

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**TAMIRES CRISTINA VÍGOLO**

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PREVENÇÃO E  
RESPOSTAS AOS DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rosana de Carvalho Martinelli Freitas.

**Florianópolis**

**2013**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Vigolo, Tamires Cristina

Política de Assistência Social, prevenção e respostas aos  
desastres socioambientais / Tamires Cristina Vigolo ;  
orientadora, Rosana de Carvalho Martinelli Freitas -  
Florianópolis, SC, 2013.

229 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social.

Inclui referências

1. Serviço Social. 2. Política de Assistência Social. 3.  
Desastres socioambientais. 4. Prevenção. 5. Respostas. I.  
Freitas, Rosana de Carvalho Martinelli. II. Universidade  
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social. III. Título.

TAMIRES CRISTINA VÍGOLO

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PREVENÇÃO E  
RESPOSTAS AOS DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Serviço Social”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 09 de agosto de 2013.

---

Prof. Helenara Silveira Fagundes, Dra.  
Coordenadora do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup> Rosana de Carvalho Martinelli Freitas, Dr.<sup>a</sup>  
Orientadora  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof.<sup>a</sup> Maria das Graças e Silva, Dr.<sup>a</sup>  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof.<sup>a</sup> Isa de Oliveira Rocha, Dr.<sup>a</sup>  
Universidade do Estado de Santa Catarina

---

Prof.<sup>a</sup> Liliane Moser, Dr.<sup>a</sup>  
Universidade Federal de Santa Catarina



## AGRADECIMENTOS

Ao final de mais este percurso, não poderia deixar de agradecer aqueles que foram fundamentais neste processo e contribuíram das diversas formas para que eu completasse esse caminho.

Inicialmente agradeço meus pais, irmãos e outros familiares que me apoiaram todo esse tempo e que aguardaram, talvez mais ansiosos que eu mesma, o momento de conclusão desta etapa.

Agradeço os colegas de mestrado da turma de mestrado e doutorado 2011, especialmente os queridos amigos Aline de Andrade Rodrigues, Arnaldo Xavier, Carolina Rodrigues Costa e Cristiano Mariotto. Também agradeço as amigas amadas Danuza Labanca Rocha, Marjori Machado, Hilda Maricel Alonso e Evelyn Bassoli, cuja presença alegam os meus dias. Através destes, agradeço todos os amigos próximos ou distantes que são, literalmente, presentes em minha vida.

Às companheiras e companheiros de trabalho da Secretaria de Habitação e Saneamento Ambiental de Florianópolis, bem como do Projeto de Extensão “Formação de Jovens: um caminho - Mitãrusu Mbo’epy: Petei Tape” realizado na Aldeia Itaty, cujo apoio e aprendizados foram fundamentais durante esse processo.

À professora Rosana, que foi uma guia durante todo esse processo e permitiu profundas reflexões que viabilizaram a construção conjunta deste trabalho.

Às professoras participantes da Banca de Qualificação e Defesa da Dissertação: Profa. Maria das Graças e Silva, Profa. Isa de Oliveira Rocha e Profa. Liliâne Moser; Agradeço imensamente pelo pronto aceite para participar das Bancas, pelas contribuições fundamentais para a qualificação do projeto de pesquisa e pela avaliação tão cuidadosa do trabalho final.

À Universidade Federal de Santa Catarina, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, à Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à população brasileira que mantém tais instituições, agradeço por proporcionarem o acesso ao ensino público em nível de pós-graduação, o que ainda é um privilégio na realidade do nosso país.

Finalmente, agradeço aos sujeitos de pesquisa, a quem de fato dedico este trabalho. São eles que estão no dia-a-dia das instituições buscando incansavelmente responder às demandas da população atendida. Ao dedicarem seu precioso tempo para participarem da

pesquisa, percebe-se o verdadeiro interesse em qualificar cada vez mais sua atuação profissional. Desta forma, espero singelamente que este trabalho possa contribuir de alguma forma para a atuação dos profissionais inseridos no âmbito da Política de Assistência Social.

A utopia está no horizonte. Você caminha um passo, e a utopia caminha um passo. Você caminha dois passos e ela vai mais dois passos. Você pode até correr cem passos. A utopia vai correr de você cem passos. Então, para que serve a utopia? A utopia serve para nos fazer caminhar.

Fernando Birri





## RESUMO

VIGOLO, Tamires Cristina. **Política de Assistência Social, prevenção e respostas aos desastres socioambientais.** 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

O objetivo desta dissertação consiste em analisar como se configura atualmente a Política de Assistência Social mediante processos de desastres socioambientais, identificando avanços, limites e desafios no campo teórico, normativo e operacional. Sustentando-se nos aportes teóricos da perspectiva materialista dialética, o presente estudo consistiu em uma análise qualitativa sobre o tema, utilizando de procedimentos metodológicos de caráter bibliográfico, documental e empírico. Participaram da pesquisa empírica seis (6) profissionais que atuam na área da Política de Assistência Social em municípios catarinenses atingidos por desastres socioambientais. Esta dissertação se estrutura em cinco (5) seções. A primeira seção corresponde à introdução deste trabalho. Na segunda seção trata-se sobre a concepção ontológica da relação entre sociedade e natureza, buscando evidenciar como a mesma se manifesta na sociedade capitalista através da questão ambiental; aborda-se também as proposições dos segmentos dominantes acerca do desenvolvimento sustentável e a intensificação dos desastres socioambientais como expressão da questão ambiental. A terceira seção versa sobre alguns aspectos da política social no Brasil, trazendo particularidades que caracterizam os países dependentes e a tendência atual do novo-desenvolvimentismo, entre outros aspectos relevantes para compreender a atual configuração da Política de Assistência Social brasileira. A quarta seção trata da configuração atual da Política de Assistência Social frente a desastres socioambientais no campo teórico, normativo e operacional, buscando identificar avanços, limites e desafios na área. A quinta seção apresenta as considerações finais do presente estudo. Os resultados da pesquisa evidenciaram, no campo teórico, que a ausência de uma definição consistente sobre desastre na Política de Assistência Social resulta na incorporação parcial e acrítica do conceito utilizado pela Defesa Civil, o qual apresenta caráter fortemente técnico, a-histórico e desvinculado dos fatores socioeconômicos, culturais e políticos que, somados à *fatores naturais*

produzem os desastres socioambientais. A forte adesão dos conceitos de risco e vulnerabilidade – que não ocasionalmente aparecem com centralidade também na Defesa Civil – expressam a vinculação hegemônica da Política de Assistência Social com as perspectivas disseminadas pelos organismos internacionais. No campo normativo o tema dos desastres socioambientais vem sendo incorporado de forma bastante pontual na Política de Assistência Social e com foco claramente direcionado para o momento da emergência decorrente do desastre. Em 2009 foi previsto o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências como parte da rede de serviços socioassistenciais, porém, este serviço direciona suas ações para o campo compensatório, visando atender a população já atingida pelos desastres socioambientais. No campo operacional percebe-se que também predomina a focalização das ações no momento emergencial, que ocorrem geralmente de forma espontaneísta devido à ausência de planejamento. Esta falta de planejamento se expressa no desconhecimento de legislações e normas pelos profissionais envolvidos na atuação frente aos desastres, na indefinição de atribuições, ausência de locais específicos e/ou adaptados para acolher famílias atingidas, morosidade em receber materiais essenciais para atendimento das necessidades dos afetados, etc. O principal desafio que se coloca à Política de Assistência Social em relação aos desastres socioambientais consiste em desenvolver ações de prevenção e qualificar as respostas aos mesmos.

**Palavras chaves:** Política de Assistência Social, desastres socioambientais, prevenção, respostas.

## ABSTRACT

The objective of this thesis is to examine how Social Assistance Policy configures itself nowadays through processes by environmental disasters, identifying advances, limitations and challenges in the theoretical, normative and operational field. Supported by the theory of the dialectical materialist perspective, this study was a qualitative analysis about the topic, using methodological procedures of bibliographic, documental and empirical feature. Participated in the empirical research six (6) professionals who work in Social Assistance Policy area in cities of Santa Catarina those were hit by environmental disasters. This thesis is structured into five (5) sections. The first section corresponds to the introduction of this work. The second section is about the ontological conception of the relationship between society and nature, seeking to show how it is manifested in capitalist society by "environmental issue", it also discusses the propositions of the dominant segments about sustainable development and the intensification of environmental disaster as an expression of "environmental issue". The third section deals with some aspects of social policy in Brazil, bringing particularities that characterize the dependent countries and the current trend of new developmentalism, among other relevant aspects to understand the current configuration of the Brazilian Social Assistance Policy. The fourth section deals with the current configuration of the Social Assistance Policy against environmental disaster in theory, normative and operational fields, in order to identify advances, limitations and challenges in the area. The fifth section presents conclusions of this study. The research results showed, in theory field, that the lack of a consistent definition about disaster in Social Assistance Policy results in partial and uncritical incorporation of the concept used by the Civil Defense, which has a highly technical, unhistorical nature and disconnected from socioeconomic, cultural and political factors which, added to the natural factors, produce environmental disasters. The strong adhesion of risk and vulnerability concepts - with not occasionally appear with centrality also in Civil Defense - express the hegemonic linking of Social Assistance Policy with prospects disseminated by international organizations. In normative field the subject of environmental disasters has been built quite punctual in Social Assistance Policy and focusing clearly directed to the emergency moment arising from the disaster. In 2009 it was predicted Protective Services Public in Situations of Disaster and Emergency as part of the network of social assistance services, however, this service directs its

actions to the compensatory field, in order to attend the population already hit by environmental disasters. On the operational field it also dominates the focus of the actions at the time emergency, which usually occur so spontaneous due to lack of planning. This lack of planning is expressed in the ignorance of laws and regulations by the professionals involved in acting from disasters, the uncertainty of responsibilities, lack of specific and/or adapted locations to accommodate affected families, delays in receiving essential materials for meeting the needs of affected etc The main challenge facing the Social Assistance Policy in relation to environmental disasters is to develop prevention actions and qualify the answers to them.

**KEYWORDS:** Social Assistance Policy, environmental disasters, prevention, answers.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ACNUR</b>	Agência das Nações Unidas para Refugiados
<b>ADARB</b>	Associação dos Desabrigados e Atingidos da Região dos Baús
<b>ANFIP</b>	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
<b>ASA</b>	Ação Social Arquidiocesana
<b>BIRD</b>	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CADUNICO</b>	Cadastro Único do Governo Federal para Programas Sociais
<b>CEAS</b>	Conselho Estadual de Assistência Social
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CENAD</b>	Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres
<b>CEPED-UFSC</b>	Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina
<b>CNAS</b>	Conselho Nacional de Assistência Social
<b>CNUMAD</b>	Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
<b>COMDEC</b>	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
<b>CODEC</b>	Centro de Operações de Defesa Civil
<b>CRAS</b>	Centro de Referência de Assistência Social
<b>CREAS</b>	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
<b>CRESS/SP</b>	Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo
<b>DIEESE</b>	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
<b>DRU</b>	Desvinculação das Receitas da União
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>FAPESC</b>	Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>GBM</b>	Grupo Banco Mundial
<b>GRAC</b>	Grupo de Atividades Coordenadas
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>IPTU</b>	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
<b>LBA</b>	Legião Brasileira de Assistência
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica de Assistência Social
<b>MDS</b>	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
<b>MTE</b>	Ministério do Trabalho e Emprego
<b>MONADES</b>	Movimento Nacional de Afetados por Desastres Socioambientais
<b>NOB/SUAS</b>	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
<b>NUDEC</b>	Núcleo Comunitário de Defesa Civil
<b>ONGs</b>	Organizações Não-Governamentais
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OSs</b>	Organizações Sociais
<b>OSCIPs</b>	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PAEFI</b>	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
<b>PAIF</b>	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
<b>PMB</b>	Prefeitura Municipal de Blumenau
<b>PMF</b>	Prefeitura Municipal de Florianópolis
<b>PMI</b>	Prefeitura Municipal de Ilhota
<b>PMRS</b>	Prefeitura Municipal de Rio do Sul
<b>PMAS</b>	Plano Municipal de Assistência Social
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social
<b>PNDEC</b>	Política Nacional de Defesa Civil
<b>PNPDEC</b>	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
<b>PSF</b>	Programa de Saúde da Família
<b>RRD</b>	Redução de Risco de Desastres
<b>SEDEC</b>	Secretaria Nacional de Defesa Civil
<b>SEMASCRI</b>	Secretaria Municipal de Assistência Social, da Criança e do Adolescente
<b>SINPDEC</b>	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
<b>SNAS</b>	Secretaria Nacional de Assistência Social
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>SUDENE</b>	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
<b>TCLE</b>	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
<b>UDESC</b>	Universidade do Estado de Santa Catarina

**UFPE**  
**UNICEF**  
**UFSC**  
**VOS**

Universidade Federal de Pernambuco  
Fundo das Nações Unidas para a Infância  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Voluntários Organizados e Solidários





## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relação de CRAS e CREAS nos municípios pesquisados .....	104
Quadro 2: Documentos de referência para a pesquisa.....	115
Quadro 3: Distribuição de recursos estaduais para benefícios eventuais nos municípios pesquisados.....	128



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Relação de CRAS e CREAS nos municípios pesquisados .....	71
--	----



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>24</b>
<b>2. A CONSTRUÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NA RELAÇÃO ENTRE SOCIEDADE E NATUREZA .....</b>	<b>39</b>
2.1 COMPREENSÃO ONTOLÓGICA DA RELAÇÃO SOCIEDADE/NATUREZA E A QUESTÃO AMBIENTAL NO CAPITALISMO .....	39
2.1.1 Questões acerca do desenvolvimento sustentável .....	49
2.1.2 Desastres socioambientais: expressões da questão ambiental.....	57
<b>3. DEPENDÊNCIA POLÍTICO-ECONÔMICA: INCIDÊNCIAS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS .....</b>	<b>65</b>
3.1 POLÍTICA SOCIAL NOS PAÍSES PERIFÉRICOS .....	65
3.2 A POLÍTICA SOCIAL SOB NOVA TENDÊNCIA: NOTAS SOBRE O NOVO DESENVOLVIMENTISMO .....	79
3.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: LIMITES HISTÓRICOS E POSSIBILIDADES EM CONSTRUÇÃO .....	86
<b>4. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MEDIANTE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS .....</b>	<b>97</b>
4.1 CONCEITOS E PERSPECTIVAS EM CENA .....	97
4.2 DIRECIONAMENTOS DO CAMPO NORMATIVO .....	114
4.3 INICIATIVAS NO CAMPO OPERACIONAL .....	137
4.3.1 Ações de prevenção e respostas aos desastres socioambientais.....	138
4.3.2 Serviços e benefícios socioassistenciais para o enfrentamento aos desastres socioambientais.....	164
4.3.3 Coordenação e monitoramento de abrigos .....	171
4.3.4 Coletivizando demandas: a Política de Assistência Social na relação com processos organizativos e participativos.....	178
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>185</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>191</b>
<b>APÊNDICE A - TESES E DISSERTAÇÕES RELACIONADOS À QUESTÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO SERVIÇO SOCIAL (DOMÍNIO PÚBLICO) .....</b>	<b>205</b>

<b>APÊNDICE B – RESUMO DA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 01 DE 2012 (TRECHOS REFERENTES À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL) .....</b>	<b>208</b>
<b>APÊNDICE C – MODELO DE QUESTIONÁRIO.....</b>	<b>212</b>
<b>APÊNDICE D – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>217</b>
<b>APÊNDICE E – AÇÕES QUE VEM SENDO REALIZADAS NOS MUNICÍPIOS CATARINENSES PESQUISADOS .....</b>	<b>220</b>
<b>ANEXO I – PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA.....</b>	<b>222</b>

## APRESENTAÇÃO

A presente dissertação foi realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), vinculada à linha de pesquisa denominada *Direitos, Sociedade Civil, Políticas Sociais na América Latina*.

O objeto investigado corresponde a um recorte da pesquisa *Situações de Desastres: novas demandas e desafios ao trabalho interdisciplinar*, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e coordenada pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosana de Carvalho Martinelli Freitas do Departamento de Serviço Social da UFSC.

A dissertação em questão, de caráter qualitativo, teve início em 2011 e tem como objeto de estudo a Política de Assistência Social na sua relação com os desastres socioambientais<sup>1</sup>. O projeto de pesquisa teve aprovação pelo Comitê de Ética da UFSC (anexo A).

A pesquisa trata sobre como vem se configurando a Política de Assistência Social no que se refere ao atendimento das demandas sociais referente aos desastres socioambientais, abarcando todo o processo que os envolve, desde a prevenção até a resposta aos mesmos.

Busca-se trazer aspectos que contribuam para a reflexão sobre a configuração atual da Política de Assistência Social mediante desastres socioambientais, bem como para o planejamento de ações e definição de atribuições desta Política que, em conjunto com as demais políticas setoriais, instituições públicas e privadas, entre outros atores, possam intervir nas causas dos desastres, visando não apenas preparar a população para “conviver” com eles, mas sim para evitá-los tanto quanto possível, assim como para oferecer respostas mais qualificadas à população atingida.

O tema é relevante para a área do Serviço Social por tratar sobre a Política de Assistência Social, que é uma das áreas de maior inserção dos assistentes sociais. Além disso, esta pesquisa contribui para que em outro momento se possa debruçar sobre o exercício profissional nesta

---

<sup>1</sup> Utiliza-se aqui o termo “socioambiental” para qualificar os desastres, pois se entende que os mesmos não são fenômenos determinados exclusivamente por fatores naturais, mas decorrem também de fatores sociais, econômicos, culturais e políticos, ou seja, das relações sociais existentes na sociedade vigente. Além disso, um evento adverso (enxurrada, seca, vendaval, granizo, abalo sísmico, etc.) só é caracterizado como desastre quando causa prejuízos à vida humana ou à sua manutenção.

temática, sendo devesas importante o acúmulo de conhecimento sobre a configuração da Política frente a estas demandas decorrentes de desastres socioambientais.



## 1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre a questão ambiental<sup>2</sup> na sua relação com a ocorrência de desastres socioambientais nas últimas décadas vem sendo objeto de atenção por parte de governos, instituições, empresas, organismos internacionais, partidos políticos, movimentos ambientalistas, Organizações Não-Governamentais (ONGs), famílias e indivíduos nas diversas localidades do mundo. Ocorrências de furacões, terremotos, secas, inundações, enxurradas, deslizamentos de terra, entre outros fenômenos da natureza, não são inéditas dos tempos recentes, mas estão ocorrendo com maior frequência, intensidade e atingindo um número mais elevado de pessoas.

Segundo dados do Departamento de Informação Pública das Nações Unidas (2012) mais de 226 milhões de pessoas são afetadas por desastres a cada ano. Entre 2002 e 2011 foram registrados no mundo 4.130 desastres – por eles denominados naturais –, nos quais mais de 1.117 milhão de pessoas morreram. A maioria das 3,3 milhões de mortes causadas por desastres nos últimos 40 anos ocorreu em países mais pobres. Em média, 102 milhões de pessoas são afetadas todos os anos pelas enchentes, 37 milhões por ciclones, furacões ou tufões e quase 366 mil por deslizamentos de terra. Quanto às perdas econômicas, desde 2000 os desastres custaram mais de 1,4 trilhão de dólares e a média anual de perdas subiu para mais de 200 bilhões de dólares. As perdas econômicas decorrentes de desastres estão crescendo mais rápido do que o PIB *per capita*.

Outro dado relevante diz respeito ao número de refugiados em decorrência de questões ambientais, que, segundo estimativa divulgada no relatório “The State of the World’s Refugees: In Search of Solidarity” da Agência das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 2050 atingirá um marco que poderá variar entre 25 milhões até um bilhão de pessoas refugiadas, a exemplo do que ocorreu após o terremoto no Haiti em 2010, em que cerca de 7 mil haitianos se refugiaram no Brasil. O mesmo relatório pauta a necessidade de que os países criem políticas de proteção social destinadas a estes refugiados. (O GLOBO, 2012).

---

<sup>2</sup> Aqui a questão ambiental é compreendida como o “conjunto de manifestações da destrutividade ambiental, resultantes da apropriação privada da natureza, mediadas pelo trabalho humano” (SILVA, 2010, p.144).

No Brasil, principalmente a partir das últimas duas décadas, verifica-se um aumento no registro de ocorrências de desastres socioambientais. Neste período foram registradas 31.909 ocorrências de desastres, sendo que 27% ocorreram na década de 1990 (8.671 registros) e as demais 73% (23.238 ocorrências) foram registradas na década de 2000, conforme dados do Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres da Universidade Federal de Santa Catarina (CEPED-UFSC) (2012). Mesmo que prováveis falhas nos registros sejam consideradas, é possível afirmar que está havendo um aumento na ocorrência dos desastres no país.

Nestas duas décadas aproximadamente 96.220.879 brasileiros foram afetados, sendo que a seca e a estiagem são os desastres socioambientais que atingem um número maior de pessoas no país (50,34% dos afetados), embora as inundações bruscas sejam responsáveis pelos maiores números de mortes (43,19%) (CEPED-UFSC, 2012).

É relevante observar também que as regiões Sul e Sudeste superam a média nacional de 15 mortos a cada milhão de habitantes, o que reflete principalmente a densidade demográfica que se apresenta nestas regiões do país (CEPED-UFSC, 2012).

O estado de Santa Catarina, localizado na região Sul do Brasil, tem registros frequentes de diversos tipos de eventos adversos<sup>3</sup>, como estiagens, inundações bruscas e graduais, vendavais, ciclones, tornados, geadas, granizos, movimentos de massa, etc., sendo que os maiores impactos são provocados por secas, estiagens, inundações bruscas e alagamentos, representando 64% da ocorrência de desastres naturais no estado (CEPED-UFSC, 2011). Conforme o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais: volume Santa Catarina, em decorrência de diversos tipos de desastres ocorridos em Santa Catarina ao longo de vinte anos (1991 a 2010) "foram afetados 10.540.910<sup>4</sup> catarinenses. Além disso, foram registradas 207 mortes, 5.527 enfermos, 371 gravemente feridos, 8.314 levemente feridos, 115 desaparecidos, 103.403 deslocados, 121.731 desabrigados e 471.051 desalojados<sup>5</sup>" (CEPED-UFSC, 2011, p. 83).

---

<sup>3</sup> Evento adverso é definido no Glossário de Defesa Civil como “ocorrência desfavorável, prejudicial, imprópria. Acontecimento que traz prejuízo, infortúnio. Fenômeno causador de um desastre” (CASTRO, 2004, p. 77).

<sup>4</sup> Registra-se que o número de 10.540.910 afetados engloba também casos reincidentes ao longo do período analisado.

<sup>5</sup> Deslocadas são aquelas pessoas obrigadas a migrar da região em que residem por razões de desastres, perseguição política, religiosa ou outra causa;

Os dados apontados denotam a expressividade das consequências dos desastres socioambientais, que mobilizam diversos setores públicos, filantrópicos, eclesiais, privados, etc. para o seu enfrentamento. No âmbito do serviço público, a Política de Assistência Social é uma das áreas chamada a atuar por meio dos seus diversos órgãos (Secretarias, Departamentos, Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) ou Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS)).

A assistência social também acaba sendo a área sobre a qual recaem as situações não atendidas pelas demais políticas ou cuja responsabilidade está indefinida. Inclusive, em municípios em que não há a Defesa Civil estruturada, as demandas decorrentes de situações de desastres socioambientais, em geral, chegam primeiramente à assistência social. Tais situações refletem a falta de planejamento e a indefinição de atribuições das políticas setoriais, geram uma sobrecarga à Política de Assistência Social e na maioria das vezes resultam em respostas aos usuários de caráter paliativo, desqualificadas e sem um padrão de atendimento. Tal realidade denota a importância de refletir sobre a atuação da Política de Assistência Social frente aos desastres socioambientais, a fim de compreender a sua atual configuração e os desafios a serem enfrentados.

Dada a relevância do tema, o objetivo geral da presente dissertação consiste em analisar como se configura atualmente a Política de Assistência Social mediante processos de desastres socioambientais, identificando avanços, limites e desafios no campo teórico, normativo e operacional.

Os objetivos específicos consistem em: 1) Identificar a(s) perspectiva(s) teórica(s) subjacente(s) às discussões e estratégias de ação pertinentes à questão ambiental e aos desastres socioambientais no âmbito da Política de Assistência Social; 2) Sistematizar as estratégias de ação que permeiam atualmente a Política de Assistência Social no campo normativo no que se refere aos desastres socioambientais; 3) Caracterizar as ações que vem sendo realizadas em municípios catarinenses no âmbito da Política de Assistência Social para o atendimento de demandas sociais relacionadas ao processo de desastre

---

desabrigadas são as pessoas cujas casas são afetadas ou ameaçadas de danos, necessitando, portanto, de abrigo; desalojadas são as pessoas obrigadas a sair da residência, provisória ou temporariamente, em decorrência de desastres e que não dependem, necessariamente, de abrigo provido pelo poder público (CASTRO, 2004).

socioambiental; 4) Apresentar avanços, limites e desafios que se apresentam à Política de Assistência Social mediante processos de desastres socioambientais, desde a prevenção até a resposta.

A questão central norteadora deste trabalho visa responder: quais são as tendências teóricas, normativas e operacionais da Política de Assistência Social no que concerne à atuação no âmbito da prevenção e das respostas aos desastres socioambientais?

A fim de atingir os objetivos propostos foram utilizados procedimentos metodológicos de caráter bibliográfico, documental e empírico.

Em nível bibliográfico a investigação se fundamentou em obras que discorrem sobre o objeto de estudo na perspectiva marxista. Para a problematização da política social e particularmente da assistência social foram utilizados autores como Freitas (2007, 2004), Mota (2010), Paiva (2011), Pereira-Pereira (1996, 2010), Raichelis (1998), Sposati (2009), entre outros. No que concerne aos desastres socioambientais foram tomados como aportes teóricos bibliografias de autores como Mattedi e Butzke (2001) e Valêncio (2009).

A análise dos desastres socioambientais numa perspectiva de totalidade, vinculada ao modo de produção e reprodução das relações sociais vigentes, demandou a discussão deste tema de uma forma mais ampla, entendendo tais fenômenos como parte da denominada questão ambiental, que dentro da corrente marxista vem sendo discutida principalmente por Mészáros (2009), Chesnais e Serfati (2003), Burkett (1999), Foster e Clark (2004) e Löwy (1999), além de escritos do próprio Marx e Engels, que já indicavam as chaves para a análise da questão ambiental no modo de produção capitalista. Ainda foram utilizadas para a análise do tema produções bibliográficas do campo do Serviço Social que abordam a questão ambiental, entre as quais a obra de Silva (2010), e mais especificamente trabalhos acadêmicos que discutem sobre a atuação profissional em contextos de desastres socioambientais.

A fim de identificar os aspectos operacionais da Política de Assistência Social frente a processos de desastres socioambientais, utilizou-se procedimentos de pesquisa empírica através da aplicação de questionários a profissionais de Serviço Social vinculados aos órgãos responsáveis pela execução da Política de Assistência Social em municípios do estado de Santa Catarina que apresentam registros expressivos de ocorrência de desastres socioambientais, segundo

decretações de situação de emergência e de calamidade pública<sup>6</sup> da Defesa Civil estadual e o Atlas Nacional de Desastres Naturais – volume Santa Catarina (2011), elaborado pelo CEPED – UFSC<sup>7</sup>.

A amostra inicial, prevista no projeto de pesquisa, era constituída por 13 municípios das seis mesorregiões do estado, quais sejam: Chapecó, Joinville, Blumenau, Xaxim, Xanxerê, Laguna, Brusque, Itajaí, Ilhota, Rio do Sul, Guaraciaba, Urubici e Florianópolis<sup>8</sup>. Porém, devido às dificuldades encontradas para obter retorno dos sujeitos de pesquisa, os dados empíricos analisados na presente dissertação representam a realidade de seis municípios do estado: Brusque, Florianópolis, Guaraciaba, Ilhota, Laguna e Rio do Sul.

O município de Brusque, localizado na mesorregião do Vale do Itajaí, foi considerado como o mais atingido em relação à desastres decorrentes de movimento de massa no período de 1991 a 2010, segundo o Atlas de Desastres Naturais<sup>9</sup> – Volume Santa Catarina do CEPED-UFSC (2012).

---

<sup>6</sup> Segundo o Glossário de Defesa Civil, disponível na página da Secretaria Estadual de Defesa Civil de Santa Catarina, **situação de emergência** é entendida como “reconhecimento (legal) pelo poder público de situação anormal, provocada por desastre, causando danos superáveis (suportáveis) pela comunidade afetada” e **estado de calamidade pública** é o reconhecimento (legal) pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes.

<sup>7</sup> É importante mencionar o mapeamento anterior organizado por Herrmann (2007), intitulado Atlas de desastres naturais do estado de Santa Catarina, que engloba o período de 1980 a 2004. Nesta dissertação, tomou-se como referência o Atlas elaborado pelo CEPED-UFSC pelo fato de ser mais recente.

<sup>8</sup> Os sete primeiros municípios foram escolhidos a partir do Atlas de Desastres Naturais – Volume Santa Catarina (2012), elaborado pelo CEPED – UFSC. O referido Atlas elenca os desastres mais recorrentes no estado no período de 1991 a 2010 e em relação a cada desastre define qual o município mais atingido. Os outros municípios foram acrescentados levando em consideração a intensidade e recorrência de desastres socioambientais no período de 2008 a 2011, conforme decretos de situação de emergência e de estado de calamidade pública da Secretaria de Estado de Defesa Civil de Santa Catarina, bem como para garantir a representação de todas as mesorregiões do estado na amostra.

<sup>9</sup> Embora neste trabalho seja utilizado o termo “desastre socioambiental”, é importante registrar que o CEPED-UFSC no Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (2011) qualifica os desastres como "naturais", como se verifica no próprio título da publicação.

Florianópolis, principal município da mesorregião da Grande Florianópolis e capital do estado, possui registro de dois decretos de situação de emergência em 2008, um em 2009, quatro em 2010 (sendo uma por obra de arte) e duas prorrogações e em 2011 registrou dois decretos de situação de emergência e uma prorrogação.

O município de Guaraciaba, localizado na mesorregião do oeste catarinense, teve dois registros de situação de emergência decorrentes de estiagem em 2008. Em 2009 decretou situação de emergência em decorrência de estiagem, estado de calamidade pública e prorrogação da situação de emergência devido à ocorrência de tornado. Em 2010 não registrou ocorrências e em 2011 decretou situação de emergência decorrente de estiagem.

Ihota, situado na mesorregião do Vale do Itajaí, registrou um número de 41 óbitos no período de 1991 a 2010 e foi, proporcionalmente, o município mais atingido durante o desastre socioambiental que atingiu o estado em 2008, tendo 32 mortes – entre uma população média de 12 mil habitantes – 2.000 desabrigados e cerca de 1.200 desalojados (PMI, 2009). Neste ano o município decretou situação de emergência e estado de calamidade pública. Em 2009 teve três decretos de situação de emergência e uma prorrogação, em 2010 teve dois decretos e três prorrogações e em 2011 registrou quatro decretos de situação de emergência e três prorrogações.

O município de Laguna, situado na mesorregião sul-catarinense, foi identificado como o mais atingido em relação à desastres decorrentes de tornado no período de 1991 a 2010, segundo o Atlas de Desastres Naturais – Volume Santa Catarina do CEPED-UFSC (2012).

Rio do Sul, pertencente à mesorregião do Vale do Itajaí, decretou situação de emergência duas vezes no ano de 2008, em 2009 teve um decreto de situação de emergência e uma prorrogação, em 2010 não registrou ocorrências e em 2011 teve registros de dois decretos de situação de emergência, três prorrogações e um de calamidade pública.

Percebe-se que a mesorregião serrana é a única que não obteve representação na presente pesquisa, pois não obteve-se retorno dos profissionais convidados a participar. Nesta mesorregião os desastres mais recorrentes são aqueles relacionados ao frio excessivo, que também geram demandas expressivas para a Política de Assistência Social, podendo ser objeto de pesquisas futuras.

Participaram da pesquisa seis profissionais de Serviço Social lotados nos setores responsáveis pela execução da Política de Assistência Social dos seis municípios elencados na amostra final (um profissional por município). Optou-se por entrevistar profissionais de

Serviço Social tendo em vista que estes estão inseridos em todos os órgãos/setores de Assistência Social dos municípios, seu trabalho depende da articulação da rede de proteção social e, de uma forma geral, conhecem a estrutura do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como possuem formação e experiência para responderem sobre a configuração da Política no município.

Utilizou-se do recurso de entrevista e da aplicação de questionários. Estes foram enviados por correio eletrônico aos profissionais de Serviço Social juntamente com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) que consta no apêndice A – seguindo as orientações do Comitê de Ética da UFSC que aprovou o projeto de pesquisa. Desdobrando-se da questão norteadora da pesquisa, pontuam-se algumas perguntas que deram base para a elaboração do questionário e que constituíram os principais eixos de análise dos dados, quais sejam: As ações da Política de Assistência Social se restringem ao campo compensatório ou atuam também na prevenção aos desastres socioambientais?; Refletem uma leitura mais ampla da questão ambiental ou uma visão restrita, fenomênica dos desastres socioambientais?; Quais são os desafios que se percebem nesta Política no processo de prevenção e resposta ao desastre socioambiental?; Em que medida a Política de Assistência Social está atuando de forma integrada com outras políticas, instituições, movimentos sociais, etc.?; Esta Política está envolvida em espaços de discussão e/ou deliberação interdisciplinares sobre a temática?

Com base nestas questões, o questionário (apêndice B) foi estruturado em torno de sete pontos: 1) Identificação; 2) Concepção de desastres; 3) Prevenção aos desastres socioambientais; 4) Respostas aos desastres socioambientais; 5) Recuperação aos desastres socioambientais; 6) Serviços e benefícios; 7) Articulação intersetorial/interinstitucional e mobilização social.

Quanto à pesquisa documental, no intuito de demarcar como a Política de Assistência Social se estrutura atualmente no campo normativo no que se refere a desastres socioambientais, foram tomados como referência para análise documentos normativos e legais do âmbito federal – por sua soberania – estadual e municipal, entre eles: a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada pela Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993; a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004; a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), aprovada pela resolução nº 130, de 15 de julho de 2005; a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela

resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009; a Lei 10.954 de 2004 que cria o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento de pessoas atingidas por desastres; a Portaria Interministerial Nº 01 de 2012 que institui o Protocolo Nacional para Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Riscos e Desastres e seu Comitê Gestor Nacional; o Pacto de aprimoramento da gestão do estado de Santa Catarina, criado pela Resolução CIT Nº 17/2011; Planos de Assistência Social municipais e Planos Municipais/Regionais de Contingência<sup>10</sup>.

Em decorrência da amplitude do tema e dos procedimentos metodológicos adotados, buscou-se trazer um panorama mais geral acerca da configuração atual da Política de Assistência Social, deixando explícita a necessidade de aprofundamento de aspectos que aqui são abordados de forma bastante ampla. Essa opção foi feita devido ao fato de que, como se demonstra a seguir, o tema investigado ainda é pouco pesquisado no meio científico nacional, por isso considera-se importante ter inicialmente uma visão de totalidade sobre o tema, para posteriormente avançar nas particularidades das inúmeras questões que compõem o tema mais amplo.

Os desastres vem sendo motivo de interesse entre pesquisadores nos últimos anos no Brasil, no entanto, a produção bibliográfica existente ainda não é muito ampla, principalmente na área das ciências humanas. Ao buscar referências sobre a temática, o montante mais expressivo de publicações encontradas é de caráter técnico, nas áreas de geologia, engenharias, arquitetura e urbanismo, Defesa Civil, entre outras, que se dedicam a pensar principalmente sobre os aspectos naturais dos desastres, visando contribuir com inovações tecnológicas que permitam amenizar os impactos dos desastres.

No âmbito do Serviço Social a temática ambiental está sendo alvo de maior preocupação entre pesquisadores de pós-graduação a partir da última década. Por meio de levantamento realizado em agosto de 2012 no endereço eletrônico do Domínio Público do Governo Federal, foram localizados 16 trabalhos publicados na área de Serviço Social, entre teses e dissertações, dos quais nenhum trata especificamente sobre o tema dos desastres socioambientais (conforme dados dispostos no quadro do apêndice C). A busca foi realizada entre os trabalhos

---

<sup>10</sup> Os municípios considerados para a pesquisa documental são os mesmos da pesquisa empírica. Acrescentou-se apenas o Plano de Contingência de Inundações e Escorregamentos de Blumenau, por ser um documento de ampla referência na área, tendo servido de base inclusive para a elaboração de planos de contingência de outros municípios, como Rio do Sul.



identificados como pertencentes à área do conhecimento do Serviço Social publicados até 2010, tendo como referência para a busca palavras chaves presentes nos títulos dos trabalhos, como: meio ambiente, natureza, questão ambiental, socioambiental, desastres, emergência e calamidade pública, educação ambiental, desenvolvimento sustentável e ecologia.

Tendo em vista que o acervo do Domínio Público abrange as publicações somente até o ano de 2010, buscou-se entre as publicações do ano de 2011 no banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do ano de 2012 no site da Biblioteca Universitária da UFSC, trabalhos que tratem sobre o tema dos desastres socioambientais na área do Serviço Social. No site da CAPES foram localizados os seguintes trabalhos: *Faces do desastre socioambiental do Vale do Itajaí: análise dos desafios lançados ao Serviço Social* de Cristiane Coelho de Campos Marques, resultado de sua dissertação de mestrado defendida em 2011 no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC; O trabalho de Luciana Pereira Lindenmeyer intitulado *Trabalho e formação em comunicação e saúde: análise discursivo-ideológica dos manuais sobre emergências e desastres produzidos por organismos internacionais (OMS e OPAS)*, defendido em 2011 no curso profissionalizante da Fundação Oswaldo Cruz, identificado como pertencente à área do Serviço Social e interdisciplinar. No site da Biblioteca Universitária da UFSC foram localizados os seguintes trabalhos: a dissertação de mestrado de Letícia Soares Nunes, denominado *A Implementação da Política de Educação Ambiental do município de Florianópolis: novas demandas ao Serviço Social*, defendido no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC em 2012; a dissertação de mestrado de Camila Nélsis, intitulada *“Desastres e Intersetorialidade das políticas no Estado de Santa Catarina”* defendida em 2012 no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC; o trabalho de conclusão de curso em Serviço Social intitulado *Serviço social, desastres e suas interações com a questão urbana: relato de uma experiência* de autoria de Maria Gabriela da Rocha, defendido em 2009, bem como a tese de doutoramento de Rubia dos Santos, denominado *Gestão de Desastres e Política Assistencial - estudo de caso de Blumenau/SC* defendida em 2012 no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Mesmo sendo elaborado no Programa de Sociologia Política, o trabalho possui o viés do Serviço Social por corresponder à trajetória profissional e acadêmica da autora, que é

assistente social e mestre em Serviço Social e leciona atualmente na área.

Cabe registrar também a importante publicação do livro de Maria das Graças e Silva intitulado “*Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético-político ao Serviço Social*” de 2010, que resultou de sua tese de doutorado denominada “*Capitalismo contemporâneo e ‘questão ambiental’: Desenvolvimento Sustentável e a ação do Serviço Social*”, realizada junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) em 2008 (tese não localizada nos sites de busca acima mencionados).

Os dados mostram que a temática ambiental está sendo objeto de atenção crescente entre pesquisadores da área do Serviço Social brasileiro a partir da última década, embora a produção ainda não seja tão expressiva em termos quantitativos se comparado a outras áreas consolidadas de intervenção e pesquisa da profissão.

Entre os trabalhos acima mencionados, somente seis se referem especificamente ao tema dos desastres socioambientais, o que revela que esta temática ainda é pouco pesquisada na área do Serviço Social, embora pareça haver uma tendência de ampliação de aproximações ao tema, já que as publicações encontradas são de 2009 em diante. Além disso, quase a totalidade das publicações encontradas foi elaborada em cursos da UFSC, o que demonstra que o tema vem emergindo no meio acadêmico em decorrência dos registros crescentes e da intensidade dos impactos de desastres socioambientais no estado de Santa Catarina.

A produção acerca da Política de Assistência Social é bastante vasta, mas no que se refere à sua relação com os desastres socioambientais, o único trabalho que se tem conhecimento é o de Rubia dos Santos, que trata sobre o caso específico de Blumenau/SC.

Estes dados deixam clara a originalidade do tema aqui proposto e a urgência de ampliação do debate no âmbito da Política de Assistência Social, afinal, vem ocorrendo um aumento das demandas que chegam a esta Política devido à ocorrência de desastres socioambientais e estes já são pauta das políticas e ações desenvolvidas por diferentes órgãos nacionais e internacionais, a exemplo da Defesa Civil, da Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), etc. A temática ambiental de forma mais ampla e, mais especificamente dos desastres socioambientais, vem adquirindo centralidade nos diversos espaços, chegando também na esfera das políticas sociais.

As discussões relacionadas aos desastres apresentam concepções diferenciadas sobre o tema e resultam, inclusive, em qualificações

distintas ao termo, tais como: “desastres naturais”, “desastres ambientais”, “desastres socioambientais”.

Nesta dissertação optou-se pela denominação “desastres socioambientais”, pois entende-se que os mesmos são eventos adversos que provocam danos à vida humana ou à sua manutenção e, ao mesmo tempo, resultam – em uma dimensão mais ampla – da combinação entre fatores naturais, sociais, políticos, econômicos e culturais. Os impactos gerados pelos desastres socioambientais nos revelam as desigualdades sociais existentes, a relação predatória entre sociedade e natureza, o descaso do poder público em relação a necessidades humanas essenciais como a moradia adequada, a segregação espacial urbana, a densidade ocupacional, etc.

Esses fatores geradores dos desastres socioambientais explicitam as contradições existentes na sociedade atual e os conflitos entre classes sociais que a permeiam. De uma forma geral, por exemplo, as ocupações irregulares apresentam um recorte de classe muito explícito, na medida em que a população que é remetida a ocupar precariamente áreas de risco para viver, é justamente aquela que não tem acesso à terra e à moradia através do mercado formal, e que muitas vezes, é a mesma que já foi “expulsa” da terra em áreas rurais – mesmo que indiretamente – por meio do processo de transformação no modelo produtivo agrícola<sup>11</sup>. Além disso, a situação socioeconômica desta população e a ausência de políticas públicas para atendimento de suas necessidades básicas, entre elas a moradia, faz com que as pessoas construam suas casas por conta própria, sem orientação técnica<sup>12</sup>, com materiais muitas vezes de baixa

---

<sup>11</sup> Conforme será apresentado no ponto 2.1 esse processo na segunda metade do século XX é muitas vezes denominado pelos setores dominantes como “revolução verde”, pois permitiu um aumento expressivo na produtividade agrícola. No entanto, este aumento da produtividade foi viabilizado por meio da priorização de monoculturas em grandes propriedades, de um processo intenso de mecanização do campo, uso de inseticidas e fertilizantes e mercantilização de sementes híbridas. Essas transformações alteraram a relação do homem com a natureza no campo – intensificando ainda mais a exploração e poluição dos ecossistemas – e ao mesmo tempo expropriou do campo milhares de famílias que sobreviviam da agricultura familiar e foram “esmagados” por essas mudanças favoráveis aos grandes proprietários de terra do país.

<sup>12</sup> É importante ressaltar que em 2008 foi criada a Lei nº 11.888 que dispõe que: “Art.2º: As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua

qualidade, reaproveitados, sem muros de contenção, tornando a habitação mais suscetível à danos mediante a ocorrência de certos tipos de desastres socioambientais, como deslizamentos de terra, vendavais, furacões e granizo<sup>13</sup>.

O desastre socioambiental que atingiu o estado de Santa Catarina em novembro de 2008 evidencia que os fatores desencadeantes do desastre socioambiental vão para além da dimensão natural. Esse desastre decorrente de enxurrada brusca e gradual que resultou em alagamento seguido de deslizamento de terra, assolou grande parte do estado de Santa Catarina, atingindo mais de 1,5 milhão de habitantes, dos quais 135 perderam a vida e aproximadamente 80.000 ficaram desabrigados ou desalojados. Decretou-se situação de emergência em 63 municípios e estado de calamidade pública em 14 (MATTEDI, et al, 2009), sendo a região mais atingida do estado o Vale do Itajaí. Mattedi et al (idem) afirmam que “o desastre de novembro de 2008 se constituiu uma combinação de variáveis naturais e sociais” (p. 16) e, segundo Samagaia e Angioni (2009), “a maior parte de seus impactos poderia ter sido evitada se a forma de organização social e política fosse outra” (p. 140). Na ocorrência deste desastre socioambiental, muitas pessoas de alto poder aquisitivo também foram atingidas, o que evidenciou a própria lógica de construção da cidade, que historicamente se constituiu em torno das margens do Rio Itajaú-Açu e das encostas dos morros.

Nesse sentido, Valencio et al (2004) referindo-se aos desastres socioambientais causados pelas chuvas, afirma que “o desastre havido não é o fenômeno causado pelas chuvas. É o fenômeno revelado por elas (cf. Valencio et al, 2003)” (p. 73).

Entende-se que os desastres socioambientais são, sobretudo, fenômenos que revelam as contradições de um modo de produção e reprodução social caracterizado essencialmente pela exploração ilimitada dos recursos ambientais e dos próprios homens, daqueles

---

própria moradia”. O que se coloca como desafio é a implementação efetiva desta lei pelos municípios.

<sup>13</sup> Embora os desastres socioambientais não atinjam exclusivamente a população mais pobre, é, sem dúvida, esta parcela da população que sofre as maiores perdas, tanto em termos materiais quanto de vidas humanas. A população atingida pelo terremoto seguido de tsunami no Japão em 2010, por exemplo, demonstra que a população e os países mais pobres não são os únicos atingidos pelos desastres socioambientais. Porém, o número de mortos no Japão em 2010 foi estimado em aproximadamente quinze mil pessoas, enquanto no Haiti em 2011 foram mais de 200 mil pessoas.

responsáveis pela produção da riqueza social através do trabalho. Conforme será tratado no item 2.2, os efeitos destas contradições se manifestaram de forma mais explícita a partir da segunda metade do século XX, principalmente a partir década de 1970, quando passa a ter grande repercussão a ideia de que nos defrontamos com uma questão ambiental, a qual começa a se tornar uma barreira para a própria reprodução das relações capitalistas.

No intento de enfrentar a questão ambiental de modo a impedir qualquer ameaça para a reprodução do capitalismo, os setores dominantes da sociedade passam a debater e difundir estratégias de ação que viabilizem um desenvolvimento sustentável, conciliando desenvolvimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental. Dissemina-se por meio dos organismos internacionais, como a ONU, GBM, FMI, entre outros, orientações para que as nações e comunidades promovam o desenvolvimento sustentável. Porém, as cartilhas, manuais e demais documentos norteadores divulgados pelos organismos internacionais não se referem, obviamente, às questões de fundo intrínsecas ao modo de produção que fazem emergir a questão ambiental e suas expressões, entre elas, o aumento e intensificação dos desastres socioambientais.

Por isso a leitura da essência dos processos que geram os fenômenos dos desastres socioambientais é determinante para que não sejam direcionadas ações paliativas e focadas prioritariamente no atendimento emergencial em resposta ao desastre socioambiental já ocorrido.

As ações do poder público no país atualmente situam-se hegemonicamente no campo das respostas aos desastres socioambientais, inclusive no âmbito da Defesa Civil, embora se percebam alguns avanços recentes voltados à prevenção. A atual Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) instituída pela Lei 12.608/2012 – antes Política Nacional de Defesa Civil (PNDEC) – dispõe sobre “a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres” como diretriz, no entanto as principais ações propostas tanto na PNPDEC, quanto em eventos e espaços de discussão sobre o tema dirigidos pela Defesa Civil e áreas do conhecimento como engenharias, geologia, arquitetura, etc., verifica-se uma ênfase em sistemas de alerta e alarme, mapeamento geológico e monitoramento de risco, conscientização da população para reconhecer o risco e saber como enfrentá-lo, entre outras ações, que são necessárias, mas não suficientes. O entendimento é que os desastres permanecerão ocorrendo e suas causas se intensificando, por isso temos que aprender a

“conviver” com os mesmos e fortalecer a resiliência da população, que significa para a Defesa Civil ampliar “a capacidade do indivíduo de lidar com problemas, superar obstáculos ou resistir à pressão de situações adversas sem entrar em surto psicológico” (CASTRO, 2004, p. 160). Essa concepção de prevenção acaba se confundindo quase à preparação para a ocorrência dos desastres, já que prevalece o entendimento de que não podemos evitar a ocorrência dos mesmos, por isso precisamos aumentar nossa resiliência para minimizar os danos.

É em meio a essas noções presentes na Defesa Civil nacional, vinculadas às orientações internacionais, que as demais políticas sociais, entre elas a assistência social, vem se inserindo e precisam se articular para debater acerca de concepções teóricas subjacentes à Política, programas e projetos, bem como definir formas de atuação abrangentes e integradas no âmbito da questão ambiental e dos desastres socioambientais, evitando incorporações acríticas e automáticas de outras áreas.

Com o intuito de avançar neste debate, esta dissertação se estrutura em cinco seções, sendo a primeira a introdução do trabalho. Na segunda seção trata-se inicialmente sobre a concepção ontológica entre sociedade e natureza, buscando evidenciar que cada modo de produção e reprodução social se caracteriza por determinada relação entre os homens e a natureza. Sendo de interesse aqui abordar como é travada essa relação na sociedade capitalista vigente, no subitem seguinte é discutido sobre a questão ambiental no capitalismo, as proposições dos segmentos dominantes acerca do desenvolvimento sustentável e o aumento e intensificação dos desastres socioambientais como expressões desta questão ambiental.

Na terceira seção são abordados alguns aspectos da política social no Brasil, trazendo particularidades dos países dependentes e da tendência atual do novo-desenvolvimentismo, entre outros aspectos relevantes para compreender a atual configuração da Política de Assistência Social brasileira.

A quarta seção trata sobre como se configura atualmente a Política de Assistência Social frente a desastres socioambientais no campo teórico, normativo e operacional, tendo por base empírica a realidade de alguns municípios catarinenses atingidos de forma recorrente e intensa por desastres socioambientais.

As considerações finais constituem a quinta seção, onde busca-se identificar avanços e desafios na área, de forma a sintetizar algumas possibilidades que se apresentam atualmente a esta Política no que concerne à atuação mediante processos de desastres socioambientais.

## **2. A CONSTRUÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NA RELAÇÃO ENTRE SOCIEDADE E NATUREZA**

Na presente seção busca-se evidenciar que cada modo de produção e respectiva reprodução social se caracteriza por determinada relação entre os homens e a natureza, sendo assim, coloca-se ênfase na discussão sobre tal relação no contexto da sociedade vigente, cuja dinâmica essencial desencadeia a denominada questão ambiental, que começa a se manifestar mais fortemente a partir de meados do século XX. Aborda-se também questões acerca do desenvolvimento sustentável, que consiste em estratégia proposta pelos segmentos dominantes para enfrentamento da questão ambiental, bem como discute-se o conceito de desastre socioambiental como uma de suas expressões.

### **2.1 COMPREENSÃO ONTOLÓGICA DA RELAÇÃO SOCIEDADE/NATUREZA E A QUESTÃO AMBIENTAL NO CAPITALISMO**

Pensar numa perspectiva de totalidade sobre a questão dos desastres socioambientais e sobre os desafios postos às políticas sociais para o seu enfrentamento, implica em refletir sobre a relação existente entre sociedade e natureza no modo de produção capitalista, pois entende-se que o aumento e intensificação dos desastres são expressões desta relação destrutiva em que os recursos e serviços ambientais se tornam mercadorias que ficam a mercê das necessidades do mercado para garantir a realização da taxa de lucro. Não se pretende afirmar que os desastres socioambientais sejam exclusivos da sociedade capitalista, afinal, tal afirmação denotaria um reducionismo desta relação e desconsideraria os próprios fatores naturais que envolvem a ocorrência dos desastres socioambientais. Entendendo que a relação entre sociedade e natureza é travada de forma dialética, pode-se afirmar que ao mesmo tempo em que o modo de produção determina a relação com a natureza, esta também determina o modo de produção. Porém, procura-se discutir aqui que a frequência e intensidade dos desastres socioambientais vem aumentando nesta sociedade, mesmo num

contexto de auge de desenvolvimento das forças produtivas e de conhecimento das leis da natureza.

A compreensão da relação entre sociedade e natureza no capitalismo passa por uma análise, mesmo que breve, a partir de uma concepção ontológica da realidade, desvendando aquilo que é essencialmente próprio dos homens, que os diferencia dos outros animais e os constitui em seres sociais – o trabalho.

Na luta pela sobrevivência, o homem modificou sua relação com a natureza. Deixou de apenas extrair do meio natural aquilo que precisava para sobreviver, passando a transformar essa natureza para satisfazer suas necessidades, criando objetos, instrumentos, produtos com valor-de-uso (utilidade). O que permitiu essa transformação da natureza pelo homem foi sua capacidade teleológica, de prévia ideação, planejamento, pois antes de incidir sobre a natureza o homem consegue construir em seu pensamento a ação a ser realizada. De acordo com a finalidade, o homem planeja os meios para atingi-la, o que explica a criação de instrumentos de trabalho. A concretização daquilo que é idealizado pelo homem – o “pôr teleológico” denominado por LUKÁCS (1979) –, depende da relação com a causalidade natural, ou seja, o projeto idealizado é confrontado com a natureza objetiva e depende desta para sua concretização. Assim o homem foi buscando cada vez mais conhecer a natureza, para produzir meios mais eficazes de transformação do meio natural em produtos úteis para a satisfação das necessidades humanas.

Em busca deste aperfeiçoamento das formas de transformação da natureza o homem também foi desenvolvendo formas de linguagem, a sociabilidade, *posições teleológicas secundárias* – capacidade do homem de agir sobre condutas humanas, convencimento –, arte, religião – como forma de explicação do mundo –, regras sociais, direito, entre outros aspectos da vida social. Mas é o trabalho – a transformação da natureza para satisfação das necessidades sociais –, o fenômeno originário, fundante do ser social (LUKÁCS, 1979).

O conhecimento acumulado sobre a natureza permitiu que o homem passasse a exercer de forma gradativa o domínio sobre ela. Conforme foram se complexificando as formas de produção dos meios de vida dos seres humanos, também se complexificaram as relações sociais e foi se constituindo a divisão social do trabalho, fundada na cooperação entre os homens. A organização social da vida produtiva dos homens passou por diferentes estágios: o comunismo primitivo, o escravismo, o feudalismo, o mercantilismo, que marcou a transição para o modo de produção capitalista que vigora até hoje. Cada um destes



estágios foi marcado por diferenciadas relações de produção entre os homens e, portanto, por distintas formas de relação homem/natureza.

No modo de produção capitalista prevalece uma relação de domínio sobre a natureza, que permite aos homens usá-la cada vez mais ao seu favor, aperfeiçoando a forma de produção dos meios de vida. No entanto, neste modelo societário os benefícios do desenvolvimento das forças produtivas não são distribuídos socialmente de forma equitativa. Ou seja, o domínio sobre a natureza é estimulado, mas não com o fim soberano de promover a satisfação das necessidades de todo e qualquer ser humano (embora seja o discurso disseminado), mas sim para possibilitar cada vez mais o acúmulo de mais-valia pela classe dominante.

Esse modo de produção possibilita o desenvolvimento cada vez maior das forças produtivas, que permite produzir cada vez mais em menos tempo, mas concomitantemente torna cada vez mais privada a apropriação da riqueza gerada socialmente, o que constitui a contradição fundamental deste modo de produção e organização da vida social.

No modo de produção capitalista a classe burguesa, detentora dos meios de produção, se apropria da riqueza produzida pela classe trabalhadora, a qual desprovida dos meios de produção da própria subsistência se obriga a vender a força de trabalho para os proprietários destes meios produtivos. Parte do trabalho é pago aos trabalhadores através do salário (trabalho necessário) e o restante é apropriado pelo empregador (trabalho excedente), constituindo o que Marx se referiu como mais-valia. Nas palavras deste autor:

O desenvolvimento da produtividade do trabalho na produção capitalista tem por objetivo reduzir a parte do dia de trabalho durante a qual o trabalhador tem de trabalhar para si mesmo, justamente para ampliar a outra parte durante a qual pode trabalhar gratuitamente para o capitalista (MARX, 2006, p. 372).

No avanço do desenvolvimento das forças produtivas, quanto maior é a riqueza produzida pelo conjunto dos trabalhadores, igualmente maior é o montante desta riqueza que é apropriada pelos capitalistas. Assim a riqueza social se concentra cada vez mais em mãos de um pequeno número de pessoas. Esta contradição clássica do capitalismo

defendida no âmbito do marxismo oferece a chave para compreender a denominada questão ambiental.

A visão de que nos defrontamos com uma questão ambiental<sup>14</sup> está presente atualmente entre diversos atores, desde cientistas renomados de variadas perspectivas teóricas até organismos internacionais. Esta questão ambiental se manifesta nos diversos problemas ambientais que colocam em dúvida a possibilidade de reprodução da sociedade *ad eternum* nos padrões de desenvolvimento crescentes. O conjunto de problemas ambientais que apontam a existência desta questão ambiental abarca desde a possibilidade de esgotamento das fontes energéticas não-renováveis, a poluição de mananciais de água potável, desmatamento de vastas áreas verdes, contaminação do solo e da água, alterações climáticas<sup>15</sup>, destruição da camada de ozônio, depósito inadequado de quantidades abissais de lixo no meio ambiente, intensificação da ocorrência de desastres socioambientais, entre outras manifestações.

A aceitação da existência desta questão ambiental só se difunde amplamente, inclusive entre os setores dominantes da sociedade, a partir do último quarto do século XX, no entanto, entende-se aqui que ela já vem se constituindo desde o início da sociedade capitalista, conforme o próprio Marx já afirmava:

Com a preponderância sempre crescente da população urbana que amontoa em grandes centros, a produção capitalista acumula, por um lado, a força motriz histórica da sociedade, mas

---

<sup>14</sup> É importante ressaltar que, embora os diversos atores concordem que nos defrontamos com uma questão ambiental, são inúmeras e profundas as divergências quanto às causas da mesma e formas de enfrentamento.

<sup>15</sup> Embora não seja possível aprofundar aqui, é necessário sinalizar que a tese de que vivenciamos hoje um fenômeno de aquecimento global decorrente da ação humana sobre a natureza não é consensual. A defesa da existência do aquecimento global vem sendo feita principalmente pelos organismos internacionais, a exemplo do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) criado em 1988, com vinculação às Nações Unidas, que publica informações acerca das mudanças climáticas. Porém, há cientistas como Molion (2012), que afirmam que na verdade está ocorrendo um resfriamento da terra e que o aquecimento global é uma hipótese sem base científica, que vem sendo utilizada inclusive para manter a condição de dependência dos países periféricos, condição esta que será discutida no ponto 3.1.

perturba, por outro lado, o metabolismo entre homem e terra, isto é, o retorno dos componentes da terra consumidos pelo homem, sob forma de alimentos e vestuário, à terra, portanto, a eterna condição natural de fertilidade permanente do solo. Com isso, ela destrói simultaneamente a saúde física dos trabalhadores urbanos e a vida espiritual dos trabalhadores rurais. [...] E cada progresso da agricultura capitalista não é só um progresso na arte de saquear o trabalhador, mas ao mesmo tempo na arte de saquear o solo, pois cada progresso no aumento da fertilidade por certo período é simultaneamente um progresso na ruína das fontes permanentes dessa fertilidade (1996, p. 113).

Marx já evidenciava, portanto, que se por um lado o capitalismo apresentava possibilidades civilizatórias e unia os trabalhadores nos centros urbanos nascentes potencializando a organização política do proletariado, por outro lado provocava a separação entre os homens e a terra, gerando uma ruptura no metabolismo existente entre eles, na medida em que o homem passa somente a retirar da terra aquilo que necessita e exportar para as cidades, impedindo que os nutrientes tomados da terra regressem a ela, bem como provocando a poluição das aglomerações urbanas pelos rejeitos resultantes do consumo humano. A categoria marxiana de fissura metabólica foi resgatada por Foster e Clark, que afirmam que:

Marx viu este antagonismo entre os homens e a terra como um problema fundamental. O capitalismo havia criado, segundo ele, uma ‘fissura irreparável’ na ‘interação metabólica’ entre os seres humanos e a terra. (...) Marx entendia que dentro do capitalismo o crescimento da indústria agrícola em grande escala e do comércio de longa distância tendia (e ainda tende) a intensificar e estender tal fissura metabólica. Além disso, a outra face de tanto desperdício dos nutrientes da terra seria a contaminação das cidades” (2004, p. 227-228).

Há mais de um século antes que aparecessem os sinais denunciadores da existência de uma questão ambiental, Marx – como mencionado anteriormente – já apontava o caráter destrutivo que permeia a lógica do modo de produção capitalista, que aliena o homem do seu trabalho e da terra.

Mészáros (1989) também discute o caráter destrutivo da produção capitalista e teoriza sobre a *taxa de uso decrescente*, que constitui outra tendência desse modo de produção, pois na medida em que avança o desenvolvimento das forças produtivas tende a haver uma variação na distribuição do tempo destinado à produção de bens de consumo imediato (como alimentos) e de bens duráveis ou re-utilizáveis, com elevação do tempo destinado à produção destes últimos. No entanto, considerando que no capitalismo o objetivo final da produção é a criação de valor-de-troca (sendo a criação de valor-de-uso somente um meio para este fim) é necessário que as mercadorias produzidas sejam consumidas constantemente ao menos parcialmente. Para garantir tal consumo e permitir girar a engrenagem da produção capitalista, criam-se estratégias<sup>16</sup> para reduzir o tempo de uso das mercadorias duráveis.

É, pois, extremamente problemático o fato de que (...) a ‘sociedade descartável’ encontre o equilíbrio, entre produção e consumo necessário para a sua contínua reprodução, somente se ela puder artificialmente ‘consumir’ em grande velocidade (isto é, descartar prematuramente) grandes quantidades de mercadorias, que anteriormente pertenciam à categoria de bens relativamente duráveis. Desse modo, ela se mantém como sistema produtivo manipulando até mesmo a aquisição dos chamados ‘bens de consumo duráveis’, de tal sorte que estes necessariamente tenham que ser lançados ao lixo (ou enviados a gigantescos ‘cemitérios de

---

<sup>16</sup> Pode-se afirmar que a obsolescência programada é uma destas estratégias, que consiste em projetar tecnicamente produtos com um tempo de vida útil limitado, como forma de ampliar as possibilidades de consumo. O documentário *Comprar, jogar fora, comprar: A história da obsolescência programada* mostra que esta foi uma estratégia discutida e deliberada entre empresários na década de 1920 para diminuir a vida útil dos produtos e aumentar as vendas.

automóveis' como ferro-velho, etc.) muito antes de esgotada sua vida útil (MÉSZÁROS, 1989, p. 16).

Essa lógica da produção capitalista revela seu caráter destrutivo, pois na medida em que para sustentar este modo de produção é necessária a constante e crescente produção de mercadorias (mesmo que não correspondam a necessidades sociais reais), ampliam-se as formas de utilização e degradação da natureza, devido à exploração crescente de matérias-primas, de energia e de recursos naturais necessários no processo produtivo (como a água), e à ampliação da produção de lixo, desmatamento, emissão de gases poluentes e outros resíduos decorrentes da produção.

A categoria da *taxa de uso decrescente* possui relação estreita com a categoria de *queda tendencial da taxa de lucro* descoberta por Marx. Esta categoria também é fundamental para compreender a lógica exploratória do capitalismo, pois as relações mercantis levam os donos de meios de produção a intensificarem as formas de exploração sobre os trabalhadores e sobre a natureza – a fim de produzir mais com custos menores – como meios para reverter os efeitos desta tendência de queda crescente dos lucros.

Na medida em que o avanço das forças produtivas provoca o aumento da produtividade do trabalho, o mesmo número de trabalhadores é capaz de produzir mais mercadorias em tempo menor. A mesma quantidade de trabalho vivo<sup>17</sup> utiliza no mesmo período de tempo, maior quantidade de capital constante (matérias-primas, maquinário, etc.), reduzindo, portanto, a proporção de capital variável (trabalho vivo) em relação ao capital constante (ou aumentando o capital constante relativamente ao capital variável). Isso significa que cada mercadoria produzida terá incorporado em si menor quantidade de trabalho vivo – que é o que gera a mais-valia e, por conseguinte, o lucro – reduzindo o valor da mercadoria e provocando o barateamento do seu preço na esfera da circulação. A fim de reverter essa queda tendencial da taxa de lucro os donos dos meios de produção procuram aumentar o capital global investido. “Se a taxa de lucro diminui 50%, reduz-se ela à metade, tendo o capital, portanto, de duplicar-se, para que não varie a massa de lucro” (MARX, 2008, p.294). Em síntese, afirma Marx (2008):

---

<sup>17</sup> Trabalho vivo é uma categoria marxiana que significa força de trabalho humana; trabalhadores.

Fenômeno decorrente da natureza do modo capitalista de produção: aumentando a produtividade do trabalho, diminui o preço de cada mercadoria ou de dada quantidade de mercadoria, multiplica-se o número das mercadorias, reduzem-se a massa de lucro por mercadoria isolada e a taxa de lucro relativa à totalidade das mercadorias, mas aumenta a massa de lucro correspondente à totalidade das mercadorias (p.302-303).

A queda da taxa de lucro provoca tendencialmente o aumento do investimento de capital total e da produção de mercadorias, barateando-as ainda mais, e amplia a exploração sobre os trabalhadores por meio de maior extração de trabalho excedente. O que é essencial para pensar aqui a questão ambiental a partir desta lei tendencial do capitalismo é a necessidade contínua de investimento e maior produção de mercadorias para garantir a massa absoluta de lucro, já que a taxa de lucro decresce. Aí se estabelece a relação com a *taxa de uso decrescente*, pois maior produção exige maior consumo.

Estas leis tendenciais do modo de produção capitalista evidenciam a incompatibilidade do modo de produção capitalista com a sustentabilidade ambiental, geram as crises econômicas e sociais, bem como a denominada questão ambiental, que se expressa de forma fenomênica das diversas formas, sendo uma delas a intensificação da ocorrência de desastres socioambientais.

Por isso, busca-se identificar como as contradições que caracterizam este modelo societário, na sua essência exploratória, contribuem para o aumento da incidência dos desastres socioambientais.

Embora a exploração da natureza, assim como do trabalhador, seja inerente ao modo de produção capitalista, somente a partir da segunda metade do século XX é que se manifestaram mais evidentemente as sequelas desta exploração desenfreada, conforme já mencionado.

A criação do modelo de produção fordista/taylorista, fundado nos princípios da produção em massa e em série, associado às diretrizes do pensamento keynesiano, principalmente de pleno emprego, alteraram profundamente os índices de produtividade e de consumo, ocasionando a aceleração da extração de matérias-primas, elevando os níveis de

exploração de energia e de geração de resíduos decorrentes dos processos produtivos e aumento da quantidade de produtos descartados que são depositados na natureza.

O petróleo se tornou a principal fonte energética na medida em que sua exploração permitiu revolucionar os processos produtivos. Tornou-se então, o “ouro negro” das relações de troca.

A segunda metade do século XX também foi marcada pela chamada “revolução verde”, dando início ao período de maior produção de grãos na história da humanidade, contudo, isso modificou profundamente, em sentido negativo, a relação entre homem e natureza, bem como alterou as relações entre os próprios homens.

O fomento da produção monocultural em grandes propriedades, a produção de sementes geneticamente modificadas, o incremento tecnológico no campo e utilização massiva de fertilizantes e inseticidas intensificaram a produtividade, mas iniciaram um processo de brutal saqueio de propriedades nutrientes do solo, de poluição no campo, desmatamento de extensas áreas verdes nativas, de alteração de biomas e cadeias alimentares naturais. Ao mesmo tempo, esse novo modelo de produção no campo expropriou “violentamente” milhões de camponeses que viram serem-lhes arrancadas pelo mercado do agronegócio as condições de sobrevivência no campo, sendo obrigados a migrar para as cidades e submeter-se à precárias condições de trabalho e de moradia ou permanecer no campo na posição de resistência, dando origem aos movimentos sociais do campo, que tem no Movimento de Trabalhadores Sem-Terra (MST) a principal expressão.

De uma forma geral, essas mudanças na forma de organizar a produção, nas cidades e no campo, bem como nos níveis de consumo, foram base de sustentação das “três décadas gloriosas” (1940 a 1970), que serviram como âncora inclusive do bloco capitalista sobre o socialista. Contudo, embora os altos níveis de produtividade tenham sido vangloriados como conquistas do capitalismo, já em meados do século XX começam a surgir questionamentos sobre os direcionamentos do crescimento econômico e sua interferência na relação com o meio ambiente.

Segundo Leis e D’Amato (1996) o aparecimento inicial do ambientalismo ocorreu no campo científico, sendo o tema do meio ambiente objeto de preocupação na academia já na década de 1950. Contudo, o primeiro marco fundamental do surgimento do ambientalismo no mundo foi a Conferência Científica das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização de Recursos, realizada em 1948.

Em 1962 a pesquisadora norte-americana Rachel Carsons publica o livro *Primavera Silenciosa (Silent Spring)*, onde difunde as constatações obtidas a partir do estudo de botos da costa da Califórnia sobre a poluição da vida marinha, que atinge tanto espécies animais quanto os homens. Esse livro marcou o início do movimento ambientalista nos Estados Unidos, o qual se expandiu posteriormente por todo o globo.

Em 1968 são publicados os relatórios do Clube de Roma – conjunto de pesquisadores que defendem a tese dos limites do crescimento – que vão marcar as discussões travadas em 1972 na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em Estocolmo/Suécia. Entre as conclusões do estudo do Clube de Roma consta a afirmação de que caso as tendências de crescimento demográfico daquele período permanecessem, em um período máximo de cem anos o planeta atingiria seu limite, ocasionando um declínio drástico e repentino da população e da capacidade industrial (BRÜSEKE, 1998).

Este estudo do Clube de Roma é fundamental para compreender a acelerada preocupação dos diversos atores sociais sobre o tema do meio ambiente vinculado à questão do desenvolvimento e crescimento econômico que se apresentou a partir da década de 1970 e que se manifestou na Conferência de Estocolmo em 1972. Este evento internacional reuniu chefes de governo de 113 países, foi palco de discussão principalmente entre perspectivas adeptas da tese do “crescimento zero”, decorrente dos estudos do Clube de Roma, e teses desenvolvimentistas<sup>18</sup>, tendo como principais defensores os países periféricos do sistema capitalista internacional. Nesta Conferência também tiveram repercussão, embora de forma limitada, as “teses neomalthusianas”, defensoras da necessidade de controlar o crescimento

---

<sup>18</sup> As teses desenvolvimentistas estavam presentes com centralidade desde o período pós-guerra nos países dependentes. Nesta época a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) discutia seriamente o tema do desenvolvimento, tendo autores adeptos da visão de que é necessário aumentar a riqueza para melhorar as condições de vida da população automaticamente, assim como outros que defendiam a intervenção do Estado na regulação do mercado e na realização de reformas sociais estruturais (reforma-agrária, saúde, alimentação, entre outras) para modificar a concentração de renda e melhorar as condições de vida da população, bem como a relação de subordinação dos países periféricos aos países centrais. O modelo desenvolvimentista se tornou hegemônico – viabilizando-se principalmente através da implantação de regimes ditatoriais –, e se manteve nesta posição até a década de 1980.



habitacional no planeta como forma de amenizar os danos provocados pelo homem na natureza.

As teses desenvolvimentistas, invocadas pelos países dependentes que reivindicavam condições de crescimento econômico nos mesmos moldes dos países centrais, acabaram por prevalecer, embora tenham sido incorporados também alguns elementos das demais teses.

No ano seguinte da Conferência deflagra a crise do petróleo, sendo um marco fundamental para a discussão da relação entre desenvolvimento e natureza. A difusão da possibilidade vislumbrada de esgotamento das jazidas de petróleo no mundo colocam em xeque as convicções anteriores sobre a disponibilidade ilimitada dos recursos naturais do planeta.

A partir de então as organizações vinculadas ao capital internacional também passam a fomentar o debate e ações voltadas para estabelecer limites na exploração desenfreada da natureza, tendo em vista que a questão ambiental sinaliza a possibilidade de atingir a própria reprodução das relações capitalistas. Por isso, os setores dominantes da sociedade se organizam para pensar em medidas que possibilitem o crescimento econômico constante e que garantam a existência da sociedade capitalista.

Uma das proposições difundidas para conter as manifestações da questão ambiental é o desenvolvimento sustentável, que visa conciliar crescimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental. A seguir, problematiza-se a noção de desenvolvimento sustentável na relação com as contradições intrínsecas ao modo de produção capitalista.

### **2.1.1 Questões acerca do desenvolvimento sustentável**

Num contexto de hegemonia do pensamento neoliberal e da intensificação das manifestações da questão ambiental, iniciaram-se as propostas de combate aos problemas ambientais por meio de críticas às teorias desenvolvimentistas, sendo o conceito de desenvolvimento sustentável uma expressão deste contexto.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi publicado pela primeira vez em 1987 no relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland, pois foi elaborado pela

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da ONU, presidida por Gro Harlem Brundtland.

É neste contexto de tensão entre teses desenvolvimentistas, de crescimento zero e neomalthusianas que se estabeleceram as bases para a criação do conceito de desenvolvimento sustentável, que visa conciliar crescimento econômico sustentado, com justiça social e sustentabilidade ambiental.

O conceito publicado no relatório “Nosso Futuro Comum” define o desenvolvimento sustentável como “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (ONU, 1991, p.7) e que concilia sustentabilidade econômica, social e ambiental. A disseminação deste conceito pelos organismos internacionais se estende desde o seu lançamento até o período atual, tendo marcado com centralidade as Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) de 1992 e 2012 realizadas no Rio de Janeiro, as quais são conhecidas respectivamente como Eco-92 e Rio+20<sup>19</sup>.

O alcance da sustentabilidade econômica, social e ambiental, garantindo condições de existência das atuais e futuras gerações, depende, segundo o Relatório mencionado, de uma cooperação entre países ricos e pobres – assim como entre indivíduos ricos e pobres – para buscar superar os entraves para o desenvolvimento sustentável. Deve prevalecer o esforço mútuo de toda a sociedade, uma solidariedade transclassista e transgeracional para promovê-lo. Os países ricos devem se responsabilizar pela redução da emissão de gases poluentes e apoiar o crescimento econômico dos países pobres de forma sustentável, disponibilizando apoio tecnológico, técnico e financeiro.

Percebe-se também que o Relatório reitera a tese do “círculo vicioso”, que defende que os pobres são sujeitos e vítimas da degradação ambiental. Essa perspectiva fica evidente no trecho a seguir:

---

<sup>19</sup> É importante mencionar que atualmente vem sendo bastante difundido pelos organismos internacionais o conceito de economia verde, como uma forma mais concreta de direcionar as economias dos países para o desenvolvimento sustentável. As propostas vinculadas a este conceito se aproximam da corrente econômica neoclássica e defendem, entre outras proposições, a valoração monetária de recursos e serviços ambientais (como a regulação do clima, controle da erosão, polinização das flores, etc.). A economia verde visa fomentar a produção e investimentos em áreas menos nocivas ao meio ambiente.

Para a Comissão, a pobreza generalizada já não é inevitável. A pobreza não é apenas um mal em si mesma, mas para haver um desenvolvimento sustentável é preciso atender às necessidades básicas de todos e a oportunidade de realizar suas aspirações de uma vida melhor. Um mundo onde a pobreza é endêmica estará sempre sujeito à catástrofes, ecológicas ou de outra natureza (ONU, 1991, p. 9-10).

A relação intrínseca que o conceito de desenvolvimento sustentável apresenta entre justiça social, preservação ambiental e crescimento econômico, faz emergir correntes divergentes no campo da ciência econômica sobre como viabilizar o desenvolvimento sustentável nas suas dimensões econômica, social e ambiental. Segundo Montibeller-Filho (2008) podem ser delimitadas três principais correntes teóricas econômicas concernentes a este tema: a corrente ambiental neoclássica, a economia ecológica e o ecomarxismo<sup>20</sup>. Dentre estas correntes esta última é a que defende a inviabilidade do desenvolvimento sustentável no modo de produção capitalista.

A corrente ecomarxista, que possui como adeptos autores como Michel Lowy e Joel Kovel, caracteriza-se por defender a existência de uma segunda contradição fundamental do modo de produção capitalista. A primeira contradição, clássica, desvendada por Marx, consiste no processo paradoxal existente entre capital e trabalho, conforme já abordado acima. Tal contradição faz com que se eleve o grau de

---

<sup>20</sup>A perspectiva neoclássica caracteriza-se essencialmente por propor a valoração econômica dos bens e serviços ambientais, acreditando que seria favorável simultaneamente ao capital e ao meio ambiente, pois constitui um novo mercado para investimento, ao mesmo tempo em que provoca o controle da degradação ambiental, já que o uso dos recursos ambientais ou a poluição do meio passa a ter um preço cada vez maior. A vertente ecológica, que embasa as reivindicações do movimento ambientalista hegemônico, propõe a criação de uma nova racionalidade/consciência ambiental, que compatibilize produção econômica e baixo nível de entropia – termo apropriado da física e adaptado à ecologia humana, que se refere à produção com baixa dissipação de energia. Atualmente, a concepção dominante em nossa sociedade é a defendida pela corrente neoclássica, que se verifica, por exemplo, no desenvolvimento do mercado do carbono.

exploração da classe trabalhadora que produz a riqueza social, na medida em que se verifica o desenvolvimento gradual das forças produtivas. Amplia-se a capacidade produtiva, mas a apropriação do trabalho social do processo produtivo torna-se cada vez mais privado. Essa contradição trava-se, portanto, entre as forças produtivas e as relações sociais de produção.

A tese da segunda contradição fundamental do modo de produção capitalista, elaborada por James O'Connor e lançada inicialmente em 1998, defende que a existência do sistema produtivo depende das condições de produção existentes. No modo de produção capitalista o usufruto e degradação das condições de produção, como infraestrutura pública, espaço urbano e ambiente natural não são transferidos para os produtos gerados pelo processo produtivo. Portanto, a segunda contradição fundamental do capitalismo considera além do paradoxo entre forças produtivas e relações sociais de produção (primeira contradição), a tensão entre estas e as condições de produção, que acabam se tornando custos sociais.

Os autores ecomarxistas, ao se apropriarem da tese de Connor<sup>21</sup>, estendem ao conceito marxista de condições de produção, que originalmente se refere ao ambiente construído (infraestrutura, transporte, comunicação, etc.), a ideia de ambiente natural (do qual é extraída a matéria prima para a produção e onde são descartados os rejeitos de produtos).

Os ecomarxistas consideram duas formas de mais-valia. Aquela que decorre da apropriação parcial do trabalho social pelo capitalista, do trabalho excedente, (“mais-valia do trabalho”) e a que resulta da apropriação dos recursos naturais sem custos ou com custos subcalculados (“mais-valia natural”, cuja melhor denominação poderia ser “mais-valia da natureza”). A lógica do sistema capitalista “no afã de produzir mais e a menores custos, é levado a explorar de forma degenerativa suas fontes de lucro, solapando, com o tempo, as bases de sua própria sustentação” (MONTIBELLER-FILHO, 2008, p. 191).

O autor mencionado discorre sobre o fator determinante da segunda contradição do modo de produção capitalista. Os capitalistas, detentores dos meios de produção, permanecem numa busca incessante de baratear seus custos com o processo produtivo, como requisito para

---

<sup>21</sup> É importante registrar que embora o pensamento de James O'Connor tenha sido tomado como ponto de partida para análises dentro da corrente ecomarxista, no âmbito do marxismo esse autor é bastante criticado por outros autores marxistas, como François Chesnais, Alan Bihl, entre outros.

se manter no mercado competitivo ou para obter um lucro vantajoso em relação aos outros produtores. Além das formas conhecidas de mais-valia absoluta (aumento da jornada de trabalho dos empregados sem aumento do salário) e mais-valia relativa (investimento em tecnologia, técnicas do trabalho, aumentando a produtividade), os produtores se apropriam de recursos naturais que ainda não possuem preço de mercado. No entanto, a tendência é que a apropriação privada sobre estes recursos se generalize e os mesmos passem a ser trocados como mercadoria e seus preços se elevem gradativamente (o que é proposto inclusive pela corrente neoclássica), tornando-se uma barreira econômica para a busca de redução dos custos de produção. Portanto, verifica-se o caráter contraditório no fato de que “a política dos capitalistas individuais para baixar os custos tem resultado em maiores custos para o capital em seu conjunto” (O’CONNOR *apud* MONTIBELLER-FILHO, 2008, p. 203).

O autor é adepto da tese de que a questão ambiental é um processo dialético<sup>22</sup>, podendo ser até mesmo benéfica ao capital em curto prazo ou em movimentos cíclicos (na medida em que surgem novos mercados vinculados à questão ambiental), mas tendencialmente, em dimensões seculares, ela se evidencia como uma contradição fundamental do modo de produção capitalista, colocando em ameaça a própria reprodução desse sistema produtivo.

Burkett (1999) e Foster e Clark (2004) também são defensores desta tese e afirmam que o denominado “imperialismo ecológico” próprio do modo de produção capitalista, está gerando um conjunto de contradições ecológicas que, em escala planetária, põe em perigo a biosfera em sua totalidade. Segundo tais autores a crise ecológica poderia levar ao esgotamento da reprodução do próprio modo de produção capitalista.

Michael Lowy também compartilha da tese de que racionalidade econômica capitalista e racionalidade ecológica são inconciliáveis, sendo que a expansão das relações capitalistas tende a ameaçar a própria existência humana, sendo alternativa para “uma reorganização do conjunto do modo de produção e de consumo, baseada em critérios exteriores ao mercado capitalista” (LOWY, 1999, p.5).

Contraopondo-se à tese da segunda contradição, os autores Chesnais e Serfati (2003) afirmam que a crise ambiental não pode

---

<sup>22</sup> No livro “O Mito do Desenvolvimento Sustentável” o autor Montibeller-Filho apresenta as dezesseis relações de dialética entre natureza/natureza, capital/capital e natureza/capital desenvolvidas por Alan Rudy.

colocar em xeque o modo de produção capitalista, já que o mercado se apropria até mesmo da poluição ambiental e da degradação de recursos naturais, tornando-as fontes de lucro. Estes autores acreditam que “é no âmago dos mecanismos de criação e de apropriação da mais-valia que jazem as contradições que fazem com que ‘a verdadeira barreira da produção capitalista seja o próprio capital’ ” (p. 5). Para eles, a crise ambiental representa uma ameaça premente para a humanidade – e, no imediato, para certas parcelas específicas desta - mas não para o capital em si.

Mészáros (2009) elucida a lógica destrutiva do funcionamento “sociometabólico” do capitalismo. A nova crise que vivenciamos atualmente é mais uma manifestação da crise estrutural do sistema. O que peculiariza os tempos presentes é que o arsenal bélico existente é suficiente para extinguir a vida na face da terra, ao mesmo tempo em que o esgotamento ambiental também vem sinalizando seu limite. O autor afirma que:

(...) Diante dos riscos de uma aniquilação nuclear, por um lado e, por outro, de uma destruição irreversível do meio ambiente, tornou-se imperativo criar alternativas práticas e soluções cujo fracasso acaba sendo inevitável em virtude dos próprios limites do capital, os quais agora colidem com os limites da própria existência humana (p. 57).

Mas o próprio autor afirma que “seria uma grande irresponsabilidade se nos tranqüilizássemos numa espécie de euforia, contemplando uma ‘revolução socialista mundial na virada da esquina’”, o que denota sua vinculação com a perspectiva da contradição clássica do capitalismo entre capital e trabalho.

No que tange ao enfrentamento à questão ambiental, Coutinho (2009) critica as concepções defensoras de que é possível o enfrentamento à crise ambiental por meio da transformação dos comportamentos individuais e da formação de uma nova ética ecológica e humanista. Tais concepções compartilham da noção de desenvolvimento sustentável dentro dos padrões da sociedade capitalista, o que implicaria na criação de novos valores e comportamentos dos indivíduos. O autor desconstrói esse conceito afirmando a inviabilidade da sustentabilidade no interior do modo de

produção capitalista, que se caracteriza por uma forma de apropriação privada da natureza guiada por uma lógica em que é necessário “destruir a natureza para transformá-la em mercadoria” (COUTINHO, 2009, p. 23). O autor se refere às “engrenagens do desperdício” que dão sustentação a esse modo de produção, os quais se manifestam desde a obsolescência programada até a produção para a destruição mediante a superprodução, concluindo que “o consumo e destruição são equivalentes funcionais do ponto de vista do perverso processo de realização capitalista” (p. 24).

Ao criticar as abordagens ecológicas que defendem ser possível instituir um novo modo de vida – sustentável ecologicamente – através da reciclagem, da redução da produção de lixo tóxico, da geração de resíduos e do uso dos recursos naturais, Coutinho (2009) afirma que “para a lógica do capital, as restrições necessárias para a adequação do processo produtivo à preservação do meio ambiente se convertem em entrave intolerável de sua reprodução ampliada” (p. 24).

No âmbito do Serviço Social a autora Silva (2010) também discute sobre a insustentabilidade do modo de produção capitalista. A autora afirma que,

Em sua sede insaciável de lucratividade, o capitalismo revela sua essência crescentemente destrutiva e perdulária (...) a obsolescência programada, o desperdício no trato dos recursos naturais e sociais (...) confrontam-se, progressivamente, com o caráter limitado das potencialidades ambientais, com a finitude dos recursos naturais, o que vem comprometendo, sistematicamente, a própria existência humana no planeta (p. 27).

As autoras Freitas, Nelsis e Nunes (2012) também criticam o conceito de desenvolvimento sustentável a partir de uma perspectiva marxista, desvelando a incongruência do mesmo, pois suas premissas teóricas esbarram nas contradições da lógica essencial de funcionamento da sociedade capitalista.

Embora não tenha sido objeto de discussão central desta dissertação, há que reconhecer os avanços da corrente da Economia Ambiental Ecológica e a importância do movimento ambientalista na luta pela consolidação de políticas públicas e legislações no campo da

preservação ambiental. Mas entende-se que as contradições fundamentais do modo de produção capitalista revelam a impossibilidade de preservação ambiental efetiva dentro das relações de produção e reprodução capitalistas. As contradições do capitalismo são intrínsecas a este sistema de produção e organização social. Para superá-las, é necessário transpor este modelo societário. A proposta de formação de uma nova racionalidade ou consciência ambiental defendida pelo movimento ambientalista é importante, mas é fundamental que coloque em questionamento o modo de produção atual.

Frente à ameaça da própria existência humana, “[...] a questão não é ‘se haverá ruptura ou não’, mas ‘por quais meios’ vão ocorrer” (MÉSZÁROS, 2009, p. 48). Daí a importância do movimento sindical – mesmo diante das mudanças do mundo do trabalho ocorridas a partir da reestruturação produtiva<sup>23</sup> –, de movimentos sociais, partidos políticos de esquerda e outros atores envolvidos na busca revolucionária unificarem suas lutas em prol de outro modelo societário.

Compartilha-se nesta dissertação da concepção dos autores defensores da contradição clássica do capitalismo, entendendo que a superação das contradições deste modo de produção passa pela centralidade da luta de classes, dependendo da organização social da classe trabalhadora, porém esta luta atualmente perpassa também pelo campo ambiental e inclui, portanto, a união de forças dos diversos movimentos sociais que lutam por causas específicas, inclusive no campo ambiental.

Lowy (1999) aponta algumas demandas imediatas que são ou podem se tornar espaços de convergência entre movimentos sociais, sindicatos e militantes da causa ecológica:

- a promoção de transportes coletivos – trem, metrô, ônibus, bonde – baratos ou gratuitos como alternativa aos engarrafamentos e à poluição provocados nas cidades e zonas rurais pelo carro individual e pelo sistema dos transportes rodoviários;
- a luta contra o sistema da dívida e dos “ajustamentos” ultraliberais imposto pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países do Sul, com

---

<sup>23</sup> Ver: ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaios sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.



dramáticas conseqüências sociais e ecológicas: desemprego massivo, destruição da proteção social e das culturas alimentícias, assim como dos recursos naturais destinados à exportação;

- defesa da saúde pública contra a poluição do ar, da água [lençóis freáticos] ou da alimentação pela avidez das grandes empresas capitalistas;
- a redução do tempo de trabalho como resposta ao desemprego e como visão da sociedade que privilegia o tempo livre em relação “a acumulação de bens” (p.6).

As políticas públicas também são espaços de conflito e disputa entre concepções de mundo diferenciadas, portanto, podem direcionar suas práticas e ideologias tanto para o “disfarce” das contradições essenciais desta sociedade, quanto para o desvendamento das mesmas. Por isso abordou-se aqui o conceito de desenvolvimento sustentável, destacando suas incongruências, tendo em vista que o mesmo vem sendo incorporado fortemente pelas políticas públicas, estando claramente presente, por exemplo, na PNPDEC, conforme sua seção I, parágrafo único (BRASIL, 2012). Entende-se que a adesão a este conceito pelas políticas públicas não denota um enfrentamento efetivo à questão ambiental, o que acaba favorecendo a intensificação de suas expressões, entre elas os desastres socioambientais.

### **2.1.2 Desastres socioambientais: expressões da questão ambiental**

Em coerência com a leitura da relação entre sociedade e natureza aqui apresentada, que considera as contradições intrínsecas ao modo de produção capitalista e sua consequência sobre o meio ambiente, entende-se que os desastres socioambientais só podem ser compreendidos em sua totalidade se analisados como fenômenos resultantes de um conjunto de fatores, de ordem natural, social, econômica, política e cultural, que refletem a relação estabelecida entre a sociedade e a natureza no capitalismo, conforme abordado por Marques (2011).

Elevar o tema dos desastres para o campo conceitual consiste uma tarefa difícil, principalmente pelo fato de que o volume da

produção teórica sobre esta temática no país ainda é reduzido, especialmente no âmbito das ciências sociais, embora em nível internacional haja uma produção maior, iniciada ainda na década de 1970. O maior volume de produções sobre o tema no país está situado no campo técnico da Defesa Civil e em áreas tecnológicas e engenharias<sup>24</sup> (como arquitetura e urbanismo, meteorologia, engenharia sanitária e ambiental, engenharia civil, etc.), que entendem o desastre, de forma geral, como “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais” (CASTRO, 2004, p. 57). De acordo com essa concepção o desastre ocorre no momento em que um evento adverso (chuva, seca, granizo, vendaval, incêndio, etc.) atinge uma determinada população vulnerável, provocando prejuízos à vida humana ou à sua reprodução. A soma entre o evento adverso e uma população vulnerável resulta, portanto, em um desastre.

No âmbito da Defesa Civil e das ciências tecnológicas no Brasil é utilizado hegemonicamente o termo desastre natural. A qualificação do termo desastre não é mera questão semântica, pois traz como pano de fundo questões político-ideológicas e expressa determinadas relações de poder que influenciam no delineamento das ações prioritárias para o enfrentamento dos desastres e na formação dos grupos hegemônicos neste campo.

O sistema atual de Defesa Civil brasileiro, em consonância com as orientações advindas dos organismos internacionais, defende a minimização das consequências dos desastres por meio da redução da vulnerabilidade da população, concentrando esforços para preparar as pessoas e as instituições para conviverem com a presença dos desastres. Assim, os investimentos concentram-se principalmente nas geociências, áreas tecnológicas e técnicas de Defesa Civil, em ações de mapeamento e monitoramento do risco, sistemas de alerta e alarme e na criação de uma cultura de percepção de risco entre a população.

Nesta concepção, presente na maioria dos países latino-americanos, está subjacente a compreensão do desastre como uma intrusão na ordem social, na rotina da vida normal e previsível. Por isso a ênfase da investigação e dos investimentos visa transformar o imprevisível em previsível, para assim poder manejá-lo (THOMAS, 1993). O referido autor aponta que:

---

<sup>24</sup> Segundo classificação da CAPES.

El énfasis puesto en la predicción, prognosis, monitoreo y control estructural con énfasis en eventos de magnitud se encuentra confirmado, en América Latina, por el mismo desarrollo institucional y el acceso a fuentes de financiamiento. Los centros e instituciones dedicados a las geociencias son los que mayor proyección y presencia tienen, en comparación con el casi nulo desarrollo institucional en torno a las ciencias sociales (THOMAS, 1993, p.75).

O autor menciona a priorização de investimentos na área das geociências em detrimento das ciências sociais na América Latina. Mesmo após quase duas décadas da data de publicação do texto acima mencionado percebemos que este cenário vem se mantendo. Verifica-se uma grande dificuldade de consolidação da produção teórica e da inserção prática das áreas vinculadas às ciências sociais no campo dos desastres, o que fragiliza inclusive a conceituação dos desastres no âmbito destas ciências.

Embora na América Latina o tema dos desastres seja recente para as ciências sociais, nos Estados Unidos há uma trajetória relativamente longa, que remete ao segundo pós-guerra, pois neste período havia a demanda de analisar o comportamento coletivo e individual possível mediante condições de emergência em decorrência de eventos bélicos (THOMAS, 1993).

Marchezini (2009) apresenta três paradigmas sobre o conceito de desastres sistematizados por Gilbert (1998). O primeiro paradigma, surgido nos Estados Unidos no contexto da denominada Guerra Fria, compreende o desastre como um agente externo ameaçador. Este paradigma, adaptado a partir de um modelo de guerra, considera que as populações sofrem impactos causados por agentes externos (no caso, as chuvas, a seca, os tornados, etc.) e a partir daí reagem para responder a estas agressões. Na década de 1970 esta concepção foi confrontada, principalmente por Enrico Quarantelli, que inseriu nas discussões sobre os desastres a presença dos agentes humanos, o que abriu precedentes para a inserção das ciências sociais no debate sobre este tema. A partir das ideias de Quarantelli “os agentes destrutivos passam a ser compreendidos não como causa do desastre, mas sim como prenúncio de uma crise e de determinados comportamentos relacionados ao contexto social” (MARCHEZINI, 2009, p. 49).

O segundo paradigma aborda o desastre como expressão social da vulnerabilidade e surgiu a partir das discussões iniciadas na década de 1970 por Quarantelli, sendo desenvolvido principalmente por cientistas europeus. Este paradigma rompe com a noção de que a sociedade se encontra em condição de normalidade que eventualmente é interrompida pela ocorrência de desastres. A teoria da *sociedade de risco* de Beck e Giddens introduz a noção de que o risco está presente na sociedade moderna não de forma eventual, mas sim como parte da própria estrutura social, sendo gerados socialmente a partir da ação humana sobre o meio. De acordo com esta perspectiva “a natureza dos desastres deve ser buscada na organização social, compreendendo-os como um processo ligado à vulnerabilidade social, suas causas devem ser explicadas como problemas estruturais, devendo ser contextualizadas” (MARCHEZINI, 2009, p. 50).

O terceiro paradigma, surgido em fins da década de 1980, compreende “o desastre como um estado de incertezas geradas pelas próprias instituições” (MARCHEZINI, 2009, p. 50). Incertezas estas que são produzidas pelas sociedades complexas como resultado da falta de articulação entre as diversas especialidades científicas, que geram noções reducionistas dos desastres.

É importante registrar também a sistematização de Mattedi e Butzke (2001) sobre o conceito de desastre na perspectiva dos *Hazards*. O conceito de *Hazards* pode abranger desde fenômenos como terremotos, vulcões, furacões, avalanches, enchentes, etc., até fome, pragas e epidemias. A noção de *Hazards* se refere à ocorrência de eventos extremos e ao consequente comportamento da população afetada. Originalmente a abordagem de *Hazards*, surgida nos Estados Unidos, referia-se aos desastres como o resultado de fenômenos naturais – agentes externos – que afetam uma população de má sorte e despreparada para enfrentar a situação. Conferia-se centralidade no aspecto físico para conceituar os desastres.

A partir da década de 1970 essa abordagem passa a considerar a interação existente entre fatores naturais e sociais para a constituição dos *Hazards*, os quais podem ser definidos como “uma complexa rede de fatores físicos que interagem com a realidade cultural, política e econômica da sociedade” (MATTEDI e BUTZKE, 2001, p. 7), o que provocou uma maior preocupação científica com os aspectos sociais do desastre, que resultou em vários modelos de análise sobre o comportamento humano antes, durante e depois do desastre. Os autores Mattedi e Butzke (2001) sistematizam alguns dos principais modelos de análise das percepções e reações individuais decorrentes dos desastres,

dentre os quais cabe destacar o Modelo Marxista<sup>25</sup>. Neste modelo entende-se que:

[...] que as pessoas vivem em área de risco porque a sociedade não fornece outras alternativas, ou seja, que os *Hazards* não afetam as pessoas da mesma maneira, pois são os marginalizados os mais atingidos (...). A postura frente ao problema refere-se à modificação radical do comportamento social em caso de crise, através da redefinição do modo de ocupação do solo em áreas inundáveis ou da realocação da população ameaçada, indicando uma disposição política preventiva de longo prazo (p. 8-9).

Esta perspectiva considera as desigualdades sociais presentes na sociedade para analisar o desastre e reconhece a possibilidade que a situação de crise decorrente do desastre apresenta para a ruptura com as condições iniciais que o geraram.

Outro conceito existente sobre desastres no campo das ciências sociais foi elaborado pelo colombiano Wilches-Chaux e resgatado por Thomas (1993). Este conceito entende o desastre como a convergência de um risco físico e a vulnerabilidade humana e considera a existência de dez níveis de vulnerabilidade que influenciam na ocorrência do desastre, quais sejam:

- 1) Vulnerabilidade física ou de localização (ocupação de áreas de risco geológico, o que está geralmente relacionado à situação de pobreza, devido à falta de opção de moradia à população pobre);
- 2) Vulnerabilidade econômica (decorrente da condição de dependência dos países, da ausência de diversificação da base econômica, de investimentos públicos, etc.);
- 3) Vulnerabilidade social (baixo grau de organização e coesão interna das comunidades frente ao risco);

---

<sup>25</sup> Os outros modelos apresentados na sistematização de Mattedi e Butzke (2001) são: Modelo Behaviorista, Modelo Utilitarista e Modelo de Preferência, dos quais resultam diferentes abordagens de análise sobre o comportamento dos sujeitos frente aos desastres.

- 4) Vulnerabilidade política (centralização da tomada de decisões no nível governamental, reduzindo a autonomia nos níveis regionais, locais e comunitários);
- 5) Vulnerabilidade técnica (técnicas de construção inapropriadas nas áreas de risco);
- 6) Vulnerabilidade ideológica (concepções fatalistas, mitológicas e pacíficas sobre o mundo e o meio ambiente);
- 7) Vulnerabilidade cultural (referente à visão restrita dos indivíduos sobre seu papel na sociedade e papel dos meios de comunicação na formação de noções estereotipadas ou distorcidas acerca do meio ambiente e dos desastres);
- 8) Vulnerabilidade educativa (ausência de programas educativos sobre o meio ambiente e sobre formas de comportamento individual, familiar e comunitário frente à situações de risco de desastres);
- 9) Vulnerabilidade ecológica (modelos de desenvolvimento que se baseiam na dominação para destruição do meio ambiente, e não na convivência com o mesmo);
- 10) Vulnerabilidade institucional (rigidez, burocracia, critérios personalistas e decisões políticas que permeiam as instituições).

Thomas (1993) ainda considera necessário relacionar a categoria de vulnerabilidade com as dimensões de temporalidade e historicidade dos processos que geram as condições de vulnerabilidade.

Estes são alguns dos conceitos e perspectivas existentes sobre o tema dos desastres no campo das ciências sociais, mas se percebe a demanda de maior investimento para consolidação do tema dos desastres como um objeto de estudo científico de caráter permanente nestas áreas, especialmente nos países latino-americanos.

Os conceitos apresentados trazem aspectos relevantes e em certa medida alguns se complementam, porém estão vinculados a concepções teóricas conflitantes com a concepção teórica que norteia este trabalho. Por isso, entende-se adequado construir um conceito próprio, de acordo com esta perspectiva que vem sendo utilizada e que decorre, inclusive, dos estudos e discussões realizadas no âmbito da Pesquisa *Situações de desastres: novas demandas e desafios ao trabalho interdisciplinar* (UFSC/FAPESC).

Ressalta-se primeiramente, conforme já apresentado na introdução desta dissertação, que o termo desastre aqui é qualificado

como socioambiental<sup>26</sup> por se considerar que o mesmo possui fatores determinantes de ordem natural, social, econômica, política e cultural que se combinam. Feita esta ressalva, o desastre socioambiental é aqui compreendido como: expressão da relação destrutiva entre sociedade e natureza que se manifesta em determinado momento e espaço, provocando prejuízos à vida humana e/ou à sua reprodução. Embora se manifeste em tempo e espaço delimitado, o desastre socioambiental é construído social, histórica e globalmente<sup>27</sup> e atinge a população e os países de forma diferenciada, de acordo com variadas condições geológicas, hidrológicas, climáticas, econômicas, sociais, culturais, políticas, científicas, institucionais, etc. O desastre socioambiental revela as incongruências existentes nas relações entre os seres humanos e entre estes e a natureza no modo de produção capitalista, pois traz à tona questões como:

- a) a separação entre campo e cidade com concentração populacional massiva nesta e sem planejamento adequado;
- b) a desigual distribuição da riqueza e dos bens socialmente produzidos que impede o acesso de grande parte da classe trabalhadora à moradia adequada, aos avanços tecnológicos e científicos, à infraestrutura urbana (como saneamento básico, coleta de lixo, muros de contenção, etc.) e rural (como a construção de cisternas, sistema de escoamento adequado, etc.);
- c) a ação predatória dos homens sobre a natureza, que resulta na alteração de ecossistemas, na poluição e redução de mananciais, na extinção de espécies animais e vegetais, na contaminação, erosão e empobrecimento do solo, na destruição da camada de ozônio, entre outros efeitos dos modelos de produção industrial e agrícola próprios da sociedade capitalista contemporânea;
- d) a valoração monetária e mercadorização dos bens comuns, como a terra e a água, cujo acesso passa a ser definido de acordo com o poder de compra dos indivíduos e dos países;

---

<sup>26</sup> O termo desastre “socioambiental” é utilizado por autores como Freitas (2010), Nélsis (2012) e Marques (2011), além de movimentos sociais, como o Movimento Nacional de Afetados por Desastres Socioambientais (MONADES).

<sup>27</sup> O termo globalmente aqui denota que os desastres resultam da interação de fatores naturais com as relações sociais que caracterizam o modo de produção vigente, o qual, por sua vez, transpõe fronteiras nacionais e funciona com base em relações globalizadas ou mundializadas, termos aqui entendidos como sinônimos.

e) a fragilidade das instituições e políticas públicas no atendimento das necessidades humanas, permeadas por valores particularistas, por vícios burocráticos, pela carência de trabalhadores e de recursos financeiros, técnicos, tecnológicos;

f) a ausência de uma cultura de prevenção de desastres que impede tanto a população como as instituições de agir adequadamente mediante tais contextos.

A manifestação do desastre socioambiental propriamente dito é como a ponta de um *iceberg*. O que aparece aos olhos a princípio é o que está na superfície, que inclusive é o que a mídia geralmente nos mostra: a destruição, a dor, as perdas de vidas e de bens materiais, os sonhos arrasados e dramas vividos. Contudo, para compreender o *iceberg* como um todo e poder evitá-lo ao máximo possível, é necessário observar para além da superfície, entendendo os múltiplos fatores que lhes dão origem.

O drama dos desastres socioambientais pode colocar em pauta o questionamento destes fatores determinantes da tragédia, que significa questionar desde a atual configuração das políticas sociais até o próprio modelo de sociedade existente. Isso implica em conflito e disputa entre os segmentos sociais que se travam nos diversos espaços, inclusive no âmbito das políticas sociais. Para potencializar esse questionamento e repensar a configuração destas políticas é fundamental compreender algumas particularidades destas políticas na América Latina. Por isso, a seguir será discutida a condição de dependência dos países latino-americanos, a tendência atual do novo-desenvolvimentismo e sua incidência sobre as políticas sociais, bem como a interferência das orientações de organismos internacionais na configuração das Políticas na área da assistência social, da proteção e defesa civil.



### **3. DEPENDÊNCIA POLÍTICO-ECONÔMICA: INCIDÊNCIAS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS**

Nesta seção pretende-se abordar alguns aspectos da política social no Brasil, trazendo particularidades dos países periféricos e da tendência atual do novo-desenvolvimentismo, entre outros aspectos relevantes para compreender a atual configuração da Política de Assistência Social brasileira e a sua consequente configuração frente aos desastres socioambientais.

#### **3.1 POLÍTICA SOCIAL NOS PAÍSES PERIFÉRICOS**

Os sistemas de proteção social vigentes em nosso continente se diferenciam claramente daqueles dos países centrais<sup>28</sup>. Nestes, principalmente aqueles pertencentes à região da Escandinávia, no norte da Europa, consolidaram-se sistemas de proteção social de grande amplitude e marcados pelo caráter de universalidade, ainda que os mesmos estejam sofrendo processos de desmonte devido à incidência dos efeitos da crise internacional.

As políticas sociais<sup>29</sup> no continente latino-americano, de um modo geral, são marcadas fortemente pela fragmentação e focalização,

---

<sup>28</sup> Embora seja importante registrar que em decorrência da atual crise mundial que, até o momento, tem atingido mais intensamente as grandes economias centrais do mundo, vem ocorrendo sérios cortes em políticas sociais já consolidadas nestes países. Tal cenário vai de encontro com a tese defendida por Valência (2009) referente à tendência da homogeneização da superexploração do trabalho, mesmo nos países altamente industrializados. O processo de globalização/mundialização do capital, do qual se beneficiam os países da Triade (Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão) está “criando as bases para que se opere a superexploração da força de trabalho, de modo que tal regime deixaria de ser exclusivamente um regime próprio das economias dependentes para estender seu raio de ação aos países desenvolvidos – como indicou Marini –, incluindo até mesmo os Estados Unidos” (VALENCIA, 2009, p. 58).

<sup>29</sup> A compreensão de política social neste trabalho vai ao encontro ao que afirma Potyara Pereira: a política social é compreendida como “um processo complexo e multideterminado, a par de ser contraditório e dinamicamente relacional” (PEREIRA-PEREIRA, 2009, p. 15). Portanto, seria reducionismo afirmarmos

sendo os serviços públicos básicos direcionados para atender a parcela da classe trabalhadora mais empobrecida, que não dispõe de meios para pagar pelos serviços privados. Estas características dos sistemas de proteção social em países latino-americanos refletem, entre outros fatores, a condição de dependência na qual esses países se encontram em relação aos países centrais, condição esta discutida por Marini (1973)<sup>30</sup> – a partir da categoria de troca desigual de mercadorias. Essa condição se mantém até os dias atuais, sendo a dívida pública um importante mecanismo para sua perpetuação.

É importante abordar aqui como esta condição de dependência político-econômica incide sobre as políticas sociais brasileiras, fundamentalmente pelo papel dos organismos internacionais, repercutindo nas diversas áreas, entre elas a assistência social, proteção e defesa civil, que são temas relacionados ao objeto de estudo da presente pesquisa.

As relações político-econômicas que transpõem as fronteiras nacionais preservam a condição de dependência dos países periféricos, pois além de garantir a transferência de parte do excedente econômico produzido nestas nações aos países centrais, no período neoliberal da década de 1990 a dívida externa se concretiza como um mecanismo essencialmente político que permite o controle externo sobre as políticas econômicas e sociais implementadas nos países periféricos, processo em que os organismos internacionais tem papel fundamental.

O mecanismo da dívida pública se insere no contexto da sociedade global, marcada pela superação das relações interestatais e constituição de instituições de caráter global, conforme afirmam os

---

que ela é tão somente um mecanismo de controle e contenção da classe trabalhadora; Ou que é um meio utilizado para reduzir os custos da reprodução da força de trabalho; Ou ainda que as políticas sociais sejam conquistas plenas da classe trabalhadora, que implicam em ampla redução dos ganhos do capital. Sendo contraditória e multideterminada, a política social é produto da síntese destes diversos fatores, entre outros.

<sup>30</sup> Algumas das obras sobre o pensamento de Ruy Mauro Marini que abordam o tema da dependência dos países latino-americanos no capitalismo são: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs.). **Ruy Mauro Marini: Vida e Obra**, São Paulo: Expressão Popular, 2005. (p. 181-236). Para leitura mais aprofundada, ver a referida obra ou: MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. In: SADER, Emir (Org.). **Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000. (p. 105-165).

autores vinculados à corrente *Globalista*<sup>31</sup>, da qual faz parte o autor marxista brasileiro Octavio Ianni. Este autor afirma que a soberania das nações fica subsumida às exigências do capital internacional. As relações externas se interiorizam e acabam condicionando a política econômica e social de cada país (IANNI, 1986).

De uma forma geral, pode-se afirmar que a condição de dependência dos países latino-americanos interfere na política social de várias formas, tal como: a condição de superexploração da classe trabalhadora agrava as expressões da questão social<sup>32</sup>, ampliando as demandas sociais não supridas ou precariamente supridas por meio do trabalho, repercutindo sobre as políticas sociais; o pagamento da dívida pública espolia parte do excedente produzido pelos trabalhadores locais que deveria ser investido em políticas sociais, especialmente da Seguridade Social e; as condicionalidades e orientações dos organismos internacionais exigidas como contrapartida para viabilizar empréstimos e subsídios aos países periféricos incidem intensamente no delineamento das políticas sociais destes países.

Nos países periféricos os trabalhadores são submetidos à superexploração da sua força-de-trabalho, o que faz com que no geral trabalhem mais e ganhem salários menores que os trabalhadores dos países centrais, não correspondendo sequer ao necessário para satisfação das necessidades básicas do trabalhador e sua família. A fim de ilustrar tal afirmação, cabe registrar os dados do último recenseamento demográfico, os quais revelam que em 2010 metade dos brasileiros recebia mensalmente rendimentos de até R\$ 375,00 (IBGE, 2011), ou seja, menos que o salário mínimo do período – que era de R\$ 510,00. Naquele período o salário mínimo necessário deveria ser de R\$ 2.227,53, segundo cálculo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), valor este calculado pelo órgão como sendo o necessário para suprir as necessidades básicas (moradia,

---

<sup>31</sup> A corrente dos *globalistas* pode ser subdividida entre os autores que afirmam que o processo de formação da sociedade global ocorre de forma pacífica e harmoniosa e os autores socialistas, entre eles Octavio Ianni, que interpretam a formação da sociedade global como um processo conflituoso, permeado pela luta de classes (MARTINS, 2003, p. 5).

<sup>32</sup> Questão social na era das finanças é entendida por Yamamoto (2011) como sendo “mais do que as expressões de pobreza, miséria e ‘exclusão’. Condensa a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social – e dos sujeitos que o realizam – na era do capital fetiche” (p.125).

alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social) do trabalhador brasileiro e sua família (família média de um casal e dois filhos). Este dado indica que pelo menos metade dos trabalhadores brasileiros são superexplorados, na medida em que não recebem sequer o necessário para suprir as necessidades consideradas básicas segundo as condições societárias atuais.

Essa condição de superexploração a que é submetida grande parte da população brasileira amplia as demandas sociais que chegam à assistência social, à habitação, à saúde e demais políticas, bem como amplia as condições de suscetibilidade que originam os desastres socioambientais.

Diante da amplitude e intensidade das demandas sociais que chegam às políticas sociais, ao invés de contarmos com um sistema de proteção social abrangente e articulado, defrontamo-nos com um sistema fortemente marcado pela fragmentação, seletividade, focalização e que confere à assistência social um papel de centralidade para o atendimento à população considerada em situação de pobreza e extrema pobreza, aos quais ainda foram acrescentadas expressões como: situação de vulnerabilidade e/ou risco e/ou exclusão.

Essa configuração do sistema de proteção social no Brasil está relacionada a diferentes fatores. Ressalta-se aqui os “assaltos” que se faz ao orçamento da Seguridade Social para transferi-lo ao orçamento fiscal, que acaba sendo direcionado ao pagamento da dívida pública. No final da década de 1990 foram firmados acordos com o FMI, nos quais se estabeleceu o compromisso do país em produzir *superávits primários*<sup>33</sup>, a fim de pagar a dívida.

Para compor o *superávit primário* o país adota determinadas medidas, entre elas pode-se citar a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que atinge diretamente o orçamento da Seguridade Social brasileira. Isso porque, com a criação da DRU em 2000 através da Emenda Constitucional 27<sup>34</sup>, 20% da arrecadação de tributos e

---

<sup>33</sup>O *superávit primário* é a diferença positiva entre as receitas arrecadadas pelo país e as despesas efetuadas. Nesta relação, segundo Boschetti e Salvador (2006), são contabilizados como receitas os tributos, contribuições sociais e econômicas, etc., e como despesas incluem-se gastos com pessoal, previdência, políticas sociais, manutenção da máquina administrativa, etc. Portanto, quando a arrecadação é superior às despesas ocorre um *superávit primário*, o qual é destinado ao pagamento da dívida pública.

<sup>34</sup> A DRU foi criada no ano de 2000, no entanto em 1994 já existia a prática de desvinculação das receitas da União para compor o denominado Fundo Social

contribuições sociais passaram a ser desvinculadas do orçamento da Seguridade Social, ou seja, este percentual não precisa ser necessariamente aplicado nas políticas da Seguridade, podendo ser utilizado livremente pelo governo. E conforme vem se materializando no Brasil, esses 20% da DRU contribuem para produzir os *superávits primários*.

Segundo Barrocal (2011a), desde que o Brasil começou a praticar o *superávit primário*, em 1998, já destinou R\$ 947 bilhões para o pagamento de juros da dívida pública. O mesmo autor afirma que, segundo dados do Banco Central, a soma dos juros da dívida pública (interna e extena) do país neste mesmo período somou R\$ 1,8 trilhão, dos quais somente a metade foi paga até meados de 2011. Assim, o pagamento da outra metade dos juros foi viabilizado através da realização de novos empréstimos, por meio da venda de títulos públicos no mesmo mercado em que o Brasil já é devedor, perpetuando a dívida pública nacional.

Barrocal (2011b) explicita que estes recursos destinados ao pagamento da dívida implicam em cortes nos gastos com política social. Afirma que os gastos com saúde, assistência social e educação no período de 1999 a 2009 foram de R\$ 505 bilhões, R\$ 250 bilhões e R\$ 227 bilhões, respectivamente. Esses valores correspondem a 89%, 43% e 40%, respectivamente, dos gastos com pagamentos de juros da dívida pública efetuados no mesmo período.

Ao analisar o orçamento da Seguridade Social brasileira no ano de 2011 a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) constata que a mesma apresenta um *superávit*, ao contrário do discurso oficial disseminado. No entanto, esse *superávit* é transfigurado em *déficit* por meio do assalto provocado pela DRU ao orçamento da Seguridade Social. A ANFIP (2012) demonstra que:

---

de Emergência (FSE), reconhecida pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994. Em 1996 foi renovada pela Emenda Complementar nº 10 que renomeava essa desvinculação para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), reconhecendo que sua função não tinha nada de “social”, pois atendia às demandas das novas políticas monetárias do Plano Real e os decorrentes custos da dívida pública. Em 2000 é criada a DRU por meio da Emenda Complementar nº 27, e renovada pelas Emendas Constitucionais n.º 42/2003, n.º 56/2007 e n.º 68/2011 (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2012, p. 91).

Ao retirar R\$ 52,6 bilhões do Orçamento da Seguridade Social em 2011, a DRU cumpre um papel de esvaziar o financiamento, suprimindo a maior parte do superávit da Seguridade. Essa subtração de recursos não aparece nos relatórios como uma transferência de recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. É como se esses recursos fossem, por natureza, do Orçamento Fiscal (p.91).

A tabela a seguir demonstra os valores da receita das contribuições sociais no período de 2005 a 2011 e os respectivos valores desvinculados pela DRU (tabela 1).

**TABELA 01 – Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Receita de contribuições sociais	169.145	175.870	200.409	196.485	193.865	229.274	263.194
COFINS	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023	159.891
PIS/PASEP	22.083	23.815	26.116	30.830	31.031	40.373	42.023
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754	57.845
Conc Prognósticos	1.578	1.956	2.431	2.054	2.497	3.148	3.414
CPMF	29.654	32.493	36.382	1.004	-	-	-
Valores desvinculados	32.580	33.806	38.550	39.255	38.776	45.860	52.635

Fonte: dados da STN. Org. ANFIP e Fundação Amfip.

Segundo esses dados, constata-se que os valores desvinculados estão sendo maiores ano após ano, o que acaba provocando um saqueio às políticas sociais brasileiras e, logo, aos direitos sociais dos trabalhadores do país.

Os empréstimos efetuados junto aos organismos internacionais ou mesmo subsídios fornecidos para desenvolvimento de projetos, como no caso do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também são condicionantes da política social nos países dependentes. Isso por que são exigidas contrapartidas dos países creditados, que consistem em seguir as orientações e atingir as metas propostas pelo organismo internacional. No geral, estas orientações dizem respeito à política econômica e social do país devedor.

Referindo-se ao BIRD, Freitas (2004) afirma que as atribuições financeiras e técnicas desta organização internacional estão sendo ampliadas consideravelmente, de modo que o Banco passa a assumir cada vez mais um papel político através da formulação de políticas globais e setoriais. Sua importância se ampliou a partir da década de 1970, quando o Banco “passou a constituir uma das principais fontes de financiamento para o setor social, se não for a maior delas” (FREITAS, 2004, p. 135). A autora afirma ainda que principalmente o BIRD “vem ampliando suas funções a partir de 1980, no sentido de atuar cada vez mais como órgão político central, especialmente como coordenador do processo de desenvolvimento global” (p. 135).

O poder exercido por essas organizações internacionais no delineamento das políticas adotadas nos países periféricos fica evidente através do Consenso de Washington, acordo firmado em 1989 entre o FMI e o Grupo Banco Mundial (GBM) (ao qual pertence o BIRD) com os países latino-americanos. Tal acordo presumia a adoção de um conjunto de medidas neoliberais que deveriam ser adotadas por estes países em contrapartida à negociação das dívidas externas destes.

Martins (2003) afirma que o neoliberalismo foi uma estratégia adotada com vistas a conter a crise do capitalismo e a crise de hegemonia dos Estados Unidos, que começou a ser tecida ainda na década de 1960 com a perda da capacidade produtiva norte-americana em relação à produção mundial. O referido autor enfatiza que:

O neoliberalismo está vinculado, de um lado, à racionalização capitalista das novas potencialidades microeletrônicas, que viabilizam a construção de escalas globais de produção e



consumo e permitem a construção de um comércio internacional profundamente articulado, sem custos tarifários. Mas, de outro lado, ele também está muito vinculado à crise de hegemonia dos Estados Unidos. Porquê? Porque os Estados Unidos têm entre os determinantes de sua crise a elevação de seus custos de produção em relação ao restante da economia mundial. Uma das razões disso é a presença de uma classe operária ativa, e uma das formas de se desmontá-la é utilizar o mercado mundial para nivelar por baixo os salários domésticos. Os Estados Unidos, através de suas frações burguesas mais ligadas aos oligopólios globais, defendem um enfoque favorável à abertura dos mercados, buscando na força de trabalho superexplorada do terceiro mundo um elemento capaz de pressionar para baixo os salários do país (p. 10).

A implantação das políticas neoliberais como tentativa de reverter a crise teve êxito para o capital somente como medidas paliativas, que retardaram os efeitos das contradições desencadeadoras da crise, mas não as evitaram, pelo contrário, fizeram-nas se manifestar com maior fervor.

Os compromissos com os organismos internacionais também foram assumidos pelo Partido dos Trabalhadores e publicizados durante a campanha eleitoral de 2002 por meio da Carta Aberta ao Povo Brasileiro, onde nas palavras de Luis Inácio Lula da Silva se verifica uma tentativa de conciliação entre interesses de classe distintos, na medida em propõe uma ruptura com o modelo político-econômico corrente no país, promovendo uma nação mais fraterna, solidária, com maior justiça social e participação popular, mas ao mesmo tempo se compromete com a formação do *superávit primário*, com o pagamento da dívida pública, com a realização de reformas estruturais, as quais através do documento parecem favoráveis ao “povo brasileiro”, embora a realidade tenha nos mostrado seu caráter contrário aos direitos trabalhistas.

Esse contexto de implantação de medidas neoliberais combinado à tentativa de promover certas melhorias nas condições de vida principalmente da população mais pobre, resultou em uma recondução das políticas sociais nas últimas duas décadas, conferindo centralidade

ao combate à pobreza<sup>35</sup> (MAURIEL, 2010), tirando de foco o princípio de universalidade das políticas sociais e atribuindo à assistência social uma responsabilidade suprasuma na redução da pobreza (conforme será abordado no próximo subitem). A centralidade atribuída ao combate à pobreza vem sendo difundida fortemente pelos organismos internacionais, sendo inclusive um dos oito objetivos do milênio da ONU.

O tema do meio ambiente também consta entre os oito objetivos do milênio e consiste na busca pela garantia da sustentabilidade ambiental. O GBM vem destinando nos últimos anos significativos recursos para projetos voltados para a proteção e/ou recuperação ambiental. Conforme informe da Organização, em março de 2009 foi aprovado crédito no valor de US\$ 1,3 bilhão para apoiar ações para mudanças climáticas no Brasil, caracterizando o maior empréstimo feito pelo Banco ao país. Tal empréstimo foi aprovado no sentido de apoiar o país numa agenda de ações para aperfeiçoar o sistema de manejo ambiental e integrar sustentabilidade e desenvolvimento com investimentos principalmente nos setores de manejo florestal, água e energia renovável. Conforme apresentado no informe *online* do próprio GBM:

O programa apoia o compromisso do Brasil de ampliar os resultados ambientais e a redução da pobreza ao mesmo tempo em que implementa um modelo de competitividade e crescimento

---

<sup>35</sup> Embora tenham ocorrido avanços consideráveis no Brasil no campo das políticas sociais a partir da Constituição Federal de 1988 – ao menos no campo legal – quase ao mesmo tempo destas conquistas fomos acometidos pelas medidas neoliberais, pelos cortes dos gastos sociais, pelo aprofundamento da precarização das condições de trabalho, entre outras formas de ataque aos trabalhadores. Antes mesmo da regulamentação das políticas dispostas na Carta Constitucional, inicia-se a aprovação de emendas constitucionais, retarda-se as regulamentações e focaliza-se a implementação das políticas, seguindo os ditames dos organismos internacionais para a aplicação das medidas neoliberais definidas no Consenso de Washington, que incluem expressivos cortes de gastos públicos. A concretização dos avanços legais das políticas sociais vai a passos lentos, por vezes em sentido regressivo. Os benefícios e serviços sociais públicos – tal como educação, saúde, assistência social, etc. –, geralmente de caráter precário e envoltos nas amarras da burocracia seletiva, são restritos aos segmentos mais empobrecidos da classe trabalhadora, sendo os demais, alvos da esfera privada.

acelerados. Essas metas serão alcançadas priorizando incentivos, tais como ações para aumentar o valor econômico da floresta em pé, e instrumentos econômicos, como o aumento do perfil ambiental das fontes de financiamento, como partes integrais da estratégia de gestão ambiental do governo (GBM, 2009, s/p).

Verifica-se que o GBM destaca ações voltadas à valoração econômica dos bens naturais como meio para conter a degradação ambiental, visando fomentar uma “economia verde”, que viabilize o crescimento econômico, a sustentabilidade ambiental e a redução da pobreza, nos moldes do desenvolvimento sustentável.

A organização faz uma vinculação direta entre desenvolvimento econômico ambientalmente correto e redução da pobreza, pois o Grupo percebe na questão ambiental uma possibilidade de consolidação de novos mercados muito promissores, o que é favorável ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento, que emitem menos gases poluentes do que os países desenvolvidos. No entanto, é importante lembrar que o nível de crescimento econômico de um país não corresponde automaticamente ao nível de riqueza ou pobreza de sua população como um todo, afinal, este decorre do modo como se estabelece a distribuição desta riqueza.

As principais medidas difundidas pelos organismos internacionais para fazer o enfrentamento à questão ambiental nos marcos do desenvolvimento sustentável são, segundo Silva (2010, p.123), a gestão ambiental – focando na reciclagem de resíduos sólidos, nos investimentos em pesquisas científicas e inovações tecnológicas e na educação ambiental –, bem como a difusão da ideologia do progresso técnico.

No que tange aos desastres socioambientais no Brasil verifica-se que a PNPDEC do país segue as orientações do Marco de Hyogo. O Brasil é um dos 168 países signatários deste Marco, que é o principal instrumento para a redução de desastres adotado pela ONU. O objetivo central deste Marco consiste em aumentar a resiliência das nações e das comunidades diante dos desastres até o ano de 2015, no contexto do desenvolvimento sustentável. Propõe cinco áreas prioritárias para a tomada de decisões, quais sejam:

- a) **Garantir que a redução de risco de desastres (RRD) seja uma prioridade nacional e local com uma sólida base**

**institucional para sua implementação:** criação de plataformas nacionais multissetoriais para orientar a formulação de políticas e coordenar as diversas ações; integração das ações de redução de riscos de desastres, as políticas e o planejamento do desenvolvimento, tais como estratégias para a redução da pobreza; garantia da participação comunitária (ONU, 2005, p. 2).

- b) **Identificar, avaliar e observar de perto os riscos dos desastres e melhorar os alertas prévios:** investimentos nas capacidades científicas, técnicas e institucionais para desenvolver mapas de ameaças naturais, criar e disseminar ferramentas. Produção de mapas de riscos e indicadores de vulnerabilidade e de risco (ONU, 2005, p.3).
- c) **Utilizar o conhecimento, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis:** difusão de informações pertinentes ao risco de desastres e meios de proteção; cooperação entre especialistas em desastres, responsáveis pelo planejamento e outros atores; inserção do tema da redução de riscos de desastres na educação formal e não formal e em capacitações; criação e fortalecimento de programas de base para a gestão do risco de desastres (ONU, 2005, p.3).
- d) **Reduzir os fatores fundamentais do risco:** proteção de infraestruturas essenciais como escolas, hospitais e casas; modernização de edifícios vulneráveis; proteção de ecossistemas fundamentais; viabilização de seguros e microfinanças às populações vulneráveis (ONU, 2005, p.4).
- e) **Fortalecer a preparação em desastres para uma resposta eficaz a todo nível:** formulação e implementação de planos de contingência; criação de fundos de emergência; articulação e coordenação regional para respostas eficazes aos desastres; integração constante entre órgãos responsáveis pela resposta aos desastres e aqueles responsáveis pelo planejamento, gestores de políticas e organizações de desenvolvimento; realização de simulados de evacuação (ONU, 2005, p.4).

Em síntese, constata-se que essas ações propostas no Marco de Hyogo colocam um foco central na preparação das nações e comunidades para o enfrentamento aos desastres, de forma a minimizar os danos e viabilizar respostas ágeis e eficazes à população atingida por desastres. Pouca atenção se atribui no documento às ações preventivas e não se problematizam as raízes das desigualdades sociais, da pobreza, da

segregação espacial urbana, da informalidade fundiária, da degradação massiva de reservas naturais, etc., o que implicaria colocar em pauta o próprio modelo de desenvolvimento vigente.

As orientações do Marco de Hyogo são basilares para a estruturação da atual PNPDEC, criada pela recente Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012. Esta lei se propõe a reorientar o paradigma de atuação frente aos desastres, na medida em que visa priorizar ações preventivas (por isso inclui-se o termo “proteção” na nomeação da Política, antes denominada apenas Política Nacional de Defesa Civil pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010).

Os objetivos da PNPDEC visam reduzir os riscos de desastres; prestar socorro e assistência aos atingidos; recuperar áreas afetadas; incorporar a redução do risco e ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e planejamento de políticas setoriais; estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e sustentáveis; monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres; produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais; estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural; combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre; integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente; entre outros objetivos (BRASIL, 2012).

Os objetivos da PNPDEC convergem às proposições do Marco de Hyogo e embora proponham atuar prioritariamente na prevenção aos desastres, não se remetem aos fatores políticos, socioeconômicos e culturais que aumentam as possibilidades de ocorrência de desastres socioambientais. É ilustrativo o objetivo que trata sobre as ocupações irregulares, pois se refere somente ao combate das ocupações irregulares e a “realocação” da população residente nas áreas de risco, porém, não se refere à promoção de uma política efetiva de promoção do direito à moradia segura e adequada.

As principais ações realizadas em nível nacional no país no ano de 2012 em consonância com o Marco de Hyogo, situadas no Programa de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, consistem principalmente em construção de obras estruturais, realização de eventos e programa de capacitação continuada através de simulados regionais, cursos

presenciais e à distância, monitoramento, registro e elaboração de documentos oficiais sobre anormalidades, ameaças, riscos, desastres, crises e situações críticas em cenários de desastres, avaliação e envio de alertas e alarmes por meio do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD, criação do Cartão de Pagamento de Defesa Civil para transferência de recursos aos estados, municípios e Distrito Federal com maior transparência e expansão dos mapeamento de áreas de risco (SEDEC, 2013).

Percebe-se que as ações priorizadas na área de Defesa Civil em âmbito nacional convergem às proposições estabelecidas no Marco de Hyogo e focam nas medidas de respostas e resiliência, voltadas ao preparo da população e instituições para “conviver” com os desastres socioambientais através da mitigação de seus danos.

A adesão do país às orientações dos organismos internacionais e a transferência externa de recursos por meio dos *superávits primários* com finalidade de pagamento da dívida pública denotam a condição de dependência político-econômica a que o Brasil e outros países latino-americanos estão submetidos. É importante ressaltar, porém, que se esta condição de dependência se mantém é porque possui sustentação interna, tendo a cumplicidade das elites nacionais. Vemos as sucessivas gestões de governo reforçando tal condição, inclusive após a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, o que revela um contexto de uma “hegemonia às avessas”, nas palavras de Oliveira (2010) em que:

[...] não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital, explicitamente – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista” (OLIVEIRA, 2010, p. 27).

Em consonância com esta leitura, Coutinho (2010) afirma que vivemos no Brasil hoje a “hegemonia da pequena política”, que tem suas bases no consenso passivo, em que as massas aceitam o existente como natural, incorporando a ideia de que a política é meramente a disputa de poder entre distintas elites. As massas afastam-se da auto-organização, da articulação em partidos e da luta pelo poder. O autor afirma então que:

[...] o principal desafio da esquerda hoje é recolocar a grande política na ordem do dia, único modo de quebrar a hegemonia da pequena política e, portanto, do capitalismo em sua forma atual, a da servidão financeira (COUTINHO, 2010, p. 43).

Conclui-se que é fundamental compreendermos as especificidades que configuram a realidade latino-americana, com foco no Brasil, e que devem ser consideradas para que pensemos a Política de Assistência Social na sua relação com a questão ambiental e uma de suas expressões – os desastres socioambientais – numa perspectiva “desde el sur”, que favoreça a melhoria das condições de vida dos trabalhadores latino-americanos através da participação destes no usufruto, nas decisões sobre a utilização do excedente produzido localmente, sem desconsiderar, contudo, que esta questão ambiental não está circunscrita no tempo e no espaço, e por isso mantém uma imbricação com os preceitos, as formas com se apreendem os problemas e com as propostas para solucioná-los. Por isso também é importante colocar o tema da questão ambiental na esfera da “grande política”, em termos de Coutinho (2010).

### 3.2 A POLÍTICA SOCIAL SOB NOVA TENDÊNCIA: NOTAS SOBRE O NOVO DESENVOLVIMENTISMO

A condição de dependência político-econômica que assombra os países latino-americanos ao longo de suas trajetórias históricas e interfere no delineamento de suas políticas sociais, apresenta nova tendência dominante principalmente no emergir do século XXI.

Os mesmos organismos internacionais que nas décadas de 1980 e 1990 disseminaram discursos e impeliram os países periféricos a implementarem reformas de Estado<sup>36</sup> fundadas na perspectiva

---

<sup>36</sup> A proposta de Reforma de Estado no Brasil foi elaborada em 1997 pelo ex-Ministro Bresser Pereira durante a gestão do então Presidente Fernando Henrique Cardoso e previa, entre outras questões, a redução do Estado por meio da privatização, terceirização e publicização, ou seja, as políticas de cultura,

neoliberal, com o intuito de reverter a crise econômica internacional, a partir do novo século reconduzem suas orientações e ações para uma perspectiva que Vianna (2008) denomina “liberal revisitada”. Na primeira década do novo século se torna evidente o fracasso das propostas neoliberais para reverter a crise mundial, a qual se manifesta ainda com maior intensidade nos países centrais, atingindo fortemente os Estados Unidos e outras potências mundiais, principalmente européias.

O tão disseminado discurso de desenvolvimento sustentável mostra-se inatingível mediante trágicas manifestações de insustentabilidade simultaneamente no campo econômico, social e ambiental.

É neste período que surgem importantes formulações teóricas que assumem papel central no redirecionamento das tendências assumidas pelos organismos internacionais e que passam a influenciar diretamente o delineamento dos sistemas de proteção social, principalmente nos países dependentes.

A perspectiva da teoria de risco difundida principalmente por Beck e Giddens na década de 1990 elucida os danos produzidos pela sociedade industrial e a necessidade de refletir sobre os “efeitos colaterais” desta e redeterminar padrões de responsabilidade, segurança, controle, limitação e distribuição das consequências dos danos. Em coerência com estas proposições é que se estabeleceram os acordos entre países para reverter a questão ambiental, sendo um de seus marcos o Protocolo de Kioto.

Em meio a este contexto de “mundialização do risco” – este produzido pelo próprio padrão de desenvolvimento – são difundidas as proposições teóricas do economista indiano Amartya Sen, que passam a ser incorporadas nos discursos e ações dos organismos internacionais, incidindo diretamente sobre o delineamento dos sistemas de proteção social dos países periféricos. A tese defendida por Sen considera que:

A noção de desenvolvimento requisita necessariamente que sejam removidas as

---

educação, lazer, esporte, ciência e tecnologia passariam a ser apenas gerenciadas pelo Estado, sendo sua execução assumida por Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), que são Pessoas Jurídicas de Direito Privado, mas que recebem recursos do Estado para atuar.



principais fontes de privação de liberdade, tais como: pobreza, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estado repressivo (MOTA, AMARAL e PERUZZO, 2010, p. 41).

Sen (2001) afirma que para enfrentar a desigualdade, como requisito para impulsionar o desenvolvimento, é necessário que o Estado proporcione igualdade de oportunidades, realizando ações que permitam aos sujeitos desenvolver suas capacidades.

No contexto de difusão desta nova tendência se situam os países latino-americanos, alguns deles sob a condução de governos de caráter mais progressista ou com tendências fortemente revolucionárias (como a Venezuela), identificados como sendo de esquerda ou centro-esquerda, que em meio à resistência contra as ditaduras militares se fortaleceram e conquistaram o poder em alguns destes países, a exemplo do Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador e Venezuela (MOTA, AMARAL e PERUZZO, 2010).

Os discursos anti-imperialistas e de defesa do desenvolvimento nacional que marcaram as propostas eleitorais destes partidos de esquerda e centro-esquerda, acabam se reconfigurando com a entrada de seus representantes no poder. Entra em cena, então, o que vem sendo chamado “novo-desenvolvimentismo”, que não se equipara ao nacional-desenvolvimentismo que influenciou os países latino-americanos entre os anos 1940 e 1970, embora se fundamente nele.

O novo-desenvolvimentismo surge no século XXI como uma terceira via entre o neoliberalismo e o socialismo, visando minimizar os efeitos desastrosos provocados pelo neoliberalismo na América Latina, porém, não interfere nas contradições essenciais do capitalismo. Alguns dos efeitos desastrosos do neoliberalismo na América Latina são apresentados por Castelo (2012) quando afirma que:

Já na década de 1990, os danos sociais da agenda neoliberal foram sentidos com maior intensidade. Brasil, México e Argentina viram cadeias dos parques produtivos ser desmontadas e alguns setores desnacionalizados. O desempenho macroeconômico foi pífio: baixas taxas de crescimento, desequilíbrios nos balanços de

pagamentos (com graves crises cambiais), déficits públicos crescentes e aumento das dívidas públicas internas. E os efeitos sobre expressões da "questão social" também foram desastrosos: aumento do desemprego estrutural e do pauperismo (absoluto e relativo) e perda de direitos sociais básicos, como a precarização das relações trabalhistas e a privatização de bens públicos, como saúde, previdência e educação (p.623).

Ainda segundo Castelo (2012), no Brasil a primeira gestão do Governo Lula foi marcada pela continuidade da agenda neoliberal e somente no segundo mandato do PT é que entrou em cena o novo-desenvolvimentismo, sendo denominado pelos quadros petistas do governo como social-desenvolvimentismo<sup>37</sup>.

Mota, Amaral e Peruzzo (2010) afirmam que:

[...] os adeptos desse novo-desenvolvimentismo consideram que algumas políticas e ações são fundamentais para repor na agenda dos países da região os mecanismos de distribuição dos recursos, de modo a enfrentar a questão da desigualdade, agora com foco na discussão da oportunidade (p.43, grifos dos autores).

---

<sup>37</sup> É importante registrar que são identificadas três correntes dentro do novo-desenvolvimentismo: a primeira é a chamada macroeconomia estruturalista do desenvolvimentismo e fortemente defendida por Bresser Pereira – idealizador da Reforma do Estado na década de 1990. Essa corrente defende a primazia do mercado, voltado para o mercado externo, com regulação das falhas deste pelo Estado, principalmene na política cambial e de juros. A segunda é denominada Pós-Keynesiana e assemelha-se à primeira, pois defende a intervenção do Estado para reduzir as incertezas de investimentos do setor privado. A terceira corrente é denominada como social-desenvolvimentismo, adotada pelo PT, que defende o desenvolvimento do mercado interno por meio do consumo de massa, por isso preza pela distribuição de renda, sendo as políticas macroeconômicas subordinadas ao desenvolvimento (CASTELO, 2012).

As bases do novo-desenvolvimentismo, fundadas na perspectiva difundida pelos organismos internacionais vinculada ao pensamento de Amartya Sen, colocam uma posição de destaque para a questão da inclusão social, haja vista que consideram a exclusão social como eixo do problema atual (ALBUQUERQUE; POCHMANN, *apud* CEPÊDA, 2012). Combinam-se políticas de crescimento econômico com políticas distributivas, sendo estas últimas o foco do projeto aliadas a políticas de estímulo produtivo (CEPÊDA, 2012). Os setores-chave do novo-desenvolvimentismo situam-se na economia de inovação, da sustentabilidade e de exportação, junto à estratégias cambiais e creditícias (*ibidem*).

Neste processo o consumo e a renda popular são considerados pontos fundamentais do desenvolvimento econômico e social, o que dá sustentação às crescentes ações de transferência direta de renda (como Programa Bolsa Família) e indireta (acesso a serviços através do Programa Minha Casa, Minha Vida, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Luz para todos, etc.), ampliação do crédito popular, do fomento de iniciativas de empreendedorismo popular, etc. Também criam-se formas de democratização do acesso à educação superior, por meio da ampliação e reestruturação de Instituições de Ensino Superior públicas (ReUni e ampliação de escolas técnicas), da disposição de bolsas na área privada (ProUni), ações afirmativas, entre outras ações (*Ibidem*). Esse conjunto de ações visam possibilitar o empoderamento<sup>38</sup> (*empowerment*) dos segmentos que vivenciam condições de exclusão social.

---

<sup>38</sup> Segundo Gohn (2004) a categoria empoderamento ou “empowerment” possui distintas interpretações. Por um lado, pode se referir ao “processo de mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades - no sentido de seu crescimento, autonomia, melhora gradual e progressiva de suas vidas (material e como seres humanos dotados de uma visão crítica da realidade social)” (p.23); Por outro lado, pode se referir “a ações destinadas a promover simplesmente a pura integração dos excluídos, carentes e demandatários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos, atenção pessoal etc., em sistemas precários, que não contribuem para organizá-los – porque os atendem individualmente, numa ciranda interminável de projetos de ações sociais assistenciais” (*ibidem*). É nesta segunda interpretação que se situam as orientações dos organismos internacionais que vem norteando o delineamento das políticas sociais no contexto do novo-desenvolvimentismo.

Cepêda (2012) identifica duas inovações que caracterizam o novo-desenvolvimentismo, em relação às proposições do velho desenvolvimentismo:

A primeira delas caracteriza-se por uma intervenção econômica mais pontual e menos direta, com menor nível de estatização; predominando políticas de regulação e menos de intervenção direta. Um segundo aspecto explica-se pela diminuição da autonomia do Estado, submetendo-se ao controle da sociedade sob dois níveis: gestão e controle social (participação deliberativa, *accountability*, administração gerencial) e o de finalidade de sua ação (via inclusão e distribuição).

Conforme apontado pela autora no novo-desenvolvimentismo o papel do Estado é restrito, tendo ações pontuais no âmbito econômico e uma forte atuação no campo social sob novas configurações, criando estreitas alianças entre setor público, privado, ONGs. Ao mesmo tempo, as bases do novo desenvolvimentismo assumem uma dimensão participativa, incorporando instrumentos de controle social e de gestão participativa, o que expressa uma tendência também disseminada pelos organismos internacionais. No relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2002, intitulado *Aprofundar a democracia num mundo fragmentado*, defende-se que o aprofundamento da democracia é imprescindível para o desenvolvimento humano. Nesta perspectiva compreende-se que a participação política é uma das capacidades, entre outras, que devem ser potencializadas nos sujeitos, para que se possa ampliar o leque de opções dos mesmos e ampliar o desenvolvimento humano.

Fundamental para a ampliação das opções humanas é construir capacidades humanas: o conjunto de coisas que as pessoas podem fazer ou ser. As capacidades mais básicas para o desenvolvimento humano são levar uma vida longa e saudável, ser educado, ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida

digno e poder participar na vida da comunidade (PNUD, 2002, p.13).

A despeito das contribuições do relatório mencionado, é necessário ter a clareza de que o termo democracia é utilizado atualmente pela maioria das correntes ideológicas, sejam elas de esquerda ou de direita. Porém, as concepções existentes acerca da democracia são diversas, representando distintas visões de mundo em disputa (COUTINHO, 2008). A concepção de democracia utilizada no relatório em questão e que vem orientando as formas de gestão de políticas públicas principalmente nos países periféricos, sustenta-se em uma leitura liberal da realidade, que tenta omitir o conflito existente entre classes sociais. Transmite uma visão de que pobres, ricos, Estado, empresas, ONGs, etc., podem ter as mesmas possibilidades de decidir efetivamente sobre seus interesses. Na mesma direção da concepção de desenvolvimento sustentável, a concepção de democracia disseminada pelos organismos internacionais romantiza a realidade, como se todos nesta sociedade estivessem perseguindo o bem comum. Não reconhece, portanto, as contradições essenciais desta sociedade e os conflitos que permeiam a disputa pelos mecanismos de poder.

Coutinho (2008) afirma que a plena realização do processo de democratização implica numa crescente socialização da participação política, por isso se choca frontalmente com a apropriação privada dos mecanismos de poder, na medida em que defronta-se com a apropriação privada do Estado em mãos da classe dominante economicamente. Portanto, a plena realização da democracia exige uma crescente socialização de poder e por isso só pode ocorrer numa sociedade em que o Estado não esteja em mãos de apenas um grupo, estando inviável no modo de produção capitalista.

É fundamental ressaltar que os espaços de participação social no Brasil – uma luta histórica dos segmentos sociais – embora tenham sido apropriados pelas classes dominantes a seu favor também representam conquistas da classe trabalhadora, apresentam um potencial para a sua organização coletiva e para a germinação de um nova cultura política e concepção de mundo que tenham como horizonte a democracia no seu sentido pleno – como tratado por Coutinho (2008).

Em síntese, é sob as amarras da dependência político-econômica e recentemente sob a tendência do novo-desenvolvimentismo que vem sendo delineadas os sistemas de proteção social nos países latino-americanos, interferindo na forma como as políticas sociais são

planejadas e executadas, em consonância com orientações advindas de organismos internacionais. Assim, é clara a influência que incide sobre a Política de Assistência Social – a qual assume inclusive certa centralidade nos sistemas de proteção frente a nova tendência desenvolvimentista – o que se soma aos aspectos históricos particulares à assistência social no Brasil, relação esta que é abordada a seguir.

### 3.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: LIMITES HISTÓRICOS E POSSIBILIDADES EM CONSTRUÇÃO

A trajetória histórica do país, marcada pela superexploração do trabalho e dos recursos naturais locais desde o período colonial até os dias atuais, revela o desenrolar de um processo de dependência política e econômica nacional que se reconfigurou ao longo dos séculos, chegando ao terceiro milênio com vigor e incidindo sobre as políticas sociais.

Essa complexidade histórica foi delineando uma sociedade que, junto ao relativo esvaziamento do poderio das oligarquias agrárias no século XX, forjou uma classe trabalhadora industrial e urbana submetida a precárias condições de vida e iniciou a institucionalização de ações públicas de proteção social restritas e firmadas fundamentalmente na lógica do seguro social, que implica na prévia contribuição do segurado para ter acesso a determinado benefício ou serviço social.

A vinculação da lógica do seguro social, que pressupõe uma concepção de “cidadania regulada”<sup>39</sup>, revela a subjacência de uma cultura política e de culpabilização dos sujeitos por suas condições de vida, cultura esta presente na sociedade brasileira e que se impregna nas políticas sociais. Nesta perspectiva, a ideia de cidadania é vinculada à noção de trabalho – este, por sua vez, considerado dignificante em sua essência na concepção capitalista – logo, aqueles que estão fora do mercado de trabalho não são compreendidos como cidadãos detentores de direitos.

A cultura do favor é constitutiva da identidade nacional, tendo emergido junto com a história do país, sempre fortemente vinculada com o monopólio da terra, desde os donos de capitânias, sesmeiros, coronéis, reproduzindo-se República afora, impregnando as relações sociais como um todo, instituições e políticas sociais. Roberto Schwars (2009) evidencia o enraizamento desta cultura do favor em suas inúmeras manifestações:

---

<sup>39</sup> Cf. SANTOS (1979).

[...] com mil formas e nomes, o favor atravessou e afetou no conjunto a existência nacional, ressaltada sempre a relação produtiva de base, assegurada pela força. Esteve presente em toda parte, combinando-se às mais variadas atividades, mais ou menos afins dele como administração, política, indústria, comércio, vida urbana, Corte, etc. Mesmo profissões liberais, como a medicina, ou qualificações operárias, como a tipografia, que, na acepção europeia, não deviam nada a ninguém, entre nós eram governadas por ele. E assim como o profissional dependia do favor para o exercício de sua profissão, o pequeno proprietário depende dele para a segurança da sua propriedade, e o funcionário para o seu posto. *O favor é a nossa mediação quase universal* [...]. (SCHWARZ, 2009, p.65).

A incorporação do favor como *mediação quase universal* das relações interpessoais no Brasil (tendo muitas vezes as instituições como intermediárias) é de certa forma uma reação social à brutal desigualdade existente entre as classes<sup>40</sup> e segmentos sociais na trajetória do país, já que no limiar da sobrevivência e até mesmo na busca por certa ascensão social, os não proprietários e “homens livres” dependiam destas relações de favor para ter determinados benefícios ou garantias.

Ao penetrar em todos os campos da vida social, a cultura do favor esteve presente também nas políticas sociais brasileiras que começaram a ser estruturadas nas primeiras décadas do século XX. A população não inserida no mercado de trabalho formal ficava à mercê dos grupos filantrópicos e instituições de caridade, como as Casas de Misericórdia vinculadas à Igreja Católica e a Legião Brasileira de Assistência (LBA) presidida pelas primeiras-damas.

Até a Constituição Federal de 1988 a assistência social era considerada sinônimo de filantropia, portanto, totalmente imbuída da lógica do favor. Sendo destinada justamente à população mais pobre e não inserida no mercado de trabalho formal (por isso considerados “não

---

<sup>40</sup> Essa desigualdade se expressa atualmente no país através da concentração de 50,6% da riqueza nacional em mãos de apenas 10% da população mais rica, enquanto 10% da população mais pobre se apropria de apenas 0,8% desta riqueza (MOTA, 2010).

trabalhadores”, logo, “não cidadãos”), a assistência social se materializou nas práticas e nas mentes da população brasileira como benesse, ajuda, caridade, favor – que frequentemente exige outro “favor” em troca, inclusive o voto.

Destarte, mesmo após sua incorporação na Constituição Federal de 1988 como política pública, a assistência social carrega esses traços históricos, os quais se constituíram processualmente e, portanto, somente da mesma forma poderão ser superados. A consolidação da assistência social no imaginário e nas práticas sociais como política pública garantidora de direitos exige um processo contínuo de superação da noção de favor, da culpabilização dos sujeitos pelas condições precárias de vida e da definição da Política a partir das necessidades sociais e não da “suposta” disponibilidade de recursos, tal como critica Pereira-Pereira (1996, p.17):

Se não há recursos – e geralmente não há, na opinião dos governantes (...) a assistência social terá que se adequar a essa limitação e, por isso, ser altamente seletiva e rigorosa nos seus critérios de elegibilidade, ratificando, dessa forma, a função estigmatizadora que lhe é previamente conferida.

A alta seletividade da Política de Assistência Social é fator que aprofunda o estigma já arraigado nesta área, dificultando a sua consolidação na perspectiva dos direitos sociais. Por isso a importância da defesa constante e efetivação do princípio de universalidade, tal como previsto na Constituição Federal de 1988 no que tange à Seguridade Social (Cap.II, Art.194) e na LOAS (Art.4, Cap.II).

Pensando estes aspectos da Política de Assistência Social em relação aos desastres socioambientais, verifica-se que durante a ocorrência de uma situação extrema resultante de um desastre socioambiental muitas vezes entram em cena práticas clientelistas com interesses eleitoreiros, deixando a população atingida à mercê destes interesses. Valencio, Siena e Marchezini (2011) pontuam como uma dificuldade enfrentada pela população atingida por desastres o:

[...] receio generalizado de que a entrega das unidades habitacionais seja cronologicamente



ajustado para adequar-se às eleições municipais (...) e instrumental às campanhas dos candidatos (sobretudo os que já se encontram no poder), os quais poderão utilizar a promessa de entrega das moradias como moeda de troca para o voto (p. 143).

Juntamente com a solidariedade que se aflora nestes contextos, também emergem variadas formas de oportunismo, que vão desde o aumento do preço de suprimentos básicos por comerciantes devido à escassez dos mesmos, o desvio de donativos e de verbas públicas, até a apropriação de ações de atendimento à população como estratégia para barganha de votos e apoio político. Essa questão será retomada no próximo capítulo, onde procura-se demonstrar a importância do planejamento participativo e controle social sobre as ações da Política de Assistência Social frente aos desastres socioambientais, com vistas a barrar estas atitudes imbuídas da lógica favoritista da cultura política nacional.

Os desastres socioambientais também permitem colocar em questão o foco direcionado da Política de Assistência Social no atendimento da população de baixa renda, pois como é possível mensurar critérios socioeconômicos num contexto de desastre, em que inúmeras perdas materiais e imateriais se somam? Um contexto em que as perdas incidem, não raras vezes, não apenas sobre o local de moradia dos sujeitos, mas também sobre o local de trabalho, colocando em xeque os seus meios de sobrevivência, como relatado por Valencio, Siena e Marquezini (2011) sobre o desastre de 2008 na região dos Baús no Vale do Itajaí, Santa Catarina, onde: “Serralherias fecham suas portas e os funcionários são dispensados. Outras atividades, como a de confecção, também paralisaram nos Baús após o desastre. A falta de alternativas econômicas acaba sendo um fator que leva famílias a empobrecer e, por fim, migrar” (p. 53).

Cabe questionar, portanto: a Política de Assistência Social pode neste contexto restringir o acesso a cestas básicas, roupas, abrigos, benefícios eventuais, etc., somente àqueles considerados em condição de pobreza ou miséria? Em consonância com o princípio de que a Política de Assistência Social cabe a quem dela necessitar, não seriam todos os atingidos potenciais beneficiários desta Política? Essas reflexões permitem colocar em questionamento o caráter altamente seletivo da Política de Assistência Social e contribuir para a superação desta noção

que estigmatiza os usuários da assistência social por associá-la à condição de pobreza e miséria, pois embora a maioria dos atingidos por desastres socioambientais seja de baixa renda, pessoas de classes sociais de alto poder aquisitivo também são afetadas pelos mesmos. Inclusive as áreas de comércio e empresariais são frequentemente atingidas, direta ou indiretamente, como ocorrido na região do Vale do Itajaí durante o desastre socioambiental de 2008.

A luta pelo fortalecimento do princípio de atendimento universal no âmbito da Política de Assistência Social data desde o período de sua construção como política pública. Lutas políticas travadas durante o período constituinte e de regulamentação da Política de Assistência Social foram momentos expressivos neste processo de superação de estigmas históricos, pois neles ficaram evidentes os esforços despendidos pelos segmentos sociais organizados em reorientar a assistência social, conferindo-lhe o caráter de direito social a ser garantido por meio de política pública, indo além da concepção restrita de proteção social focalizada nos mais pobres. A despeito dos limites do texto legal, cabe ponderar a importância do seu processo de construção, pois os embates em torno da definição de critérios para o acesso à assistência social deram visibilidade aos preconceitos e discriminações arraigados nas práticas de assistência social (RAICHELIS, 1998). Embora os critérios de acesso aos serviços e benefícios da Política de Assistência Social tenham sido definidos, por fim, de forma limitada, o embate político em torno da sua definição foi muito intenso, o que significou parte de um processo de questionamento da cultura impregnada na assistência social, o qual, segundo Sposati *apud* Raichelis (1998), propõe à sociedade a discussão dos valores éticos e políticos implicados na definição de padrões básicos de existência digna a todos os cidadãos (p. 151).

Considerando o caráter contraditório que caracteriza as políticas sociais por serem um campo de disputa constante entre distintos interesses de classes e segmentos sociais, há que ponderar avanços e limites na recente história da assistência social como política pública.

A disputa de interesses e concepções se expressam no próprio texto da LOAS, aprovada aprovada pela Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que estabelece princípios convergentes a uma concepção ampla, articulada e democrática de Seguridade Social simultaneamente a noções restritivas, focalizadas e condizentes a uma visão de cidadania restrita e que gira em torno do mercado de trabalho, seguindo orientações dos organismos internacionais.

No seu artigo 4º a LOAS estabelece entre seus princípios a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre os fins da rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade do cidadão, à convivência familiar e comunitária, à sua autonomia e direito a benefícios e serviços de qualidade, sem comprovação vexatória de necessidade; igualdade de direitos no acesso ao atendimento e; ampla divulgação de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais e dos critérios para sua concessão.

No seu artigo 5º a LOAS resgata da Constituição Federal as diretrizes da Política de Assistência Social que se baseiam na descentralização político-administrativa da Política nos três níveis de governo; a participação da população e; a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política.

Os princípios e diretrizes da LOAS, de uma forma geral, demonstram certa coerência com o fortalecimento da Seguridade Social, dos direitos, da participação popular, da proteção social, norteados por uma concepção ampla de cidadania. No entanto, a lei também apregoa um caráter fortemente focalizado e seletivo em algumas de suas cláusulas. No avançar do seu texto, percebe-se um recorte de renda altamente seletivo para acesso aos benefícios assistenciais, como no caso do Benefício de Prestação Continuada, do auxílio natalidade e funeral em que o recorte de renda familiar mensal deve ser inferior a ¼ do salário mínimo.

Sumariamente é possível afirmar que a LOAS incorpora princípios e propostas de visões contrastantes, materializando os interesses divergentes em disputa pelos diversos atores envolvidos na construção da Política, mas não em peso de igualdade, pois se nos princípios e diretrizes da Lei aparece mais enfaticamente uma noção ampla de cidadania, na definição dos benefícios, serviços e até mesmo de alguns objetivos percebe-se a materialização de um viés focalizado da Política. Ou seja, é propriamente nas cláusulas mais operacionais da Política que se percebe a incorporação de uma visão minimalista.

Em 2004 com a criação da PNAS por meio da resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004 e da posterior aprovação da NOB/SUAS aprovada pela resolução nº 130 de 15 de julho de 2005, foram criadas as bases legais e normativas para a estruturação de um sistema articulado, descentralizado e participativo de assistência social, com programas, projetos, serviços, benefícios e ações hierarquizados em níveis de complexidade distintos de proteção social: básica e especial, sendo esta última subdividida em média e alta complexidade. No âmbito da proteção social básica tem-se por objetivo trabalhar na esfera preventiva,

criando as condições para a efetivação dos direitos sociais, enquanto na proteção social especial o foco é dado às situações de direitos violados.

Além da proteção social básica e especial, a PNAS institui como funções desta política a vigilância social – que visa identificar formas e dimensões das situações de vulnerabilidade e risco social – e a defesa dos direitos socioassistenciais em rede articulada. O SUAS se organiza a partir da noção de território, distribuindo seus centros de referência nas áreas denominadas de maior risco e vulnerabilidade social, com o intuito de criar uma rede articulada, que respeite as diversidades de cada território e que permita o fortalecimento da cidadania e da democracia. Essa estrutura territorializada do SUAS é um fator interessante para desenvolver um trabalho preventivo e respostas mais eficazes, planejadas, junto à população atingida ou mais suscetível à ocorrência de desastres socioambientais, conforme veremos adiante.

A Política coloca como foco de suas ações os sujeitos que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social, o que coincide com as noções presentes no âmbito da Política de Proteção e Defesa Civil, apoiando-se nas noções de “sociedade de risco” de Giddens e Beck (ano) que, como mencionado anteriormente, vem sendo bastante difundidas pelos organismos internacionais.

A criação do SUAS por meio da PNAS, NOB/SUAS e principalmente a sua consolidação em forma de lei em 2011 por meio da Lei nº 12.435/2011, significam amplos avanços na construção da assistência social como política pública. No entanto, é principalmente no aspecto da operacionalização da política que se encontram os maiores desafios.

A despeito dos avanços no campo normativo, o modelo econômico dependente e concentrador de riquezas hegemônico na história do país foi mantido nas duas gestões do governo Luis Inácio Lula da Silva e apresenta continuidade na gestão atual da presidente Dilma Rousseff. Mesmo com os investimentos para retirar milhões de famílias da situação de pobreza extrema<sup>41</sup>, tais ações são ínfimas diante

---

<sup>41</sup> Segundo padrões difundidos pelos organismos internacionais e adotados pelo Brasil, os que vivem com renda de até US\$ 1 por dia estão situados na linha da extrema pobreza, enquanto os que recebem até US\$ 2 diários, estão sob a linha da pobreza. As ações de assistência social que vem sendo implementadas atualmente no país são altamente seletivas, visando incidir sobre a pobreza extrema. Não representam, portanto, a superação daquela condição, estão apenas permitindo alguns avanços nos patamares de consumo de amplos segmentos da população pobre.

da realidade social brasileira e não incidem sobre a desigualdade de renda do país. Além disso, permanece o caráter regressivo da política tributária, fazendo com que o peso dos tributos recaia principalmente sobre a classe trabalhadora, de renda média e baixa. O governo de Lula e agora de Dilma também vem dando prioridade ao pagamento da dívida pública, destinando grande parte da arrecadação do país para a formação do *superávit primário* direcionado ao pagamento dívida. Para tanto, os principais cortes de investimentos públicos incidem sobre a área social, como visto no subitem 3.1.

Mesmo com esses direcionamentos na esfera macro-econômica, a partir da entrada do Partido dos Trabalhadores no executivo do governo federal foram criadas importantes ações no âmbito da Política de Assistência Social. Freitas (2007), referindo-se a avanços citados por alguns autores nesta política durante a primeira gestão do governo Lula, destaca o Programa Fome Zero, com ações específicas e estruturais voltadas à segurança alimentar; o Programa Bolsa Família, que se propõe a melhorar as condições das famílias beneficiadas, apesar de que não considera sequer os parâmetros do salário mínimo e não possui caráter de política de Estado, podendo ser extinta a qualquer momento; e o SUAS, transformado em lei em 2011. Na segunda gestão do governo Lula verificou-se a continuidade destas ações, com certa ampliação, o que se verifica também na atual gestão de Dilma.

Apesar da importância destas ações, o foco se direciona para o atendimento da população submetida às condições de pobreza extrema por meio de ações de transferência de renda, o que expressa uma tendência do sistema de proteção social brasileiro no contexto de adoção às medidas neoliberais. Segundo Mauriel (2010), o foco no combate à pobreza é a principal característica da recondução que houve nas políticas sociais brasileiras nas décadas de 1990 e 2000. O contexto neoliberal provocou um esmorecimento do debate em torno dos princípios implícitos na concepção constitucional de política social, que não tratava de combater a pobreza, mas de configurar “políticas destinadas a assegurar direitos e o caráter universalista dos mesmos” (WERNECK VIANNA, 2008, p. 22).

Essa nova perspectiva que incide sobre as políticas sociais a partir da década de 1990 é denominada por Werneck Vianna (2008) como “liberal revisitada”, como mencionado anteriormente. Pode-se afirmar que é dentro da lógica desse “liberalismo revisitado” que se inscreve o que Mota (2010) denomina como mito da assistência social, afinal essa perspectiva reduz a questão social à pobreza e esta à ausência de capacidades, bem como propõe como enfrentamento central desta

questão social a Política de Assistência Social. Assim, gera-se o mito da assistência social, que segundo Mota (2010), consiste em atribuir a esta política a responsabilidade fundamental de enfrentamento à questão social.

Tais fatores evidenciam o caráter contraditório da Política de Assistência Social, que ao mesmo tempo em que estabelece avanços como direito social, emperra em barreiras de conservadorismo, seletividade e favoritismo, trazidas do passado e reforçadas no contexto neoliberal e do atual novo-desenvolvimentismo.

A lógica contraditória das políticas sociais, especialmente da assistência social, decorre das relações de disputa política entre as classes e segmentos sociais. E com esse entendimento de que as políticas sociais são contraditórias – e considerando o contexto paradoxal particular de consolidação das políticas sociais no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 –, bem como são permeadas por relações de disputa de interesses entre classes e segmentos sociais, que se procura situar a discussão sobre a Política de Assistência Social mediante a questão dos desastres socioambientais, para compreender avanços, limites e desafios neste campo.

Os desastres socioambientais colocam-se como um desafio para a Política de Assistência Social porque explicitam ainda mais as desigualdades sociais, pois embora atinjam todas as classes sociais, sem dúvida são os mais pobres os maiores atingidos. Ou seja, os desastres socioambientais revelam as desigualdades sociais presentes na sociedade e ao mesmo tempo a fragilidade das políticas sociais de enfrentá-las. Por isso, o desastre socioambiental em si coloca em cena as contradições sociais e a necessidade de atuar na esfera da prevenção, o que vai muito além do investimento tecnológico para criação de sistemas de alerta e alarme e mapeamentos de risco. Exige também o enfrentamento a essas desigualdades e contradições sociais.

A ocorrência de desastre socioambiental em si, no momento da emergência, instaura um contexto efervescente, em que afloram nas práticas das instituições e sujeitos envolvidos na resposta ao desastre os diversos valores e visões de mundo efetivamente neles arraigados. Como dito, a ocorrência dos desastres socioambientais pode tanto colocar em cena as velhas práticas assistencialistas, focalizadas e impregnadas de interesses eleitoreiros, quanto acender o debate sobre as desigualdades e contradições sociais e fortalecer a concepção de cidadania das políticas sociais.

Pode-se afirmar que a assistência social se envolve com contextos de desastres socioambientais, direta e indiretamente, mesmo antes de

seu reconhecimento como política pública. Contudo, o reconhecimento do papel desta Política no atendimento à demandas sociais decorrentes de desastres socioambientais é recente e vem crescendo nos últimos anos. A LOAS e PNAS fazem referência, muito brevemente, ao papel desta Política no atendimento de vítimas de situações de emergência e calamidade pública. Em 2004 foi criada a Lei 10.954, que institui o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento de pessoas atingidas por desastres e, mais recentemente, em 2009, foi previsto o Serviço de Proteção em situações de emergência e calamidades públicas como parte dos serviços socioassistenciais de alta complexidade. O tema dos desastres também foi pauta de uma oficina na última Conferência Nacional de Assistência Social, o que evidencia uma preocupação crescente sobre esta temática no âmbito dessa Política.

Destarte, é no contexto contraditório de avanços e desafios acima apresentado que vem se estabelecendo as ações e discussões no âmbito da Política de Assistência Social voltadas ao atendimento de demandas sociais relacionadas a processos de desastres socioambientais. A busca desses elementos qualitativos será perseguida neste processo investigativo, visando identificar como a Política de Assistência Social vem sendo realizada mediante a questão dos desastres socioambientais em municípios catarinenses.





## **4. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MEDIANTE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS**

Esta seção está estruturada em três eixos. O primeiro aborda os conceitos e as perspectivas subjacentes à Política de Assistência Social, tendo como referência a análise de documentos e legislações/normas referentes a essa Política, bem como as entrevistas realizadas com seis assistentes sociais dos municípios catarinenses de Brusque, Florianópolis, Guaraciaba, Ilhota, Laguna e Rio do Sul. Na sequência, tendo as mesmas referências, aborda-se o direcionamento no campo normativo da Política de Assistência Social em relação aos desastres socioambientais. O terceiro e último eixo, baseado principalmente nas seis entrevistas realizadas, apresenta as iniciativas no campo operacional, sendo que estas também estão divididas em quatro subitens, de acordo com a estrutura do questionário: o primeiro subitem apresenta as ações de prevenção e respostas aos desastres socioambientais que vem sendo realizadas nos municípios pesquisados; o segundo versa sobre os serviços e benefícios socioassistenciais para o enfrentamento dos desastres socioambientais; o terceiro trata sobre questões referentes à coordenação e monitoramento de abrigos e; o último subitem aborda questões relativas à Política de Assistência Social na sua relação com a coletivização de demandas relacionadas aos desastres socioambientais.

### **4.1 CONCEITOS E PERSPECTIVAS EM CENA**

Identificar a(as) perspectiva(s) teóricas subjacentes à Política de Assistência Social no que se refere aos desastres socioambientais é um trabalho difícil, tendo em vista a escassa bibliografia existente sobre o tema e a incorporação recente da questão no campo normativo desta Política. Apesar das dificuldades existentes, esse é um trabalho necessário, pois toda ação e toda norma orienta-se em determinada perspectiva teórica. Mesmo sem se expressar de forma plenamente clara, a incorporação de determinados conceitos reflete a vinculação da Política com determinada concepção de sociedade. Por isso, inicialmente pretende-se aqui identificar alguns conceitos presentes na definição desta Política – os conceitos de desastre, risco e

vulnerabilidade – relacionando-os em alguns casos também com as concepções presentes na Política de Proteção e Defesa Civil.

A opção por estes conceitos deve-se ao fato de que desastre é o tema central desta pesquisa, portanto, é necessário buscar identificar como o mesmo vem sendo incorporado no âmbito desta Política. Já os conceitos de vulnerabilidade e risco são tomados como referência para análise, pois além de permearem o conceito de desastre, são elementos estruturantes da Política de Assistência Social e também da Política de Proteção e Defesa Civil, determinantes para a definição das ações e a quem estas se destinam em ambas as políticas. Longe de ser casual, a incorporação destes conceitos faz parte de um conjunto de orientações ditadas pelos organismos internacionais aos países periféricos e revelam vinculação a tendências teóricas que estão assumindo posição de destaque no contexto nacional e internacional.

Por isso a relevância de recuperar estes conceitos, pois revelam tendências presentes na Política de Assistência Social que influenciam diretamente no delineamento das ações, previsão de benefícios e serviços à população atingida por desastres socioambientais ou mais suscetível à ocorrência destes.

Inicialmente busca-se identificar qual é o conceito de desastre que vem sendo incorporado pela Política de Assistência Social.

As leis e normas desta Política, como a LOAS, a PNAS e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, referem-se ao desastre como o momento da emergência, da calamidade, ou seja, da ocorrência do impacto propriamente dito e nada se referem aos fatores que levam à sua ocorrência. São considerados como situações decorrentes de riscos “circunstanciais”, portanto, de caráter eventual e provisório.

É importante observar também que a PNAS refere-se somente a desastres ou acidentes naturais, omitindo no termo o aspecto social do desastre. Ao conceber os desastres como fenômenos estritamente naturais, reforça-se a noção de que o que nos cabe é aprendermos a conviver com os desastres, perspectiva esta fortemente presente no âmbito da Defesa Civil. De acordo com esta concepção, as ações de prevenção são focadas, como mencionado anteriormente, nos investimentos tecnológicos e de engenharia, privilegiando sistemas de alarme e alerta, mapeamentos geológicos para monitoramento do risco, obras de contenção, etc.

Além dos documentos normativos, buscou-se por meio das entrevistas identificar a compreensão sobre o conceito de desastres existente no nível da execução da Política de Assistência Social,

tomando por base as respostas dos sujeitos desta pesquisa. Os profissionais responderam que:

*A Política Municipal de Assistência Social entende que os desastres naturais colocam as famílias em situações de risco e na grande maioria das vezes a interdição definitiva de suas moradias, desta forma precisando acessar os serviços de acolhimento e de moradia (P.01<sup>42</sup>).*

*A concepção de desastres na Política de Assistência Social no município de [...] está ligada diretamente com os alagamentos e enchentes. Pois é um dos problemas mais presentes que o município sofre e conseqüentemente sua população, pois o rio [...] atravessa a cidade e, de anos em anos vem enfrentando problemas com as pequenas cheias e enchentes. De acordo com registros da Defesa Civil, nos anos de 1983, 1984 e em 2011, em torno de 80% da população foi atingida pela enchente (P.02).*

*A concepção da Assistência Social é de atender a população mais carente (P. 04).*

*Fortes chuvas, desabamentos e vendavais (P.05).*

Nas respostas dos profissionais não foram encontrados conceitos de desastres propriamente ditos. Referem-se ao resultado dos desastres, como no caso do profissional 01, a exemplos de desastres, como o profissional 02 que menciona as enchentes e alagamentos, ou mesclam os eventos naturais que podem ocasionar o desastre – como as fortes chuvas e vendavais – com seus resultados, como os desabamentos, no caso do profissional 05.

É interessante observar a resposta do profissional 04 quando afirma que a concepção da assistência social consiste em atender a população mais carente. Essa afirmação não traz propriamente um

---

<sup>42</sup> Os sujeitos pesquisados serão identificados pela letra “P” e suas respostas escritas em itálico, conforme normas da ABNT.

conceito de desastre, mas menciona o papel da Política de Assistência Social frente a ele, ratificando a tendência predominante de focalização do atendimento na população mais pobre, seguindo as orientações conferidas à Política pelos organismos internacionais, mas que indica também que, quando no Art. 203 da Constituição Federal este prescreve que a assistência social deve ser prestada a quem necessitar (BRASIL, 1988), para o profissional, salvo melhor juízo, isso seria um condicionante relacionado à condição financeira.

O foco do atendimento da Política de Assistência Social somente para a população mais pobre acaba se contraponto às predisposições legais que afirmam que o acesso a esta Política deve ser garantido a quem dela necessitar, pois num contexto de desastre socioambiental como o relatado pelo profissional 05, em que 80% da população do município foi atingida, pode-se concluir que pessoas de distintas faixas de renda e classes sociais necessitaram do atendimento desta Política.

O conteúdo expresso pelos profissionais reflete a ausência ou insuficiência de discussões e definições sobre o tema no âmbito da Política de Assistência Social, o que acresce as possibilidades de incorporação de tendências de outras áreas, principalmente do campo da Defesa Civil. De fato, as escassas incorporações do tema nos documentos normativos (como a LOAS, PNAS e NOB/SUAS) e na prática dos profissionais e gestores na execução da Política sinalizam uma aproximação com a concepção presente na Política de Defesa Civil, já apresentada no item 2.2.2. E cabe registrar que, conforme afirmam Valencio, Siena e Marchezini (2011), o conceito incorporado no campo técnico da Defesa Civil apresenta:

[...] uma interpretação do fenômeno como sendo algo a-histórico; portanto, desvinculado das relações políticas e sociais expressas no espaço. A temporalização do desastre, suscitada nessa definição, toma a forma estrita do dia, hora e minuto no impacto do ‘evento adverso’(p. 27).

É presumível que, ao não discutir e definir uma concepção consistente de desastre a Política de Assistência Social acabe incorporando – mesmo que de maneira um tanto ambígua – a concepção disseminada pela Defesa Civil, já que esta ocupa uma posição central na atuação frente aos desastres socioambientais. Isto reitera a importância

de reconhecer amplamente a vinculação existente entre a Política de Assistência Social com o tema dos desastres socioambientais – e da questão ambiental como um todo –, ampliando as discussões tanto no campo teórico, quanto nos espaços essencialmente políticos de definição da Política, como conselhos e conferências.

Os profissionais participantes da pesquisa também foram indagados sobre os fatores causadores dos desastres e algumas respostas são destacadas a seguir:

*Referente ao alagamento: esta situação está associada às moradias estarem localizadas próximas ao rio que corta a cidade. Referente ao deslizamento: observamos que estes estão associados às construções em locais inadequados para moradia (P.01).*

*Um fator causador da enchente é a cidade estar construída à margem do rio [...] e um significativo número de famílias de baixa renda terem invadido áreas ribeirinhas para serem suas moradias (P.02).*

*No caso de [município] foi um desafio para a defesa civil, pois o desastre ocorreu de maneira diferenciada, pois não se tratava de uma localidade que tinha intervenção do homem junto à natureza (P.03).*

*Fatores da natureza/ambiente, falta de planejamento ao longo dos meses, ações descontinuadas (P.04).*

Nota-se que entre os fatores causadores dos desastres observados pelos profissionais entrevistados, verifica-se que os mesmos percebem tanto aspectos de ordem natural, quanto resultantes da ação humana. Pontuam aspectos referentes à organização atual das cidades, como a ocupação de áreas ribeirinhas ou de encostas, bem como a fragilidade institucional e precariedade da atuação do poder público, que inclui ausência de planejamento e descontinuidade de ações. Um dos profissionais teve dificuldade de elencar os fatores causadores do

desastre, haja vista a situação enfrentada pelo município, em que a área mais atingida pelas chuvas intensas situava-se na área rural.

Ainda que algumas respostas dos profissionais mencionem a ocupação de áreas de risco como fator causador dos desastres, suas falas não remetem o conjunto de desigualdades sociais que originam estas ocupações. Percebe-se, inclusive, certa culpabilização da população que reside nestas áreas, como se verifica na utilização do termo “invasão”, por exemplo. Tal compreensão se complementa com a afirmação de que o controle de tais “invasões” pode ser viabilizado através da fiscalização do poder público, o que está previsto inclusive na PNPDEC, nos seus Art. 3º e 8º, incisos IV e V, respectivamente. Entre algumas respostas dos sujeitos de pesquisa também apareceu essa compreensão, quando mencionaram a fiscalização como medida necessária para o enfrentamento dos desastres socioambientais de acordo com as concepções de desastres acima apresentadas, conforme se observa a seguir:

*[...] realizar maior fiscalização para que não sejam construídas moradias em locais de riscos ou desastre natural (P.01).*

*[...] maciça fiscalização dessas áreas de risco de alagamentos [...] (P.02).*

Embora necessária, não há como afirmar que a fiscalização pode resolver a questão das ocupações em áreas irregulares sem que haja uma política habitacional eficaz. Não é ocasional que a fiscalização não funciona na maior parte dos municípios (o que se evidencia pelas crescentes ocupações irregulares no país), pois se o poder público passasse a impedir arbitrariamente a população de ocupar áreas irregularmente, recairia sobre ele mesmo a demanda de garantir meios adequados de moradia, bem como seria provável a repercussão negativa sobre a popularidade do governo. A ausência de fiscalização é uma forma do poder público omitir a sua inoperância no atendimento do direito à moradia digna. O fato é que as pessoas precisam morar em algum lugar e, na medida em que lhes é negado o acesso ao mercado imobiliário formal, a alternativa que lhes resta é residir em áreas ainda não apropriadas por este mercado. Se esta alternativa também for-lhes negada, tende a emergir toda forma de rebeldia, que inevitavelmente

repercutirá sobre o poder público. Por isso, não há como referenciar a fiscalização sem considerar a necessidade de uma contrapartida do poder público no atendimento do direito à moradia digna.

É interessante observar que os sujeitos de pesquisa não fizeram referência à política habitacional como forma de enfrentamento dos desastres socioambientais. Somente um profissional mencionou a remoção de famílias de áreas ribeirinhas, porém não se remeteu à importância de uma política habitacional que promova o acesso adequado à moradia, evitando que a população ocupe áreas de forma irregular.

Registra-se a seguir as demais respostas dos sujeitos de pesquisa em relação às formas de enfrentamento dos desastres presentes no âmbito dos municípios em que atuam:

*Realizar a drenagem urbana do município [...] (P.01).*

*[...] limpeza do rio (P.02).*

*Pessoas capacitadas, defesa civil estruturada, com equipamentos necessários, recursos humanos da Assistência Social, com profissionais do CRAS e CREAS (P.03).*

*Ações coletivas e continuadas, fortalecimento da rede de atendimento (defesa civil municipal, secretarias, administração) (P.04).*

*Construção de abrigos, serviços de saneamento básico, entrega de lonas, cestas básicas, telhas e materiais de construção (P.05).*

Os profissionais mencionaram ações preventivas, relacionadas ao acesso a serviços públicos essenciais, como a drenagem urbana e o saneamento básico, e à limpeza de afluentes; ações de preparação para atuar nos contextos de desastres, por meio da capacitação de profissionais, construção de abrigos, fortalecimento das secretarias e órgãos públicos, estruturação de equipes; e ações de respostas aos desastres, através da entrega de lonas, cestas básicas, telhas e materiais de construção.

Em linhas gerais é possível pontuar que são diversas as compreensões acerca das causas e formas de enfrentamento aos desastres socioambientais que se observam no nível de execução da Política de Assistência Social, o que reflete a insuficiência de discussões e definições sobre o conceito de desastres no âmbito teórico e normativo.

No que concerne aos conceitos de risco e vulnerabilidade, a Política de Assistência Social define como função da vigilância socioassistencial “detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização, que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, à sua autonomia, à socialização e ao convívio familiar” (BRASIL, 2005, p. 93, grifos nossos). A identificação das condições de vulnerabilidade e risco social da população é requisito básico para a definição de como é implantada a Política de Assistência Social em cada localidade, por exemplo, o local e a quantidade de implantação dos CRAS e CREAS e os respectivos benefícios e serviços de proteção social. No caso dos seis municípios pesquisados os centros de referência se distribuem da seguinte forma:

**QUADRO 1 - Relação de CRAS e CREAS nos municípios pesquisados**

<b>Município</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Nº CRAS</b>	<b>Nº CREAS</b>
Brusque	105.503 hab.	01	01
Florianópolis	421.240 hab.	13	02
Guaraciaba	10.498 hab.	01	Não possui
Ilhota	12.355 hab.	01	Não possui
Laguna	51.562 hab.	02	01
Rio do Sul	61.198 hab.	04	01

Fonte: IBGE (2010).

Em pesquisa realizada no estado de São Paulo abrangendo onze seccionais e a sede do Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo (CRESS-SP), identificou-se que entre as situações de risco e vulnerabilidade social mais citadas pelos profissionais entrevistados como justificativa para a implantação dos CRAS está a existência de “periferias, ocupações irregulares, áreas de risco, favelas, conjuntos provenientes de desfavelamento e precária infraestrutura” (CRESS-SP, 2009, p. 20). Ou seja, as mesmas condições que justificam a necessidade



de atuação da Política de Assistência Social em determinada área, se expressam na ocasião de ocorrências de desastres socioambientais à Política de Defesa Civil, Habitação, Segurança Pública, entre outras políticas, tendo em vista que é justamente a população residente nestas áreas que em geral sofre as maiores consequências dos desastres.

O conceito de risco implica em distintas interpretações. Segundo Sposati (2009) o risco é inerente ao sistema capitalista (embora não se restrinja a ele) e se manifesta em variados aspectos, como aqueles relacionados às questões econômicas, ambientais, instalações, meio urbano, desigualdades sociais, ambiente de trabalho, diferenças étnicas, de gênero e opções religiosas e sexuais. A autora também cita como fatores de risco:

As contingências da natureza, como enchentes, desabamentos, também são vitimizadoras, tornando as populações que vivem em áreas ribeirinhas ou em regiões sujeitas a deslizamentos bastante vulneráveis (SPOSATI, 2009, p. 30).

Para a Defesa Civil o conceito de risco é voltado para a mensuração técnica da condição de risco, que é entendido como:

Medida de dano potencial ou prejuízo econômico expressa em termos de probabilidade estatística de ocorrência e de intensidade ou grandeza das consequências previsíveis. 2. Probabilidade de ocorrência de um acidente ou evento adverso, relacionado com a intensidade dos danos ou perdas, resultantes dos mesmos. 3. Probabilidade de danos potenciais dentro de um período especificado de tempo e/ou de ciclos operacionais. 4. Fatores estabelecidos, mediante estudos sistematizados, que envolvem uma probabilidade significativa de ocorrência de um acidente ou desastre. 5. Relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos (CASTRO, 2004, s/p).

A noção de risco como conceito basilar das políticas sociais atualmente, difundidas fortemente por organismos internacionais, tem sustentação teórica nas formulações de Giddens e Beck sobre sociedade de risco, a qual resulta, segundo eles, dos efeitos colaterais produzidos pelo desenvolvimento da sociedade industrial. Beck (1997) afirma que:

(...) as certezas da sociedade industrial (o consenso para o progresso ou a abstração dos efeitos e dos riscos ecológicos) dominam o pensamento e a ação das pessoas e das instituições na sociedade industrial. A sociedade de risco (...) surge na continuidade dos processos de modernização autônoma, que são cegos e surdos a seus próprios efeitos e ameaças. De maneira cumulativa e latente, estes últimos produzem ameaças que questionam e finalmente destroem as bases da sociedade industrial (p.16).

As consequências geradas no avançar da sociedade industrial, como o crescimento da pobreza e da riqueza, danos ecológicos, transformação das tradições basilares desta sociedade como família nuclear, papéis dos sexos, etc., conformam o que autores como Giddens e Beck definem como sociedade de risco, a qual tende a provocar as ruínas da sociedade industrial, dando abertura à uma nova era. Essa mudança para uma nova sociedade possui dois estágios, sendo o primeiro o próprio surgimento da sociedade de risco, em que aparecem os efeitos ameaçadores da sociedade industrial, mas não são colocados na pauta dos debates públicos e conflitos políticos, e o segundo em que estas ameaças passam a dominar os debates e conflitos políticos (BECK, 1997).

Nesta perspectiva, o debate sobre as ameaças resultantes do desenvolvimento da sociedade industrial tende a levar a um processo de autoconfrontação e autocrítica desta sociedade, que coloca em questão os seus limites e “a tarefa de redeterminar os padrões (de responsabilidade, segurança, controle, limitação do dano e distribuição das consequências do dano) atingidos até aquele momento, levando em conta as ameaças potenciais” (p.17).

Beck (1997) afirma que “a nova sociedade nem sempre nasce da dor” (p. 13), pois defende que é a partir deste processo de

autoconfrontação e autocrítica da sociedade industrial, denominado de modernização reflexiva, que emergirá uma nova sociedade, que ao mesmo tempo manterá os benefícios da sociedade industrial e revisará os padrões de responsabilidade, controle, redução e distribuição dos danos da mesma.

De acordo com essa perspectiva – com a qual não compartilha-se no presente trabalho (o que veremos adiante) – atualmente vivenciamos a segunda fase da denominada sociedade de risco, em que as ameaças resultantes do desenvolvimento da sociedade industrial tornam-se objeto de preocupação nos debates e conflitos políticos, entrando fortemente na pauta dos organismos internacionais, que passam a disseminar orientações estratégicas para enfrentar os danos presentes nesta sociedade de risco.

Assim, o conceito de risco é incorporado fortemente nos discursos dos organismos internacionais, geralmente vinculado ao conceito de vulnerabilidade, compreendendo que embora todos estejam expostos aos mesmos riscos na sociedade, as condições para enfrentá-los são diferenciadas. O conceito vulnerabilidade, associado ao de risco, passa a compor um eixo estruturante das políticas sociais, sendo basilar para a definição de ações e a quem estas se destinam.

No âmbito da Defesa Civil a noção de vulnerabilidade está intensamente presente, inclusive na definição do conceito de desastre.

1. Condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis. 2. Relação existente entre a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano conseqüente. 3. Probabilidade de uma determinada comunidade ou área geográfica ser afetada por uma ameaça ou risco potencial de desastre, estabelecida a partir de estudos técnicos. 4. Corresponde ao nível de insegurança intrínseca de um cenário de desastre a um evento adverso determinado. Vulnerabilidade é o inverso da segurança (CASTRO, 2004, s/p).

A Defesa Civil confere ao conceito de vulnerabilidade um caráter estritamente técnico, que busca mensurá-la, traduzindo em níveis e

números que representem quão suscetível está um sujeito a determinado risco.

Na Política de Assistência Social verifica-se a incorporação do conceito de vulnerabilidade agregando elementos de distintas perspectivas. As vulnerabilidades sociais, segundo o entendimento presente na PNAS, consistem:

[...] em situações ou ainda em identidades que podem levar a exclusão social dos sujeitos. Estas situações se originam no processo de produção e reprodução de desigualdades sociais, nos processos discriminatórios, segregacionista engendrados nas construções sócio-históricas que privilegiam alguns pertencimentos em relação a outros (SNAS, s.d, p. 2).

A apropriação deste conceito de vulnerabilidade na Política de Assistência Social absorve aspectos de variadas perspectivas. O trecho acima citado denota que a PNAS reconhece que as vulnerabilidades sociais são fundadas no conjunto de desigualdades existentes, o que demonstra uma leitura mais crítica das relações sociais vigentes. Porém, no que se refere ao enfrentamento a estas condições de vulnerabilidade, a perspectiva que se apresenta com maior clareza é a concepção que considera a relação *ativos/vulnerabilidade/estrutura de oportunidades*. Essa concepção considera os ativos que as pessoas dispõe para enfrentarem as adversidades da vida, conforme segue:

A Assistência Social deve compreender o aspecto multidimensional presente no conceito de vulnerabilidade social, não restringindo esta à percepção de pobreza, tida como posse de recursos financeiros. É necessário que a vulnerabilidade seja entendida como uma conjugação de fatores, envolvendo, via de regra, características do território, fragilidades ou carências das famílias, grupos ou indivíduos e deficiências da oferta e do acesso a políticas públicas. A análise das vulnerabilidades deve considerar, de um lado, a estrutura de oportunidades da sociedade e o grau de exposição

dos sujeitos individuais ou coletivos aos riscos sociais em sentido amplo, e de outro, os “ativos” materiais, educacionais, simbólicos e relacionais, dentre outros, que afetam a capacidade de resposta dos grupos, famílias e indivíduos às situações adversas (BRONZO *apud* SNAS, s.d, p. 2-3).

Katzman (1999) *apud* DIEESE, MTE (2007) afirma que a análise sobre a vulnerabilidade social deve considerar os *ativos* que as famílias e indivíduos possuem para enfrentar situações de risco. Não existe consenso em relação a quais são esses ativos, mas Katzman (1999) diferencia os *ativos físicos* (subdivididos em físicos propriamente ditos, como moradia, terra, animais, bens duráveis, etc, e em capital financeiro, como poupança, crédito, formas de seguro e proteção); *humanos*, que correspondem ao trabalho e investimentos em saúde e educação que aumentam a capacidade de trabalho; e *sociais*, que se referem às redes de apoio, contatos e acesso à informação que os indivíduos e famílias possuem.

Logo, a vulnerabilidade de um indivíduo, família ou grupos sociais refere-se à (...) posse ou controle de ativos que constituem os recursos requeridos para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade. (...)Assim, a condição de vulnerabilidade deveria considerar a situação das pessoas a partir dos seguintes elementos: a inserção e estabilidade no mercado de trabalho; a debilidade de suas relações sociais e, por fim, o grau de regularidade e de qualidade de acesso aos serviços públicos ou outras formas de proteção social (DIEESE; MTE, 2007, p.15-16).

A noção de vulnerabilidade social, conforme incorporação na Política de Assistência Social, está fortemente vinculada à noção de ativos e estrutura de oportunidades de Katzman (1999). É nesse contexto que essa perspectiva é incorporada pelas políticas sociais, pois entende-se que o Estado tem o dever de proporcionar o acesso a determinados bens e serviços que se constituem em ativos para as famílias e

indivíduos enfrentarem os riscos e a condição de vulnerabilidade a que estão expostos. Significa que existem fatores externos às famílias e indivíduos (oportunidades existentes) e fatores endógenos, relacionados à dimensão psicossocial dos mesmos, que influencia nas suas escolhas, comportamentos, valores, etc. e define a capacidade de aproveitarem as oportunidades e construir ativos para enfrentar riscos e a vulnerabilidade. Nas palavras de Bronzo (s.d):

O suposto básico é que a vulnerabilidade tem como fatores determinantes a estrutura de oportunidades – expressão que identifica o conjunto de recursos, bens e serviços, programas, benefícios colocados à disposição de públicos com diferentes níveis e tipos de vulnerabilidade – e a dimensão psicossocial. Essa dimensão refere-se, basicamente, às ações (e não-ações) das famílias, para prevenir, mitigar ou enfrentar os riscos. (...) Para enfrentar, de forma efetiva e sustentável, as condições de vulnerabilidade, qualquer estratégia tem necessariamente de passar pela alteração positiva da estrutura de oportunidade, pelo fortalecimento dos ativos e pela busca de autonomia e protagonismo dos indivíduos e das famílias. (p.5).

A concepção relacionada a *ativos/vulnerabilidade/estrutura de oportunidades* considera que embora vivenciem inúmeras formas de privações, as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade possuem potencialidades e ativos que podem ser acionados por meio de ações efetivas das políticas públicas (Bronzo, s.d). Por isso, cabe ao Estado garantir oportunidades que potencializem os ativos dos sujeitos, de forma a superar as carências que lhes colocam em situação de vulnerabilidade. Tais proposições encontram sustentação nas formulações teóricas do autor indiano Amartya Sen, as quais tem tido forte incidência sobre os discursos difundidos pelos organismos internacionais<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Os escritos de Amartya Sen atualmente exercem forte influência sobre análises e programas da ONU e Banco Mundial. A autor participa desde 1990 da elaboração do Relatório de Desenvolvimento Humano e contribuiu no

Teorizando sobre estratégias para enfrentar a desigualdade, Sen (2001) defende que a igualdade que deve ser garantida aos sujeitos é a igualdade de oportunidades, que permita aos sujeitos desenvolverem suas capacidades para enfrentarem as condições de risco a que estão expostos. Tendo as oportunidades igualadas, por meio de ações do Estado ou da sociedade, o autor considera que os fracassos ou êxitos dos sujeitos são resultantes de escolhas pessoais dos indivíduos.

O autor entende que a análise sobre a desigualdade não pode considerar apenas a questão da renda, pois os indivíduos apresentam um conjunto de disposições pessoais e liberdades distintas, que podem variar no usufruto da renda. Cita o exemplo de uma mulher grávida, que com as mesmas condições de renda de um homem (ou *bens primários*, com denomina o autor), tem menos liberdade para buscar suas metas. A análise sobre a condição de um indivíduo na sociedade (ou sobre os ativos que dispõe, nos termos de Katzman) deve considerar a “distinção entre a extensão da realização e a liberdade para realizar” (SEN, 2001, p. 69). A condição do indivíduo se dá na relação entre as capacidades que dispõe para realizar algo e a liberdade que possui para tanto (oportunidades).

Sen (2001) defende, portanto, que o Estado deve garantir as oportunidades aos indivíduos, o que extrapola a questão da renda, pois visa garantir a potencialização das capacidades dos indivíduos. As análises de Sen se delineiam em torno da compreensão de que existem duas dimensões fundamentais da desigualdade:

[...] a desigualdade econômica (de bens, de renda, de condições materiais efetivas), que traduz uma situação externa aos indivíduos, remete à estrutura; e a desigualdade de capacidades (de potencialidades ligadas às características das pessoas), onde o foco está naquilo que as pessoas podem realizar (MAURIEL, 2010, p.175).

Conforme discutido no capítulo anterior acerca da nova tendência das políticas sociais, é em meio a este contexto que os sistemas de proteção social, principalmente nos países dependentes, vem se

---

delineamento do Índice de Desenvolvimento Humano e seu novo cálculo publicado em 1999 (Sen, 2001, apresentação do livro).

estruturando em torno de dois eixos fundamentais: a transferência de renda condicionada e o estímulo a formas de empreendedorismo e ações de capacitação para o mercado de trabalho, visando fomentar a autonomia dos sujeitos (entenda-se, autonomia financeira).

A despeito da importância das discussões realizadas por Giddens e Beck sobre sociedade de risco e sobre as formulações que consideram a relação entre *ativos/vulnerabilidade/estrutura de oportunidades*, relacionadas às proposições de Amartya Sen, há que estabelecer algumas ponderações. Estas tendências deixam claro o deslocamento da discussão sobre o conflito de classes para a questão da gestão do risco e das desigualdades sociais. Defendem a possibilidade de combater os danos causados pela sociedade industrial por meio de políticas públicas, com foco na parcela mais pobre da população. Visam, portanto, minimizar riscos e vulnerabilidades sociais, de modo a garantir a reprodução do modo de produção capitalista.

Sposati (2009), referindo-se às formulações referentes aos ativos e estrutura de oportunidades, afirma que:

Alguns críticos consideram que essa proposta seria mais um avanço capitalista em mercadorizar potencialidades. Esse processo é denominado de difusão do empreendedorismo, no sentido de que o pobre deve ser estimulado a investir em uma de suas competências. Outros compreendem que as agências internacionais, ao considerarem as vulnerabilidades sociais, têm por perspectiva a valorização do capital humano, mas como nova fonte de expropriação para o capital (p.34).

As ações do Estado focam-se, portanto, na população mais pobre, visando fomentar suas capacidades e desenvolver seus ativos para que possam ser tornar autônomos (processo de empoderamento – *empowerment*), sobrevivendo sem depender da ação estatal. O sentido de autonomia aqui denota a vinculação com a noção de consumidor, pois os sujeitos devem se tornar autônomos para adquirirem junto ao mercado aquilo que necessitam.

Quanto à concepção de sociedade de risco de Giddens e Beck, Sposati (2009), resguardando a importância das formulações destes autores, critica suas proposições afirmando que a divisão de classes sociais não perdeu a centralidade no modelo societário atual, afinal, se o



risco está colocado para toda a sociedade, é distinto o grau de exposição ao mesmo e as possibilidades de seu enfrentamento de acordo com a condição de classe dos sujeitos. A autora afirma que:

Beck chega a considerar que o fato de o risco ser tão abrangente, chega a destituir a sociedade de classes, tornando-a uma sociedade de risco. Embora guarde razão a análise de Beck quanto à expansão do risco, é improvável considerar a superação da sociedade de classes. Na verdade, ocorre um acúmulo das velhas e das novas precarizações e sujeições aos riscos sociais (SPOSATI, 2009, p. 31).

E ao contrário do que afirma Sen (2001), não é possível suprimir as diferenças de classes sociais somente com a reformulação dos modelos de proteção social, gerando oportunidades para aqueles em condições de maior vulnerabilidade social. Essas proposições podem oferecer certas melhorias à população que vive sob precárias condições de vida e trabalho, porém, não toma na essência da diferenciação entre classes sociais e não rompe, portanto, com as contradições fundamentais do modo de produção e reprodução social vigente.

A maioria das iniciativas da Política de Assistência Social e de outras políticas públicas voltadas ao fomento do micro-empendedorismo, com o objetivo de potencializar o *empoderamento* da população em condição de pobreza e miséria, não avançam muito além de propostas de coleta e reciclagem de lixo. Não se pretende desconsiderar a relevância destas iniciativas, porém, elas estão muito aquém das possibilidades de gerar fontes de renda que permitam aos trabalhadores de fato romperem com a condição de pobreza. Montibeller-filho (2008) ao discutir sobre os limites da reciclagem afirma que a troca de produtos secundários (reciclados) no mercado ocorre de forma desigual, sendo muitas vezes vendidos abaixo do seu valor. Entre os fatores determinantes desta troca desigual, o autor cita a maior perda energética no processo de reciclagem em relação à produção com matéria-prima, pois incluem-se gastos com energia para descontaminação, classificação e separação dos materiais, etc.; Isso faz com que o mercado dê preferência à produção com matérias-primas, gerando uma não-valorização destes produtos. Apenas materiais de

alumínio, vidro e alguns tipos de plástico são mais valorizados. Essa não-valorização dos produtos reciclados gera relações de troca que se dão abaixo do valor dos mesmos, ou seja, “o preço praticado não equivale ao trabalho socialmente necessário incorporado ao produto” (p.241). Neste sentido, essas relações de trabalho, embora muitas vezes proporcionem certas melhorias na condição de vida dos trabalhadores, mantém formas de superexploração do trabalho, nos termos de Marini (1973).

Essas proposições estão imbuídas da lógica presente nas proposições dos organismos internacionais com o intuito de reduzir os danos da denominada “sociedade de risco”. Visam ao mesmo tempo enfrentar a pobreza e os danos da questão ambiental, em consonância com o discurso do desenvolvimento sustentável, porém, os elementos discutidos ao longo deste trabalho evidenciam os limites destas proposições para romper, de fato, com as contradições que permeiam a sociedade capitalista e desencadeiam as diversas expressões da “questão social” e da questão ambiental.

A breve discussão aqui realizada sobre os conceitos de desastre, risco, vulnerabilidade e as respectivas perspectivas que lhes dão sustentação permite pontuar dois desafios postos aos profissionais, gestores e analistas da Política de Assistência Social: o primeiro consiste em reconhecer a vinculação da Política de Assistência Social com a questão ambiental e tomar como objeto de preocupação temas a ela pertinentes, tal como os desastres socioambientais, evitando, assim, a incorporação ambígua e acrítica de concepções hegemônicas de outras áreas, especialmente da Defesa Civil. O segundo desafio, na mesma direção do primeiro, consiste em problematizar os conceitos de risco e vulnerabilidade, a fim de definí-los claramente para além dos ditames dos organismos internacionais.

## 4.2 DIRECIONAMENTOS DO CAMPO NORMATIVO

A análise do tema dos desastres socioambientais no campo das normas e leis referentes à Política de Assistência Social nos permite compreender como as demandas que se apresentam na realidade institucional e no cotidiano de trabalho dos profissionais vem sendo reconhecidas e incorporadas legalmente.

É importante enfatizar que embora o presente estudo direcione sua análise empírica sobre alguns municípios catarinenses para

compreender a configuração atual da Política de Assistência Social mediante processos de desastres socioambientais, no campo normativo é necessário tomar como referência primeiramente a Política em nível nacional – tendo em vista sua soberania -, apontar alguns indicativos sobre o nível estadual, para então apreender sua concretização em nível local.

Apresenta-se abaixo as leis, normas e instrumentos de planejamento que foram tomados como referência<sup>44</sup>, dos quais foram extraídos para análise apenas os conteúdos relacionados ao tema dos desastres socioambientais:

### QUADRO 2 – Documentos de referência para a pesquisa

<b>Documento</b>	<b>Nível</b>
Lei Nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993 conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)	Nacional
Resolução CNAS Nº 145 de 15 de outubro de 2004 que dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)	Nacional
Resolução Nº 130 de 15 de julho de 2005 que institui a Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB-SUAS)	Nacional
Resolução CNAS Nº 109 de 11 de novembro de 2009 que institui a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais	Nacional
Lei 10.954 de 2004 que cria o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento de pessoas atingidas por desastres	Nacional
Portaria Interministerial Nº 01 de 2012 que institui o Protocolo Nacional para Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Riscos e Desastres e seu Comitê Gestor Nacional	Nacional

<sup>44</sup> Embora não tenham sido referência de análise, cabe registrar outros dois documentos normativos da Política de Assistência Social que se referem aos desastres socioambientais: a Resolução nº 12 de 11 de novembro de 2013, que dispõe sobre o co-financiamento do Serviço de proteção em situações de Calamidades Públicas e de Emergências; e o Decreto nº 6307 de 17 de dezembro de 2007, que trata sobre benefícios eventuais previstos na LOAS.

Resolução CIT Nº 17/2011 – Pacto de aprimoramento da gestão do estado de Santa Catarina: quadriênio 2011-2014	Estadual
Plano Municipal de Contingência de Ilhota (2009)	Municipal
Plano Municipal de Contingência de Blumenau <sup>45</sup> (s/d)	Municipal
Plano de Enchente/Plano de Ação/Condição dos abrigos de Rio do Sul (2012)	Municipal
Plano Municipal de Assistência Social de Florianópolis (2009)	Municipal
Plano Municipal de Assistência Social de Laguna (s/d)	Municipal
Plano Municipal de Assistência Social de Brusque (2010)	Municipal

As demandas decorrentes de desastres socioambientais não são recentes à assistência social. Antes mesmo de seu reconhecimento como política pública, a assistência social já se envolvia com o atendimento de vítimas de desastres socioambientais, com ações pontuais e filantrópicas. A partir da consolidação da assistência social como política pública e sua regulamentação via LOAS, a atuação frente aos desastres socioambientais passa a ser reconhecida em leis e normas pertinentes a esta Política, embora ainda de forma bastante pontual. A questão dos desastres socioambientais aparece de forma mais ampla e detalhada somente na Tipificação de Serviços Socioassistenciais de 2009, onde se estabelece o Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e Emergências como um dos serviços que compõem a rede de proteção socioassistencial.

A LOAS, criada pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que regulamenta a Política de Assistência Social instituída na Constituição Federal de 1988, dispõe que compete à União “atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência” (BRASIL, 1993, p. 13).

---

<sup>45</sup> Registra-se que embora o município de Blumenau estivesse na proposta de amostra inicial deste trabalho, não obteve-se retorno do profissional convidado a participar da pesquisa. Porém, optou-se por manter como documento de referência para análise o Plano de Contingência deste município, pois expressa uma importante iniciativa no campo do planejamento para o enfrentamento aos desastres socioambientais.

Na PNAS, instituída pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, consta que esta Política deve garantir a **proteção social**<sup>46</sup> que consiste em:

Segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos (BRASIL, 2004, p. 33-34, grifos nossos).

A proteção social, por sua vez, deve garantir a **segurança de acolhida**<sup>47</sup>, que entre outras situações, prevê que:

Outra situação que pode demandar acolhida, nos tempos atuais, é a necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. Podem ocorrer também situações de desastre ou acidentes naturais, além da profunda destituição e abandono que demandam tal provisão (p. 25, grifos nossos).

Nos textos da LOAS e da PNAS não foram encontradas referências sobre a questão ambiental de forma mais ampla ou mesmo sobre os desastres socioambientais que tratem sobre o período que antecede ao desastre em si. Nos trechos acima citados percebe-se que a LOAS e a PNAS reconhecem a necessidade de intervenção em contextos de calamidades públicas decorrentes de desastres, pois estas ocorrências colocam os indivíduos e famílias atingidas em situação de

---

<sup>46</sup> Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

<sup>47</sup> A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e convívio ou vivência familiar.

risco, este que, como visto, é conceito central na definição do público atendido pela Política de Assistência Social. No entanto, o reconhecimento do papel dessa Política é focalizado no momento da emergência e pós-emergência. Ela reconhece como direito do cidadão ser protegido e acolhido perante o que considera intempéries naturais, porém, esse direito é limitado àqueles que já foram vítimas do desastre, ou seja, quando já houve violações, sofrimentos, traumas, perdas materiais e afetivas, o que denota que o reconhecimento do papel da Política de Assistência Social e dos direitos da população em relação aos desastres se focaliza no campo compensatório.

A NOB/SUAS, criada por meio da Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005, prevê a garantia de benefícios eventuais para, entre outras situações, os casos de calamidade pública. A NOB/SUAS prevê também no âmbito da proteção social especial a realização de “ações de apoio a situações de riscos circunstanciais, em decorrência de calamidades públicas e emergências” (BRASIL, 2005, p. 24).

A NOB/SUAS também focaliza suas ações no que concerne ao tema dos desastres socioambientais aos contextos de calamidade e emergência, definindo-as como casos de riscos circunstanciais, ou seja, o desastre é compreendido de uma forma reduzida, restrita ao momento de sua ocorrência, como resultado de situações provisórias e eventuais. Não considera os fatores socioeconômicos, políticos e culturais que, somados aos aspectos naturais, levam à ocorrência do desastre socioambiental. Essa concepção restrita resulta, conseqüentemente, em ações limitadas ao momento da emergência e pós-emergência.

Em consonância com a previsão de segurança de rendimento disposta na PNAS, a NOB/SUAS discorre sobre a garantia de benefícios eventuais em casos de calamidades públicas. No campo normativo existe a Lei 10.954 de 2004 que cria o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento de agricultores familiares atingidos por desastres. Este auxílio é direcionado a atender famílias atingidas por desastres que possuem renda mensal média de até dois salários mínimos (desconsiderando do cálculo rendimentos oriundos de programas oficiais de transferência de renda). O valor desse auxílio varia entre o máximo de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) e o mínimo de R\$ 80,00 (oitenta reais) por família, exceto para os municípios situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em que o auxílio poderá ser de até R\$ 720,00 (setecentos e vinte reais), conforme disposto pela Resolução 9 de 21 de janeiro de 2013 do Comitê Gestor Interministerial do Auxílio Emergencial Financeiro.

A despeito da importância da existência de um benefício eventual voltado para atender a agricultura familiar, percebe-se os limites de tal benefício, na medida em que impõe um critério de renda altamente restritivo que condiciona o acesso ao auxílio, ao mesmo tempo em que o valor do mesmo é extremamente baixo se considerados os investimentos necessários para a produção no âmbito da agricultura familiar.

O Comitê Gestor Interministerial do Auxílio Emergencial Financeiro é composto por um representante de cada um dos seguintes ministérios: da Integração Nacional, responsável pela coordenação; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; das Cidades; do Desenvolvimento Agrário; da Defesa; e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Cabe a este Comitê a definição dos critérios e prazos para o recebimento do auxílio, os procedimentos para cadastramento, os agentes financeiros federais responsáveis pelo pagamento, entre outros preceitos necessários. O provimento dos recursos referente a este auxílio recai sobre o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

A criação do Comitê Gestor Interministerial sinaliza a germinação de uma visão mais ampla dos desastres socioambientais, que implica na atuação articulada entre as diversas áreas e em todos os níveis de governo. No caso dos municípios, por exemplo, para o recebimento do auxílio, as famílias afetadas por desastres no período entre 1 de janeiro e 31 de outubro de 2012 (no caso, atingidos por seca e estiagem), entre outros critérios, deviam exercer agricultura familiar, residir nos municípios em que houve decretações de situações de emergência ou calamidade pública no período mencionado, bem como deviam estar cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADUNICO), conforme disposto na Resolução nº 6 de 23 de maio de 2012 do Comitê Gestor. Aqui se evidencia a relevância da articulação entre os órgãos municipais responsáveis pela Política de Agricultura e pela Política de Assistência Social, já que ambos dispõem das informações necessárias para viabilizar o acesso do benefício às famílias atingidas. Embora o benefício não seja operacionalizado pela Política de Assistência Social, esta tem sua participação na viabilização do acesso ao auxílio, seja por meio da divulgação e orientação para o exercício desse direito, seja através do cadastramento de usuários ou de outras formas que possam ser definidas pelo Comitê Gestor Interministerial do Auxílio Financeiro Emergencial.

Outro aspecto importante de ser observado e que denota uma lacuna da Política de Assistência Social frente aos processos de desastres socioambientais incide sobre o fato de haver um desencontro entre o conjunto de documentos normativos da Política referente ao

tema, pois na PNAS dispõe-se sobre o direito à **proteção social básica** à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, enquanto na NOB/SUAS consta o direito à **proteção social especial** nestes contextos.

Na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais criada pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 estão previstos os serviços da rede de proteção socioassistencial. Entre estes está reconhecido o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências<sup>48</sup>, o qual pertence ao nível de **proteção social especial de alta complexidade**, sendo destinado a atender a população afetada por situações de emergências e calamidades. Mas não se identifica uma articulação entre os níveis de proteção social básica e especial no que concerne aos desastres socioambientais neste ou outros serviços. O referido Serviço está descrito da seguinte forma:

O serviço promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. Assegura a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas (BRASIL, 2009, p. 43).

Embora o serviço expresse a necessidade de articulação intersetorial entre as políticas, esta é prevista para o atendimento pós-impacto, ou seja, o serviço é destinado basicamente a atender indivíduos e famílias atingidos por situações de emergência ou calamidade pública. Através deste serviço busca-se atingir os seguintes objetivos:

---

<sup>48</sup> A resolução nacional nº 12 de junho de 2013 prevê os critérios para transferência de recursos da União para os municípios destinados ao Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. A transferência só acontece em ocasiões em que o município está sob decreto de emergência ou calamidade pública e não tem estrutura suficiente para oferecer as respostas assistenciais à população atingida.



- Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança;
- Manter alojamentos provisórios, quando necessário;
- Identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida;
- Articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas;
- Promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais (idem, p. 44).

O período previsto para execução deste serviço é durante a “ocorrência das situações de emergência e de calamidades públicas, mediante a mobilização de equipe de prontidão escalonada pelo regime de plantão, a ser acionada em qualquer horário e dia da semana” (idem, p. 45). Fica explícita a focalização do serviço no momento da ocorrência do desastre em si, mas é importante mencionar como um aspecto importante a previsão do regime de plantão, tendo em vista que a relativa imprevisibilidade da ocorrência do desastre socioambiental requer pessoas de referência nos diversos setores públicos para serem acionadas pela Defesa Civil em casos de emergência, o que representa um dos elementos para maior eficácia do serviço e maior agilidade no atendimento das vítimas.

No que tange às ações de trabalho social previstas no Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, a Tipificação Nacional assim dispõe:

Proteção social proativa; escuta; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; orientação sociofamiliar; referência e contrarreferência; informação, comunicação e defesa de direitos; acesso à documentação pessoal; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; mobilização de família extensa ou ampliada; mobilização para o exercício da cidadania; atividades de convívio e de organização da vida cotidiana; diagnóstico socioeconômico; provisão de benefícios eventuais (idem, 2009, p. 44).

Os trechos acima apresentados evidenciam que o serviço proposto no âmbito da Política de Assistência Social coloca o foco no momento da emergência e pós-emergência, sendo responsabilidade do trabalho social identificar o perfil da população atingida e acolhê-la, viabilizar o provimento material para atendimento das suas necessidades, articular a rede de proteção social tendo em vista a defesa dos direitos dos afetados, buscar alternativas para abrigamento dos mesmos, etc.

O único aspecto da prevenção mencionado no serviço aparece na definição do público atendido, que além da população atingida por situações de emergência e calamidade pública (desabamentos, deslizamentos, alagamentos, incêndios, etc.), também prevê como usuários do serviço a população removida de áreas de risco por prevenção ou determinação do Poder Judiciário (BRASIL, 2009).

A criação deste serviço específico na Tipificação de Serviços Socioassistenciais para atender a população vítima de situações de emergência e calamidade pública demonstra que a Política de Assistência Social está regulamentando o reconhecimento do direito à proteção social para a população atingida por desastres, o que consiste em importante avanço, porém, ao se concentrar no atendimento emergencial das vítimas restringe, paradoxalmente, o direito àqueles que já sofreram alguma violação de direito.

Verifica-se, portanto, uma contradição com a própria estrutura do SUAS, pois este prevê que as ações de proteção social especial e básica estejam articuladas, porém, no que tange ao tema dos desastres socioambientais, não vem sendo garantida tal articulação. O atendimento emergencial de situações que já resultaram na violação de direitos é incumbência das equipes de proteção social especial, principalmente dos CREAS. Por este motivo, o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais situa-se no âmbito da proteção especial, no nível de alta complexidade. Porém, a referida Tipificação não prevê nenhum serviço para atuar no campo da prevenção aos desastres socioambientais. Presume-se que tal trabalho preventivo poderia ser realizado no âmbito dos CRAS, por meio do Programa de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), porém a descrição deste serviço na Tipificação não prevê nenhuma ação direta em relação à prevenção aos desastres socioambientais, tampouco inclui entre seu público atendido as famílias residentes em área de maior suscetibilidade aos desastres. Sabe-se que muitas destas famílias são atendidas pelo PAIF, pois geralmente são justamente aquelas com

maiores índices de “vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social” (BRASIL, 2009, p.7), que é o público beneficiário previsto no referido serviço. Porém, o tema de prevenção aos desastres socioambientais ou do enfrentamento à questão ambiental mais ampla não parece ser objeto de intervenção nem específica, nem transversal às ações previstas no PAIF.

Isso se revela na Tipificação também quando define a rede articulada através do PAIF, onde se prevê a articulação com “serviços públicos locais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e outros conforme necessidades” (idem, p.9). A área de habitação, planejamento urbano, meio ambiente, por exemplo, não aparecem entre o rol central de serviços públicos articulados por meio do PAIF (pois se incluem apenas na opção “outros”). Isso denota que tais áreas estão colocadas em plano secundário no âmbito do Programa (e da proteção social básica como um todo), mesmo diante da expressividade das demandas atuais decorrentes de desastres e do déficit habitacional do país, este que em 2011 estava na marca de 5,6 milhões de moradias (IPEA, 2013).

Consiste, portanto, em um desafio posto à Política de Assistência Social tomar o tema dos desastres socioambientais e da questão ambiental como objeto de atenção também no âmbito da proteção social básica, garantindo formas de integração efetiva com o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências da proteção social especial, bem como articulação com as demais políticas públicas na atuação preventiva. É importante que tais reflexões sejam pautadas na Política de forma democrática e participativa, partindo do nível local por meio de conferências e conselhos e avançando para a discussão regional, estadual e nacional, de modo a definir indicativos para a formulação da Política de Assistência Social que possa ser implementada nacionalmente.

Observou-se também um paradoxo entre as orientações normativas existentes na Tipificação de Serviços Sociassistenciais e a realidade que vem sendo concretizada, pois as ações de respostas aos desastres socioambientais, de forma geral, vem sendo realizadas majoritariamente pelas equipes de Proteção Social Básica, através dos CRAS ou das próprias Secretarias ou Departamentos da Política de Assistência Social, o que foi observado inclusive nos municípios pesquisados na presente dissertação.

Nota-se, inclusive, que todos os profissionais participantes da pesquisa estão lotados em CRAS ou na própria Secretaria ou Departamento de Assistência Social. Embora a pesquisadora tenha buscado entrevistar também profissionais que atuam no nível de proteção social especial, em todos os municípios onde foi estabelecido contato para realizar as entrevistas, constatou-se que os profissionais com maior envolvimento com a temática dos desastres socioambientais estão inseridos no nível de proteção social básica ou na gestão da Política de Assistência Social. A resposta de um profissional entrevistado elucida esta questão:

*[...] esses atendimentos são voltados para a questão da alta complexidade, em termos da Tipificação e da Política Nacional, só que no município isto ainda não está caracterizado nem estão formadas as equipe, então nós aqui da Direção de Proteção Básica é que fazemos este atendimento. (P.06).*

Pode-se afirmar que um dos fatores que acarreta a transferência destas responsabilidades para o nível de proteção social básica é a ausência ou insuficiência de unidades e equipes consolidadas de proteção social especial nos municípios.

Os municípios dispõem de maior número de unidades de proteção social básica do que de proteção especial, o que interfere na própria distribuição territorial destas unidades, visto que enquanto os CRAS são instalados em diversas regiões do município, os CREAS se localizam nas áreas mais centrais. Por isso, em geral, os CRAS possuem maior proximidade com a população afetada pelos desastres socioambientais, justamente por conta desta distribuição territorializada, e se envolvem intensamente no atendimento à população atingida em contextos emergenciais.

A distribuição de unidades de CRAS e CREAS nos municípios pesquisados (quadro 01) evidencia que dois municípios de pequeno porte (Ilhota e Guaraciaba) sequer possuem CREAS instalados em seus territórios<sup>49</sup>, portanto em contextos de desastres socioambientais as

---

<sup>49</sup> Entre os 293 municípios existentes no estado de Santa Catarina apenas 82 possuem unidades de CREAS. “Em sua maioria, os municípios catarinenses

demandas recaem sobre os CRAS e à Secretaria ou Departamento de Assistência Social. Obviamente que em situações emergenciais resultantes de desastres todos os setores são mobilizados, porém, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a coordenação das ações de assistência social nestas circunstâncias é responsabilidade dos setores de proteção social especial – através do Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e Emergências – tendo coerência com a lógica de estruturação do SUAS. Neste sentido, defrontamo-nos com um paradoxo, na medida em que a maioria dos municípios do estado não possuem unidades de CREAS.

Ainda em âmbito nacional cabe citar como um avanço no campo normativo a criação da Portaria Interministerial Nº 01 de 2012 que institui o Protocolo Nacional para Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Riscos e Desastres e seu Comitê Gestor Nacional. Este Protocolo possui ampla abrangência e prevê ações de prevenção, resposta, gestão de abrigos e recuperação aos desastres, definindo atribuições das políticas de proteção e Defesa Civil, Saúde, Assistência Social, Educação e Segurança Pública, bem como ações intersetoriais que envolvem as diversas políticas. Representa também uma importante iniciativa de integração entre as políticas sociais, envolvendo na sua formulação e no acompanhamento e avaliação das ações representantes de diversos ministérios, que compõem o Comitê Gestor Nacional deste Protocolo.

Está prevista a criação de comitês de proteção a crianças e adolescentes em situação de riscos e desastres no Distrito Federal, estados e municípios que aderirem ao Protocolo, sendo esta adesão realizada de forma voluntária<sup>50</sup>. Estes comitês devem propor aos órgãos de proteção e defesa civil planos de ação para proteção de crianças e adolescentes que vivem em condições de vulnerabilidade em áreas de

---

não apresentam condições para instalarem o CREAS, principalmente pelo perfil de Pequeno Porte 1 (até 20.000 habitantes), o que não quer dizer a ausência de demanda” (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2013, p.20).

<sup>50</sup> Não foi identificada a adesão a este Protocolo nos municípios catarinenses pesquisados. Contudo, o município de Ilhota possui um Plano de Contingência com foco na Proteção à Infância e Adolescência em situação de risco e emergências. Além disso, cabe salientar que uma representante da área de assistência social deste município foi convidada pela Defesa Civil nacional para integrar uma equipe em Jaboatão dos Guararapes/PE, onde foi discutido e elaborado o Protocolo em questão, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

risco ou que foram atingidas por desastres. Também devem coordenar e monitorar a execução destas ações, levantar informações sobre condições de abrigamentos e emitir relatórios sobre situações de violação de direitos de crianças e adolescentes. Estes comitês serão constituídos preferencialmente por representantes de conselhos dos direitos das crianças e adolescentes, dos órgãos responsáveis pela proteção e defesa civil, assistência social, saúde, educação, infraestrutura urbana, direitos humanos e segurança pública, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares (BRASIL, 2012). A composição dos comitês não prevê, porém, a participação de membros da sociedade civil.

A criação desta Portaria expressa uma importante iniciativa de integração entre várias políticas sociais a fim de garantir a proteção com prioridade às crianças e adolescentes em condições de maior suscetibilidade ou atingidas por desastres socioambientais, porém não possui caráter de obrigatoriedade na medida em que está regulamentada por meio de uma Portaria e a adesão ao Protocolo deve ocorrer de forma voluntária, o que torna mais limitada a possibilidade de ampla implementação das ações nela previstas.

No apêndice D apresenta-se um resumo da Portaria, destacando as ações previstas à Política de Assistência Social, onde se pode perceber a amplitude das formulações. Contudo, na mesma tendência dos demais documentos normativos aqui abordados, o foco das ações previstas no Protocolo recai sobre a resposta aos desastres socioambientais e à gestão de abrigos, que também pertence às ações de respostas. Na prevenção são previstas ações relacionadas à identificação e mapeamento de demandas, de crianças e adolescentes em condições de vulnerabilidade ou atingidas por desastres socioambientais, de famílias acolhedoras e da rede socioassistencial. Percebe-se também grande atenção à capacitação de profissionais para atuarem na defesa dos direitos da criança e do adolescente em condições de vulnerabilidade ou atingidas por desastres socioambientais, bem como a elaboração de plano de ação para seu atendimento.

Na fase de resposta é que se concentram o maior conjunto de ações, sendo direcionadas principalmente para o acolhimento das crianças e adolescentes atingidos por desastres socioambientais, colocando-os em segurança e procurando manter seus vínculos familiares e comunitários, em conformidade com os direitos fundamentais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 de 1990. Também estão previstas ações relacionadas à gestão de abrigos, que visam zelar pelos direitos fundamentais previstos

no ECA, como a garantia da vida, saúde, alimentação, educação, lazer, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária, entre outros. Merece destaque a previsão de ações de acompanhamento psicossocial às crianças e adolescentes, a provisão de espaços de lazer e atividades recreativas e a prevenção de violência sexual ou qualquer forma violação de direitos nos abrigos, sendo para isso requisito fundamental a disposição de espaços privativos para as famílias. O Protocolo também prevê a definição de um agente de proteção em cada abrigo temporário para acompanhar diariamente as crianças e adolescentes e agir conforme a necessidade. Esta pessoa deve ser referência das crianças e adolescentes e, se possível, ser escolhido por eles, o que denota uma importante iniciativa para superar as atitudes autoritárias que podem acontecer nos abrigos.

Nas ações de recuperação verifica-se um foco no acompanhamento das crianças e adolescentes no processo de desligamento dos abrigos, inclusive daqueles que necessitam de transferência de cidade, busca de familiares ou abrigamento em família substituta.

A criação desta Portaria consistiu em um importante avanço no campo normativo referente aos desastres socioambientais, pois visa garantir os direitos de crianças e adolescentes com prioridade, por meio de atuação integrada de diversas políticas sociais. Porém, é necessário haver o compromisso dos municípios e estados para sua implementação, haja vista o caráter de adesão voluntária ao Protocolo. É este um desafio que se apresenta para as várias políticas sociais, inclusive para a assistência social.

No que se refere à configuração normativa da Política de Assistência Social em âmbito estadual, praticamente inexistem a previsão de medidas relacionadas aos desastres socioambientais. A realidade nos municípios pesquisados mostra que a participação do estado na atenção aos desastres socioambientais no âmbito da Política de Assistência Social praticamente inexistente, recaindo sobre os municípios as responsabilidades concernentes a esta temática.

Tomou-se como referência a Resolução CIT Nº 17/2011 que cria o Pacto de aprimoramento da gestão do estado de Santa Catarina para o quadriênio 2011-2014. Neste documento normativo não se faz nenhuma referência direta à questão dos desastres socioambientais. O Plano menciona apenas o compromisso do estado no co-financiamento da proteção social básica, especial e de benefícios eventuais. Em consonância com tal previsão, em março de 2013 o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) criou a Resolução nº 01/2013 que aprova

a destinação de recursos financeiros estaduais aos municípios para participação no custeio dos benefícios eventuais, durante o exercício de 2013. Este benefício não é exclusivo para os casos de emergência e calamidade pública, mas pode ser utilizado nestes contextos. Estão previstos R\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais) para este fim, sendo que os mesmos serão distribuídos aos municípios conforme o número de famílias existentes com renda *per capita* de até ½ de salário mínimo.

A distribuição destes recursos para os municípios pertencentes à amostra desta pesquisa estão previstos da seguinte forma, segundo a Resolução CIT Nº 17/2011 (quadro 3):

**QUADRO 3 – Distribuição de recursos estaduais para benefícios eventuais nos municípios pesquisados (2011)**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Nº FAMÍLIAS (renda <i>per capita</i> de até ½ s.m.)</b>	<b>VALOR REPASSE</b>
<b>Brusque</b>	2.361	10.919,63
<b>Florianópolis</b>	11.762	54.399,25
<b>Guaraciaba</b>	308	1.424,50
<b>Ilhota</b>	473	2.187,63
<b>Laguna</b>	3.460	16.002,50
<b>Rio do Sul</b>	1.384	6.401,00

Observa-se que os valores totais forem divididos pelo número de famílias que possuem renda *per capita* de até ½ salários mínimos chega-se a um valor individual de R\$ 4,60, o que denota que a participação do estado no co-financiamento de benefícios eventuais municipais é bastante restrito.

É importante apresentar também algumas ações realizadas em âmbito estadual mediante contextos de desastres socioambientais no estado, mesmo não estando previstas no campo normativo.

Nelsis (2012), em sua dissertação de mestrado, apresenta como ações do governo estadual na área da assistência social mediante desastres: articulação junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e



Combate à Fome (MDS) para quebra do escalonamento do pagamento do Programa Bolsa Família, o que agilizou a vinda de recursos deste Programa para as famílias beneficiárias atingidas; também foi viabilizada a liberação de parte dos recursos do PAIF e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (PAEFI) para atender aos atingidos; mapeamento dos municípios atingidos a partir das informações da Defesa Civil; articulação com o MDS para extensão do prazo de entrega de documentos relacionados ao Programa Bolsa Família; mediação do processo de doação de móveis por uma agência bancária aos municípios, procurando zelar pela não interferência de interesses políticos na distribuição dos materiais; aquisição de duas cisternas para atendimento de famílias atingidas pela estiagem. A autora relata que, segundo representante do CEAS, não há neste espaço comissões responsáveis pela discussão a respeito dos desastres socioambientais – embora o mesmo perceba a necessidade. As discussões sobre prevenção e respostas aos desastres ocorrem apenas mediante contextos já instalados de emergência e calamidade pública.

Fica evidente, portanto, o desafio de ampliar os debates e ações da Política de Assistência Social na esfera estadual sobre a prevenção e respostas aos desastres socioambientais, de modo a oferecer maior apoio aos municípios atingidos pelos mesmos.

Em relação à esfera municipal serão brevemente ressaltados aspectos dos Planos de Contingência dos municípios de Blumenau (s.d) e de Ilhota (2009), o Plano de Enchente/Plano de Ação/Condição dos abrigos de Rio do Sul (2012) e os Planos Municipais de Assistência Social dos municípios de Brusque (2010), Florianópolis (2009) e Laguna (s/d)<sup>51</sup>. Não por acaso, os municípios que possuem Planos de Contingência e de Enchente atualizados pertencem à mesorregião do Vale do Itajaí, a qual foi atingida drasticamente por enchentes e deslizamentos nos últimos anos, registrando inclusive um alto número de óbitos. Durante o desastre socioambiental ocorrido em 2008 no estado de Santa Catarina, inúmeros deslizamentos deixaram 135 pessoas mortas, bem como cerca de 80.000 famílias desabrigadas (MATTEDI, et al, 2009). Blumenau foi um dos municípios mais prejudicados, tendo 24

---

<sup>51</sup> Registra-se que os municípios de Guaraciaba, Ilhota e Rio do Sul estão revisando seus Planos Municipais de Assistência Social. Quanto aos Planos de Contingência, obteve-se acesso somente aos que foram analisados neste trabalho. Em Florianópolis o Plano de Contingência está desatualizado, sendo que foi iniciado um processo de criação de uma comissão para revisar o Plano, porém, o processo está suspenso devido a trâmites burocráticos.

pessoas mortas, bem como milhares de famílias desabrigadas, totalizando cerca de 103 mil afetados no município. O município de Ilhota foi, proporcionalmente, o mais afetado do estado, tendo 32 mortes – entre uma população média de 12 mil habitantes – 2.000 pessoas desabrigadas e cerca de 1.200 desalojados (PMI, 2009).

Pode-se afirmar que repercussão e a gravidade das perdas ocasionadas após o desastre de 2008 em Santa Catarina, exigiu o posicionamento das gestões locais de áreas mais atingidas, que buscaram tomar providências e propor medidas de planejamento para se prepararem e responderem aos prováveis desastres que possam ocorrer.

O Plano Municipal de Contingência de Inundações e Escorregamentos de Blumenau (s.d) delinea as atribuições dos diversos setores públicos, instituições público-privadas, entidades filantrópicas, associações e empresas que fazem parte do Grupo de Atividades Coordenadas (GRAC), tendo por finalidade minimizar desastres nas fases de prevenção e preparação e o retorno à normalidade nas fases de resposta e reconstrução.

As atribuições previstas neste Plano para a Secretaria Municipal de Assistência Social, da Criança e do Adolescente (SEMASCRI) da Prefeitura Municipal de Blumenau – (PMB) nas fases de prevenção e preparação aos desastres são as seguintes: “Participar das reuniões do GRAC; Elaborar planejamento específico, visando à mobilização e distribuição de pessoal e equipamento em locais estratégicos, para melhor desenvolver as suas atividades” (PMB, s.d, p. 20). Na fase de resposta o Plano prevê subfases, sendo, respectivamente, atenção, alerta e prontidão. Nas duas primeiras a atribuição da SEMASCRI consiste em se manter informada sobre a situação e sua possível evolução; na subfase de prontidão a Secretaria deve:

- Coordenar as atividades de Assistência Social junto à população desabrigada;
- Designar um representante junto ao CODEC<sup>52</sup>, que será o responsável pela ligação entre a Secretaria/Diretoria de Defesa Civil e SEMASCRI.
- Distribuir as equipes nos postos de abastecimento visando a suprir os abrigos em necessidades como: alimentação, roupas, colchões, gás, etc. (PMB, s.d, p. 21).

---

<sup>52</sup> Centro de Operações de Defesa Civil.

Na fase de recuperação a SEMASCRI é responsável pelas ações dispostas a seguir: “Montar abrigo(s) para os desabrigados que não mais poderão retornar às suas residências, mantendo a gerência sobre os mesmos; organizar com a Secretaria/Diretoria de Defesa Civil estrutura especial de transporte para o retorno dos desabrigados a seus lares” (ibidem).

Os trechos acima apresentados do Plano de Contingência de Blumenau (s.d) evidenciam um planejamento bastante detalhado das atribuições de cada instituição nas diferentes fases dos desastres socioambientais. No entanto, percebe-se que as principais atribuições da Secretaria responsável pela implementação da Política de Assistência Social constam nas fases de resposta e recuperação aos desastres socioambientais.

Nas fases de prevenção e preparação (não diferenciadas no Plano) a atribuição da SEMASCRI de elaborar planejamento específico para distribuição e mobilização de pessoal e equipamentos deixa implícita a noção de convivência com o desastre socioambiental, sendo necessário preparar-se para que na sua ocorrência os danos sejam os menores possíveis. Sem dúvida é necessária a preparação para a ocorrência dos desastres socioambientais, mas é imprescindível extrapolar esse nível de ação. É essencial repensar a lógica organizacional das nossas cidades, a estrutura fundiária, as contradições deste modelo societário e a forma de distribuição e acesso aos bens e serviços que esta sociedade pode oferecer atualmente.

Ainda nas fases acima mencionadas é importante destacar como aspecto positivo a atribuição de participação da SEMASCRI nas reuniões do GRAC, responsabilidade prevista para todas as demais instituições, entidades, associações, etc., que participam deste grupo. A criação de um espaço coletivo para discussão e delineamento de ações entre os vários atores que realizam ações pertinentes à questão dos desastres socioambientais é um mecanismo potencialmente rico para que as ações sejam pensadas de forma integrada, coletiva e participativa. Contudo, como dito, é fundamental que as discussões e ações do grupo não se restrinjam ao planejamento para a “convivência” com o desastre socioambiental, mas que seja repensada a estrutura da cidade e as relações sociais que lhe dão origem.

No caso do município de Ilhota, o Plano de Contingência para o atendimento da população (2009), elaborado pela Prefeitura Municipal de Ilhota (PMI), prevê ações voltadas ao atendimento da população de uma forma geral e um Plano específico para atendimento de crianças e adolescentes. No âmbito das ações para o atendimento da população em

geral está prevista a realização de estudo social da comunidade (a ser realizado pelo Programa de Saúde da Família (PSF), pela assistência social, etc.), o mapeamento de recursos humanos (contatos atualizados de especialistas, órgãos setoriais, voluntariado) e de recursos materiais da comunidade (maquinários, equipamentos, estoques de mantimentos, locais de abrigo, centro de comunicação – rádio amador, alerta e alarme).

A Secretaria de Saúde e Assistência Social é responsável por:

Mobilizar equipe para atuar (...): médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, agentes de saúde, psicólogos, assistentes sociais (mobilizar a comunidade quanto à prevenção – projetos e programas, e prestar socorro a vítimas, evitar e/ou minimizar traumas causados pelo evento, proceder o cadastramento das famílias em cada abrigo para distribuição de mantimentos); bem como no manejo e distribuição de medicamentos no caso de enfermidades em abrigamentos (PMI, 2009, p.6).

Observa-se que em Ilhota – município de pequeno porte, com 12.355 habitantes (IBGE, 2010) – as Políticas de Saúde e de Assistência Social estão vinculadas à mesma Secretaria, por isso as ações das duas políticas aparecem imbricadas. Tal condição pode expressar um aspecto positivo, podendo facilitar ações integradas de Saúde e Assistência Social, como também pode provocar uma sobreposição ou negação de atribuições, caso estas não estejam bem delimitadas. No trecho acima apresentado não são claramente delimitadas as ações de cada área, permitindo a leitura de que as atribuições são de responsabilidade de ambas as áreas.

É importante destacar que o Plano faz referência a projetos e programas de prevenção que devem ser elaborados e implementados pela Secretaria de Saúde e Assistência Social, o que sinaliza para o surgimento de leitura de que as ações destas áreas não devem se restringir ao momento do desastre socioambiental ou pós-emergencial. Contudo, embora o Plano mencione a necessidade de prevenção, não apresenta nenhuma descrição dos programas e projetos que devem ser realizados no âmbito destas áreas.

Outro aspecto importante que o Plano de Contingência de Ilhota aborda é a elaboração de estudos sociais das famílias, pois este instrumento pode contribuir para captar aspectos mais aprofundados da realidade social da população, oferecendo subsídios qualitativos de maior valia que permitam fazer uma leitura crítica das desigualdades e contradições sociais que permeiam a forma de organização das cidades e da sociedade como um todo. Por isso é importante que esta atribuição seja de responsabilidade de um profissional devidamente qualificado

No Plano de Contingência com foco na Proteção de Crianças e Adolescentes consta como atribuições específicas do Departamento de Assistência Social o acompanhamento das ações de evacuação realizadas pela Defesa Civil – garantindo que as crianças não sejam separadas de suas famílias – preenchimento de cadastros, levantamento sobre como as crianças e adolescentes estão sendo afetados, garantia de qualidade e segurança na alimentação, de utensílios para a nutrição de crianças, de vestuário e materiais de higiene infantil, contribuição para a superação da experiência do desastre pelas crianças e adolescentes e para a integração entre estes, identificação de necessidades especiais entre as crianças e adolescentes, organização nos abrigos de atividades de sensibilização de pais e mães para a prevenção contra a violência e trabalho infantil, acompanhamento das crianças e adolescentes afetadas, viabilização da emissão de documentos pessoais das crianças e adolescentes e suas famílias em decorrência de desastres socioambientais, entre outras ações.

É importante ressaltar a prioridade em que o referido Plano coloca para a proteção de crianças e adolescentes, atendendo às disposições legais do ECA e as normativas da Portaria Interministerial Nº 01 de 2012 que institui o Protocolo Nacional para Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Riscos e Desastres (embora o município não tenha aderido até o momento a este Protocolo).

Outro elemento positivo observado neste Plano específico é a leitura de que os abrigos podem ser espaços para trabalhar com os pais de crianças e adolescentes aspectos preventivos de questões como violência doméstica e trabalho infantil. Esta leitura pode ser ampliada para abordar também questões pertinentes aos desastres socioambientais, discutindo inclusive temas como acesso à moradia, à terra urbanizada, aos bens e serviços urbanos, entre outras questões que permitam ir além do fenômeno em si.

Já em relação ao Plano de Gerenciamento de Enchentes de Rio do Sul (2012), este dividiu o município em sete áreas e mapeou dentro destas um total de trinta e quatro abrigos, bem como o Centro de

Operações de Defesa Civil (CODEC). O mapeamento dos abrigos considerou a localização em área segura (a partir do histórico de enchentes já ocorridas), estrutura, área de abrangência, equipamentos e estruturas públicas e privadas do entorno, como unidades de saúde, helipontos, escolas, igrejas, farmácias, supermercados, cemitérios, postos de combustível, etc.

O Plano resgata orientações técnicas conceituais sobre desastres e procedimentos previstos em nível nacional para a decretação de situação de emergência e calamidade pública, bem como elenca os atores envolvidos no enfrentamento aos desastres, os quais constituem o Grupo de Ações Coordenadas (GRAC), assim como na experiência de Blumenau. O anexo I deste Plano prevê as ações de cada um dos atores envolvidos no GRAC, diferenciando fases de prevenção e mitigação, preparação, resposta, reabilitação e reconstrução.

Em Rio do Sul a Política de Assistência Social é executada juntamente com a Política de Habitação pela Secretaria de Serviço Social e Habitação, o que pode favorecer um trabalho articulado em ambas as áreas, inclusive no campo da prevenção. Porém, verifica-se que as ações no campo da prevenção de desastres previstas para estas áreas no Plano de Contingência se restringem a ficarem alertas para chamadas e manter a atualização de contatos de profissionais destas áreas junto à defesa Civil. É interessante observar que, embora tais ações sejam elencadas no Plano como medidas de prevenção, correspondem na verdade a ações de preparação para atuar durante a ocorrência de contextos de emergências.

Na preparação o Plano prevê a distribuição planejada de profissionais e equipamentos, a participação da equipe nas reuniões do GRAC e a elaboração de projetos de habitação para realocar moradores residentes em áreas de risco, porém, em nada se refere à criação de uma Política de Habitação preventiva, que garanta o acesso à moradia em área segura antes da ocorrência de ocupações em áreas de risco.

É na fase de respostas que constam a maioria das ações, referindo-se principalmente à coordenação de atividades voltadas à população desabrigada, proteção da população mais vulnerável, disponibilização de equipes em abrigos e viabilização de alimentos nestes, administração de abrigos juntamente com a Defesa Civil, cadastro de atingidos, controle de alimentos e outros gêneros destinados aos abrigados, entre outras ações que já são tradicionalmente realizadas pelas Políticas de Habitação e Assistência Social, porém sem o devido planejamento.

Na reabilitação está prevista a elaboração de relatórios de danos, a realocação de famílias, providência e gerência de famílias transitórias para os desabrigados.

Na reconstrução as ações previstas redundam aquelas da prevenção e preparação, que consistem em elaborar projetos de realocação de famílias em áreas de risco, permanecer atentos a chamadas e atualizar os dados junto à Defesa Civil. Essa redundância de ações justifica o questionamento da excessiva fragmentação do desastre na linguagem utilizada pela Defesa Civil.

Em síntese, pode-se afirmar que o referido Plano é um importante instrumento de planejamento para o enfrentamento aos desastres socioambientais, agregando inclusive um mapeamento bastante detalhado dos abrigos existentes e suas condições, bem como de outras estruturas essenciais em contextos de desastres. Porém, na mesma direção dos documentos normativos analisados a tendência das ações concentra-se na resposta aos desastres, sendo que as poucas ações preventivas previstas se confundem com a preparação aos desastres, que se sustenta na ideia de aprender a conviver com os mesmos.

Em relação aos Planos Municipais de Assistência Social que se teve acesso, do período de 2010 a 2013, dos municípios de Laguna, Florianópolis e Brusque, percebe-se que são extremamente pontuais as referências aos contextos de desastres.

No Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) de Laguna estão previstas apenas concessões de material de construção, hospedagem, vale-alimentação e acesso a documentação civil, por meio do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.

No município de Brusque consta somente o planejamento de implantação do Serviço mencionado que tinha previsão de atendimento de 250 famílias em 2010.

No município de Florianópolis o PMAS prevê a criação de um Plano de Contingência – o qual está desatualizado atualmente – para atendimento às famílias em situação de calamidade, no qual devem constar “prioridades, responsabilidades entre órgãos, estratégias, recursos materiais e financeiros, ações de prevenção e minimização dos riscos de desastre, (...) assistência a crianças e adolescentes (...)” (PMF, 2009, p. 316). O Plano também prevê o benefício de Aluguel Social para atender:

[...] famílias e indivíduos afetados em situações de emergência, desastres e calamidades públicas, devidamente reconhecidas pelos órgãos responsáveis do município, cuja moradia tenha sido interditada definitivamente pela Defesa Civil (p.319).

O planejamento no âmbito da Política de Assistência Social em nível municipal, a partir dos três municípios tomados como base, denota que embora se reconheça o contexto de desastre como situação que envolve a intervenção desta Política, pouca referência se faz a este tema, ficando restrito principalmente à implantação do Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e de Emergência (nos casos de Laguna e Brusque), porém, de maneira muito vaga<sup>53</sup>.

No caso do município de Florianópolis se percebe a referência à elaboração de Plano de Contingência, que deve dispor sobre ações, recursos, prioridades, etc., tanto para prevenir quanto para mitigar o ocorrência dos mesmos. O PMAS de Florianópolis também prevê o benefício eventual Aluguel Social, o qual adquiriu peso legal em 2012 por meio da Lei nº 9031 (vide anexo B).

Sumariamente é possível afirmar que o tema dos desastres socioambientais vem sendo incorporado na Política de Assistência Social de forma muito pontual e com direcionamento claro para o momento da emergência decorrente do desastre. Consiste em um desafio posto a esta Política (assim como outras políticas) conferir maior espaço no campo normativo para o tema dos desastres socioambientais e da questão ambiental mais ampla – já que estes interferem intensamente nas condições de vida da população, ao mesmo tempo em que estas influenciam no impacto dos desastres – e direcionar as ações prioritariamente para a esfera preventiva, superando a tendência de restrição à preparação para a ocorrência dos desastres (convivência com

---

<sup>53</sup> Cabe registrar, porém, que segundo os profissionais que participaram da pesquisa, no município de Brusque este Serviço ainda não foi implementado, no município de Laguna o profissional afirmou que o Serviço foi implementado, porém, ao ser questionado sobre como este funciona, referiu-se à estruturação da Defesa Civil (conforme será apresentado no subitem 4.3.2). O profissional pesquisado do município de Ilhota afirmou que este Serviço foi estruturado e é responsável pelos benefícios eventuais e gerenciamento de abrigos, porém, tal município não possui unidades de CREAS, ou seja, tais ações são realizadas no âmbito da própria Secretaria de Assistência Social.



os mesmos), mas sim buscando identificar seus fatores causadores e neles interferir.

Outro desafio consiste em articular as ações da Política de Assistência Social às demais políticas envolvidas no enfrentamento aos desastres socioambientais, evitando assim ações isoladas que desconsiderem a complexidade que envolve os processos de desastres.

Tendo por base esse panorama geral da Política de Assistência Social frente aos desastres socioambientais no campo normativo, bem como uma revisão de conceitos e perspectivas teóricas que permeiam com centralidade a Política, a seguir são abordadas as principais iniciativas que vem sendo realizadas atualmente nos seis municípios catarinenses pesquisados.

#### 4.3 INICIATIVAS NO CAMPO OPERACIONAL

Os documentos normativos, leis e publicações que tratam sobre a Política de Assistência Social na sua relação com os desastres socioambientais oferecem importantes elementos para compreender como esta Política vem se articulando para fazer o enfrentamento aos desastres socioambientais. No entanto, eles nos oferecem parte dos elementos para a compreensão do tema, pois é no cotidiano das instituições que se executa a Política, que se travam as dificuldades enfrentadas pelos profissionais, que se visualizam possibilidades de ações. Por isso, considerou-se importante abordar também os aspectos do campo operacional da Política, afinal, há ações previstas nas leis e normas ou nas publicações teóricas sobre o tema que não são efetivadas pelas instituições executoras da Política, assim como há iniciativas sendo executadas por estas e que ainda não são reconhecidas nas normas, leis ou nas discussões teóricas pertinentes à Política de Assistência Social.

Portanto, para identificar os aspectos operacionais da Política de Assistência Social, utilizou-se como principal referência os dados empíricos obtidos através dos questionários aplicados com os seis profissionais dos municípios pesquisados.

Os dados obtidos referentes aos pontos C, D, E, F e G do questionário serão analisados em quatro eixos, quais sejam: a) Ações de prevenção e respostas aos desastres socioambientais; b) Serviços e benefícios socioassistenciais para o enfrentamento dos desastres socioambientais; c) Gestão e monitoramento de abrigos e; d)

Coletivizando demandas: a Política de Assistência Social na relação com os processos organizativos e participativos.

### **4.3.1 Ações de prevenção e respostas aos desastres socioambientais**

Seguindo a estrutura do questionário, inicialmente são abordadas aqui as ações que vem sendo realizadas no âmbito da Política de Assistência Social no que se refere à prevenção, respostas e recuperação aos desastres socioambientais<sup>54</sup> nos municípios catarinenses em que trabalham os profissionais de Serviço Social que participaram da pesquisa.

Os profissionais foram questionados se nos municípios em que atuam são realizadas ações no campo da prevenção, resposta e recuperação aos desastres e, em caso, positivo, quais são tais ações. Conforme denota o agrupamento das respostas dos profissionais apresentado no apêndice E, o maior volume de ações realizadas está no campo das respostas aos desastres socioambientais, seguido da área de recuperação aos mesmos. Somente um profissional mencionou ações no campo da prevenção, voltadas para a capacitação dos profissionais para atuarem em contextos de emergência e calamidade pública, que corresponde, na verdade, a uma ação de preparação aos desastres.

As respostas dos profissionais demonstram que, no campo das respostas aos desastres socioambientais, as principais responsabilidades da Política de Assistência Social correspondem ao suprimento de bens e recursos materiais essenciais às famílias e indivíduos atingidos, cadastramento da população afetada, bem como a gestão de abrigos, conforme se observa a seguir:

---

<sup>54</sup> É importante aqui fazer uma ressalva em relação à utilização no questionário dos termos prevenção, resposta e recuperação aos desastres socioambientais. Optou-se por fazer esta separação, pois em geral ela é conhecida entre os profissionais das diversas áreas, já que é a terminologia utilizada pela Defesa Civil. No entanto, o desastre socioambiental compreendido como processo implica em repensar essa lógica que fragmenta entre um antes, durante e depois do desastre, reduzindo este ao momento da emergência em si. Por isso, a opção que se faz neste trabalho é diferenciar apenas as ações de prevenção e de respostas aos desastres socioambientais, que significa diferenciar o impacto propriamente dito dos fatores que o ocasionam.

*O gestor mobiliza toda a equipe nas situações de emergência (P. 01).*

*Visitas às famílias atingidas pelas cheias e enchente nos abrigos oficiais ou residências, cadastro e levantamento de demandas das famílias, concessão de benefícios eventuais (alimentação, colchões, cobertores e roupas) (P.02).*

*Coordenação dos Abrigos, assessoria junto à defesa civil, organização dos voluntários, organização das entidades civis (P.03).*

*Distribuição de agasalhos, campanhas de arrecadação de doações (conforme necessidade). Os profissionais, cada um com as suas especificidades, atende a demanda que surge (P.04).*

*Visitas domiciliares para verificar a situação e tomar as medidas necessárias (P.05).*

*[...]organização dos abrigos; monitoramento do abrigo (...). Teve todo o cadastramento socioeconômico de cada família abrigada e encaminhamentos necessários no caso do que concerne à questão de saúde, em função de infecções, contato com a água contaminada. (...) Envolvimento na parte de coordenação e monitoramento do abrigo (...), com o fornecimento de alimento de um modo geral, higiene, limpeza, como também de vestuário, a parte de roupa de cama, tudo isso foi organizado e realizado pela Assistência Social (P.06).*

Considerando que a maior quantidade de ações dos municípios pesquisados acontece nos momentos emergenciais decorrentes dos desastres socioambientais, poderíamos concluir que os municípios estão priorizando as ações de respostas – e algumas de recuperação –, em detrimento das ações de prevenção. Contudo, seria equivocada tal afirmação, pois a **priorização** das ações de respostas aos desastres

socioambientais implicaria em planejamento de ações, capacitação dos profissionais e voluntários, previsão orçamentária, criação de benefícios, implantação de serviços – como o Serviço de proteção em situações de calamidade pública e de emergências –, aquisição e/ou mapeamento de equipamentos e adequação de locais para abrigo, porém, não é o que a realidade dos municípios apresenta.

Percebe-se também que a falta de planejamento e indefinição de atribuições das diversas áreas incidem sobre a Política de Assistência Social e os diversos profissionais que nela atuam, a exemplo dos assistentes sociais e psicólogos, que acabam assumindo atribuições que seriam de outras áreas e equipes, como a retirada das famílias das respectivas moradias e o preparo de alimentos nos espaços de abrigamento, conforme relatado por um dos sujeitos de pesquisa:

*Nós, enquanto técnicos, que não poderíamos, mas acabamos fazendo, fomos até os locais tirar as pessoas de dentro da casa e levá-las para o abrigo, para deixá-las em segurança. Também teve, além dessa função, a questão da organização de alimentos; muitas vezes até a elaboração da questão alimentar, precariamente, mas teve (P.06).*

A ausência de planejamento para atuar no âmbito das respostas aos desastres socioambientais pode ser constatada também através da análise das principais dificuldades enfrentadas nos municípios pesquisados em contextos de emergência e calamidade pública, conforme a opinião dos sujeitos de pesquisa:

*A demora para receber os materiais de limpeza, higiene, alimentos, roupas e mantimentos para a casa para serem distribuídos às famílias atingidas (P.01).*

*A falta de planejamento quando acontecem esses eventos e a indefinição das atribuições de cada profissional (P.02).*

*Falta de conhecimento de atribuições e legislações vigentes (P.03).*

*A falta do preparo/capacitação para atender esta demanda e desconhecimento das leis para melhor atender (acesso a benefícios, etc.). (P.04).*

*Falta de abrigos (P.05).*

A dificuldade mais apontada entre os profissionais se refere à falta de planejamento de ações e capacitação profissional, que envolve desde a indefinição de atribuições até o desconhecimento do que é reconhecido como direito nas legislações e normas que abordam a questão dos desastres socioambientais. As dificuldades decorrentes da ausência de abrigos e da demora em receber materiais essenciais para distribuição entre as famílias atingidas também revela a falta de planejamento entre as políticas, de vontade política do poder público e uma logística que carece de aperfeiçoamento.

No contexto dos abrigos a falta de planejamento e despreparo dos profissionais também foram revelados, conforme se observa, por exemplo, no relato de Zanluca (2010) ao relatar a situação de um abrigo provisório em Blumenau no ano de 2008:

Dos profissionais que estavam no abrigo poucos tinham noção do que deveriam fazer. Quem tomou a direção da situação no momento do abrigamento em novembro foi a voluntária da Defesa Civil, funcionária da Prefeitura de Blumenau, auxiliar administrativa há mais de 25 (vinte e cinco) anos, que centralizou todas as informações e trabalhos (p.74).

O planejamento integrado de ações e definição clara das atribuições dos diversos atores envolvidos no atendimento emergencial de pessoas atingidas por desastres socioambientais consiste em um dos desafios primordiais para a qualificação das ações de respostas aos desastres, pois no momento de emergência inúmeras pessoas são convocadas ou se dispõem a contribuir para o atendimento das vítimas, mas desconhecem o que podem e devem fazer. Em decorrência, podem

ocorrer novos problemas que agravam ainda mais o caos existente, principalmente em desastres ocasionados por chuvas, vendavais, abalos sísmicos, etc., cujo impacto ocorre de forma repentina e intensa. Como exemplo, faz-se referência ao despreparo de profissionais e voluntários que pode provocar novos acidentes – aumentando o número de feridos – , intensificar a situação caótica de pavor e insegurança da população e desqualificar o atendimento às vítimas devido à ausência de socorro, acolhida, encaminhamentos e providências adequadas.

Sem o planejamento e definição de atribuições prévias, com a devida capacitação de profissionais e voluntários, verifica-se no momento da emergência um enorme contingente de pessoas solidárias às famílias e indivíduos atingidos, dispostas a contribuir de alguma forma, mas que se imobilizam, desequilibram-se emocionalmente ou até se precipitam realizando ações de forma inadequada. Portanto, é de fundamental importância a organização e planejamento para gerir a solidariedade em um contexto de emergência.

É urgente à Política de Assistência Social capacitar não apenas os profissionais que atuam frente aos desastres socioambientais, mas também pensar juntamente com outras áreas em ações de cadastramento e capacitação de voluntários, o que não é uma tarefa simples. Para o trabalho com situações de desastres não é suficiente a solidariedade<sup>55</sup>, pois o drama de uma situação catastrófica exige conhecimentos fundamentais referentes ao socorro, acolhimento e atendimento de vítimas, assim como preparo psicológico para enfrentar situações extremas, que inclui se deparar com pessoas descontroladas emocionalmente e/ou em stress pós-traumático, feridas ou até mesmo sem vida. Além disso, a ação profissional e voluntária também exige determinados valores ético-morais, de forma a evitar atitudes oportunistas, como o desvio de donativos, prática esta que esteve presente na ocasião do desastre socioambiental de 2008 em Santa Catarina, o que é relatado por Valencio, Siena e Marchezini (2011), quando afirmam que:

Houve abrigo que a administração pública local permitiu controle por terceiros e, analisando retroativamente, alguns abrigados suspeitam que por trás dessa e de outras ações voluntárias

---

<sup>55</sup> Sobre o conceito de solidariedade, ver: WESTPHAL, V. H. **Diferentes matizes da ideia de solidariedade**. Florianópolis: Rev. Katálisis, v.11, n.1, 2008.,

estivesse o desvio de donativos. Na região, isso, de fato, já havia ocorrido e foi comprovado por matérias jornalísticas. Nos primeiros meses do ano de 2009, um incêndio no galpão de donativos em Ilhota, ato que a comunidade suspeitava ser criminoso, veio a eliminar eventuais provas de desvio de donativos para finalidades comerciais (p. 48).

O trabalho de cadastramento e capacitação de voluntários implica desde a sensibilização da população para a ação voluntária, até uma abordagem interdisciplinar para avaliar as condições psicológicas e até mesmo físicas das pessoas interessadas, assim como as facilidades e preferências de atuação dos sujeitos, de forma a orientar a distribuição de ações. Após a identificação dos voluntários, são necessárias ações sistemáticas e contínuas de capacitação dos mesmos (abordando desde aspectos teóricos e técnicos sobre os desastres até ações práticas voltadas para o campo da prevenção e para a prestação de socorro, acolhida de vítimas, apoio em abrigos, etc.), bem como de formação ético-moral dos mesmos, fortalecendo visões voltadas ao bem estar coletivo, que superem noções de clientelismo, oportunismo e favorecimento pessoal no campo do voluntariado.

Obviamente que essas formas de oportunismo, clientelismo e favorecimento pessoal não estão presentes apenas no trabalho voluntário. São ações que permeiam as diversas instituições e envolvem desde equipes técnicas até gestores de políticas e de governo, o que evidencia que tais práticas não ocorrem isolada ou pontualmente, mas são expressões de uma cultura política fortemente arraigada na sociedade em geral, e particularmente no Brasil, tendo em vista a trajetória histórica nacional permeada por relações de favor, como abordado no subitem 3.3.

A maior suscetibilidade posta à Política de Assistência Social quanto às interferências de interesses particulares e eleitoreiros reflete também a falta de planejamento e ausência de capacitação profissional para atuar frente aos desastres socioambientais. Esta é uma dificuldade muito presente nas diversas políticas sociais, e que incide de forma ainda mais agressiva sobre a Política de Assistência Social, tendo em vista as marcas de seu passado e a sua trajetória ainda recente de consolidação como política pública, como visto no capítulo anterior.

Perante a emergência gerada pelo impacto de um desastre socioambiental, seja este célere como no caso de deslizamento de terra, vendaval e enchente ou lento e gradual como a seca, aflora-se não apenas o sentimento mútuo de solidariedade, mas também os interesses oportunistas que tiram proveito da condição de fragilidade emocional e carência material da população atingida para favorecer determinados indivíduos, famílias ou grupos em troca de apoio político.

Tais situações são expressões da cultura política que permeia as instituições, o sistema político brasileiro e o senso comum da população, cultura esta fundada na lógica do favor. Neste sentido, entende-se que em relação à questão dos desastres socioambientais, um desafio que se coloca atualmente para a Política de Assistência Social concerne ao planejamento participativo e controle social sobre as ações que incumbem a esta Política, formando pessoas de referência, principalmente nas áreas mais suscetíveis aos desastres, que se constituam em atores fundamentais na formulação e fiscalização das ações do poder público. É evidente que a superação destas relações clientelistas, que implica em um processo de modificação cultural, vai além da alçada da Política de Assistência Social, porém esta também possui um papel neste processo.

O planejamento de ações da Política de Assistência Social, a definição de atribuições e procedimentos, critérios para acesso a benefícios e serviços, etc., que garantam a participação da população com ampla discussão e deliberação democrática, confere uma legitimidade maior à Política e atribui maior respaldo às ações das equipes técnicas. Quando os critérios e ações são definidos apenas no momento da emergência pela equipe inserida na instituição naquele momento, mesmo tendo competência técnica para tanto, são maiores as possibilidades de questionamentos, interferências resultantes de interesses diversos, de conflitos com moradores, lideranças comunitárias, representantes político-partidários, etc.

A gestão democrática da Política de Assistência Social, tal como previsto nas diretrizes da PNAS e de estruturação do SUAS, deve ser norteadora das ações pertinentes ao tema dos desastres socioambientais e da questão ambiental como um todo, sendo fundamental, portanto, a criação e fortalecimento de processos organizativos e participativos.

Importantes espaços para a construção democrática da Política de Assistência Social – e demais políticas – frente aos desastres socioambientais podem ser os Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs), cujo objetivo consiste em “desenvolver um processo de orientação permanente junto à população, (...) a prevenção e



minimização dos riscos de desastres nas áreas de maior vulnerabilidade nos municípios” (LUCENA, 2005, p. 13), em consonância com as concepções presentes no âmbito da Defesa Civil. Os NUDECs foram previstos ainda na PNDEC (2007), devendo ser fomentados pelas Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDECs) e tendo como principal público atendido os moradores de áreas mais suscetíveis à ocorrência de desastres socioambientais.

Embora a responsabilidade de implantação e coordenação dos NUDECs caiba aos órgãos municipais de Defesa Civil – as COMDECs, é importante considerar que a estruturação do SUAS em torno da territorialização<sup>56</sup> permite uma inserção efetiva e permanente no contexto de vida da população residente em áreas mais suscetíveis aos desastres socioambientais através dos CRAS e CREAS. Por isso é deveras importante uma integração efetiva entre os órgãos de Defesa Civil e as unidades territorializadas do SUAS – entre outros setores e profissionais de diversas áreas – para a implantação dos NUDECs<sup>57</sup>,

---

<sup>56</sup> Conforme Santos (1999) “o território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência”. (p.7). Portanto, é justamente onde se constrói a vida cotidiana dos sujeitos, onde se expressam as suas necessidades mais extremas, seus ideais, suas relações, seus conflitos e disputas, que a política pública deve estar. Mas a presença do Estado no contexto de vida dos usuários deve ocorrer no sentido de facilitar a efetivação dos direitos da população e de garantir a participação desta sobre as ações do poder público, discutindo e deliberando sobre o fundo público, pois conforme trata Pereira (2010), a consolidação da política territorializada se efetiva num contexto de disputas acirradas fundamentalmente em torno de dois projetos de sociedade, sendo “[...] o primeiro pautado na perspectiva de universalização de direitos, de constituição de esferas públicas fortalecidas por participação societária para controle social sobre as ações estatais e, o segundo, precursor do Estado mínimo, da participação consultiva e adesista, das políticas públicas focalizadas sobre os mais pobres, da cidadania de resultados (p.195)”. A noção de território que se compartilha na presente dissertação refere-se à primeira concepção apresentada pela autora.

<sup>57</sup> Entre a amostra de pesquisa somente o município de Florianópolis possui NUDEC, que está em processo de consolidação. É importante registrar, inclusive, que em Florianópolis a iniciativa da criação do NUDEC partiu da Ação Social Arquidiocesana (ASA), que articulou junto à Defesa Civil para a criação do NUDEC na comunidade da Mariquinha, no Maciço do Morro da Cruz, portanto, expressa um direcionamento da política de parceria público-privada. Este espaço também vem sendo utilizado pela equipe do CRAS Centro

buscando direcionar tais espaços para além das noções de percepção de risco e “convivência” com os desastres, de acordo com uma perspectiva de universalização dos direitos sociais, fortalecimento da participação social da comunidade e questionamento das contradições sociais existentes na sociedade atual.

Evitando visões idealizadas, é necessário ter clareza que os conflitos de interesse estão presentes nos espaços de participação social e, portanto, não estão alheios ao processo de implantação e consolidação dos NUDECs. Os diversos interesses dos atores heterogêneos inseridos nos espaços de participação social revelam desde concepções de mundo contrastantes, conscientemente ou não vinculadas às disputas entre classes sociais, até interesses particulares. Conforme Valencio (2010):

[...] as arenas participativas não são, por si só, garantia de que seus processos venham gerar um produto socialmente melhor posto que as estratégias argumentativas e deliberativas podem sofrer formas de manipulação de sentidos por grupos que não desejam nem esperam perder o controle das decisões sobre a instituição que, por pressão da sociedade, as adotam. A instituição é vista como instrumento do poder pessoal e do prestígio de agentes em situação de comando (...). Uma nova política institucional construída por uma autêntica polifonia pode ameaçar às relações de poder instituídas e descontinuar a patrimonialização da coisa pública que escora os discursos e práticas estigmatizantes (p.160).

Porém, é justamente esse o potencial dos espaços participativos, pois se constituem como lócus privilegiado para a disputa de interesses, que podem no decorrer do processo avançar para a superação do individualismo e do corporativismo em direção a uma visão voltada à coletividade.

A Política de Assistência Social, articulada com outras políticas setoriais, pode potencializar o processo participativo para além da formação de uma cultura de percepção de risco, que embora contribua

---

I, que acompanha a região da referida comunidade, para socializar informações sobre os serviços e benefícios socioassistenciais existentes no município.

para compreender alguns aspectos referentes aos sinais que indicam a possibilidade de ocorrência do desastre em si, não pode nela se restringir. Os NUDECs são espaços potenciais para o planejamento participativo das ações pertinentes aos desastres socioambientais nas várias políticas setoriais, entre elas a assistência social. Para isso, a participação nestes espaços não deve se restringir à socialização de informações, que a despeito de ser indispensável, não atinge o patamar da tomada das decisões mais relevantes.

Segundo Lacaze (1993) a socialização de informações com a comunidade (sobre algo previamente deliberado) corresponde ao primeiro nível participativo. O segundo nível de participação definido pelo autor é da introdução de consultas de opiniões e pesquisas públicas com a população antes da aprovação de um plano, mas em última instância a autoridade decide se levará em conta as opiniões obtidas. O terceiro nível participativo consiste em aceitar a partilha do poder, onde a população é parte do processo de planejamento<sup>58</sup>.

Consiste em um desafio para a concretização da gestão democrática prevista na Política de Assistência Social – bem como na PNPDEC – viabilizar também processos de participação em que a população seja efetivamente parte dos processos de decisão e, para tal, seria importante analisar qual é a concepção de participação presente na PNPDEC, o que não será possível no presente trabalho.

Mas cabe ressaltar que é nessa busca de consolidação da gestão democrática que podem ser realizados fecundos debates sobre critérios para atendimento da população atingida por desastres socioambientais por benefícios e serviços – ou, principalmente, como avançar para a superação dos critérios, com vistas à universalização do atendimento –, condições adequadas de abrigos, de moradias, diretrizes e estratégias para a prevenção aos desastres socioambientais e enfrentamento à questão ambiental, entre tantos outros temas que cabem ser colocados em pauta para o debate e deliberações coletivas.

---

<sup>58</sup> O autor ainda se remete à existência de um quarto grau de participação que considera inviável, que refere-se a partilha da especialização, onde criam-se comissões que apresentam somente o olhar da comunidade e outra que apresenta a percepção técnica, sendo que prevalece aquela com maior capacidade argumentativa. É importante fazer a ressalva de que essa considera-se válida essa classificação de níveis de participação para fins didáticos, porém, o processo participativo em si pode apresentar aspectos mesclados dos vários níveis apresentados pelo autor, não sendo, portanto, um processo linear.

Na continuidade do que os sujeitos de pesquisa responderam em relação às ações que vem sendo realizadas nos municípios em que atuam, no campo da recuperação foram relatadas as seguintes iniciativas:

*A construção de conjuntos habitacionais dando prioridade para as famílias que perderam suas casas na enchente (P.02).*

*[...] a garantia que as famílias já estavam se restabelecendo, também tivemos um Projeto onde trabalhamos com a infância e adolescência pós-desastre (P.03).*

*Visitas domiciliares, entrega de cestas, na verdade são realizadas poucas ações (P.05).*

*Encaminhamento para a questão habitacional, cadastramento, depois da questão dos abrigos ficar resolvida ou equilibrada nós fizemos toda a questão do cadastramento para recebimento do Auxílio Reação do Governo do Estado, que foram por seis meses; (P.06).*

Conforme afirmado anteriormente, optou-se por utilizar o termo recuperação por ser mais conhecido pelos profissionais das diversas áreas, já que é o termo utilizado pela Defesa Civil. No entanto, é importante ressaltar que a recuperação pós desastres socioambientais – também denominada reconstrução como na anterior PNDC<sup>59</sup> – devem ser entendidas como medidas ao mesmo tempo de respostas e de prevenção (ou seja, são respostas preventivas), na medida em que as ações para fazer frente aos prejuízos materiais e imateriais causados pelo desastre não podem repetir o cenário anterior. Por isso entende-se que o termo “recuperar” não é adequado, pois pode significar reconstruir as mesmas condições que levaram ao impacto do desastre.

Ao observar, por exemplo, as respostas dos profissionais 01 e 06, percebe-se que em ocasiões de desastres socioambientais os municípios

---

<sup>59</sup> A atual PNPDEC – Lei 12.608/2012 – estabelece no seu Art.3º as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. A PNDEC previa as ações de prevenção, preparação, resposta e reconstrução aos desastres.

assumiram a responsabilidade de atendimento habitacional das famílias atingidas. É fundamental, porém, que a construção das moradias para atender as famílias atingidas leve em consideração os fatores que podem favorecer para a ocorrência de desastres socioambientais, como as características morfológicas e hidrológicas do terreno, a estrutura das habitações, a infraestrutura urbana, etc.

O atendimento habitacional da população afetada por desastres socioambientais é marcado geralmente por uma morosidade muito grande, principalmente pelo fato de que esbarra nos interesses do mercado imobiliário e na estrutura fundiária do país. Essa morosidade repercute sobre a Política de Assistência Social, que acaba assumindo a responsabilidade “provisória” de atendimento das famílias atingidas até que não seja provido o acesso à moradia em condições adequadas.

Em 2008 as famílias atingidas pelo desastre socioambiental em Santa Catarina e que não estavam em abrigos foram atendidas inicialmente com o benefício denominado Auxílio Reação – como relatado pelo profissional 06 – que consistia em um auxílio para cada família no valor de R\$ 415,00. Os recursos eram oriundos das doações da população brasileira e foram geridos pelo Governo do Estado. Neste momento coube à Política de Assistência Social o cadastramento e participação na definição de beneficiários.

O Auxílio Reação permaneceu durante 6 meses, porém, o atendimento habitacional pelo poder público não foi viabilizado neste período, por isso em alguns municípios, como no caso de Florianópolis, as famílias passaram a ser atendidas pela assistência social, por meio do benefício Aluguel Social (o que será abordado posteriormente). Ressalta-se que grande parte das famílias atingidas ainda em 2008 no município ainda aguardam atendimento habitacional e permanecem recebendo o referido benefício.

Na área habitacional atualmente tem grande amplitude o Programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal, o qual visa amenizar o déficit habitacional existente no país e pode ser um meio de atender as demandas habitacionais da população afetada por desastres socioambientais. Porém, este programa, que aspira atender a população com base em três distintos níveis salariais<sup>60</sup>, vem se defrontando com uma barreira de cunho estrutural, que diz respeito ao mercado fundiário

---

<sup>60</sup> Os três níveis salariais correspondem a renda familiar de zero a três salários mínimos, acima de três até seis salários mínimos e acima de seis até dez salários mínimos. Maiores informações podem ser encontradas na Lei 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

e seus interesses lucrativos sobre a propriedade da terra. Esta barreira que, juntamente com outros fatores, causa a morosidade de atendimento habitacional da população já atingida por desastres socioambientais, é a mesma que obriga a população de baixa renda a ocupar locais de forma irregular, sendo muitas vezes áreas de encostas ou alagadiças, o que amplia as possibilidades de ocorrência de desastres.

A faixa da população que mais necessita do atendimento habitacional, aquela cuja renda familiar é igual ou inferior a três salários mínimos, é justamente a que acaba sendo excluída do Programa, pois esbarra na estrutura fundiária do país, já que a disposição dos terrenos para a construção das habitações para a população neste nível de renda é de responsabilidade dos municípios, que muitas vezes ficam submissos aos interesses do mercado imobiliário.

Nas últimas décadas, significativos avanços foram alcançados no campo normativo referente à política urbana, com destaque ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que traz em seu bojo instrumentos urbanísticos, jurídicos e de planejamento que visam garantir a função social da propriedade, tais como: edificação, parcelamento ou utilização compulsórios de imóveis ociosos, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção (prioridade do poder público em aquisição de imóveis), consórcio imobiliário (o poder público constrói em áreas privadas e paga o proprietário com unidades imobiliárias), entre outros. Contudo, é extenso o caminho a percorrer para viabilizar a aplicabilidade de tais instrumentos. Isso porque a lei esbarra no domínio dos especuladores do mercado imobiliário, cujo poder se sobrepõe até mesmo aos governos locais ou, na maioria das vezes, está a eles atrelado.

Maricato (2003) afirma que a regularização jurídica e urbanística de áreas ocupadas irregularmente vem sendo mais admitida, embora não livre de resistências. Porém, o mesmo não pode ser dito em relação à produção de novas moradias. Nas palavras da autora:

[...] a dificuldade está em apresentar alternativas para que grande parte da população não seja forçada a invadir terras para poder morar. Em outras palavras, o desenvolvimento urbano incluyente exige que se atue em dois eixos: urbanizar e legalizar a cidade informal conferindo-lhe melhor qualidade e o status de cidadania e produzir novas moradias para aqueles

que, sem outras saídas e recursos técnicos ou financeiros, invadem terras para morar. Aparentemente, as ações governamentais começam a reconhecer o primeiro dos eixos descritos (p.163).

Distante de ser casual, se a primeira das ações mencionadas pela autora tem maior possibilidade de ser reconhecida é por que elas não colidem frontalmente com os interesses do mercado imobiliário, pois os terrenos ocupados ilegalmente pela população que não tem acesso à terra formal são, em geral, aqueles que não despertam os interesses do mercado, por se localizarem em áreas distantes dos centros das cidades, não disporem de infraestrutura urbana, apresentarem risco de deslizamento de terra ou alagamentos, entre outros fatores. É certo que a ilegalidade na ocupação de terrenos também está presente entre a população de alto poder aquisitivo, mas nestes casos as áreas ocupadas geralmente são privilegiadas, seja pelas belas vistas paisagísticas, seja pelas “facilidades” em ter acesso à infraestrutura pública.

O enfrentamento a esta estrutura de poder perpassa pelo posicionamento contundente dos segmentos populares, envolvendo desde forças organizadas da sociedade civil, como movimentos sociais, associações, entidades comunitárias, etc., até a população não-organizada, que se move principalmente pela urgência de suas necessidades imediatas de moradia, alimentação, segurança, saúde, etc.

Nestes processos político-organizativos a atuação dos profissionais que atuam no âmbito da Política de Assistência Social é necessária e tanto mais eficaz quanto maior for sua articulação com outras políticas setoriais<sup>61</sup>. Através da inserção comunitária que esta Política possui, devido à sua estrutura territorializada, apresenta um relevante potencial para forjar – ou contribuir para – um processo de politização e organização comunitária, bem como para facilitar um elo entre os segmentos sociais organizados e não-organizados. Os espaços dos CRAS e CREAS são locais privilegiados para a construção deste processo de organização comunitária.

Valencio, Siena e Marchezini (2011) procuram evidenciar, através da fala de uma liderança comunitária envolvida no contexto de desastres socioambientais, situações em que o poder público procura

---

<sup>61</sup> Sobre o tema da intersetorialidade no contexto dos desastres socioambientais, sugere-se a leitura de NELSON, C.M. **Desastres e intersetorialidade das políticas públicas no Estado de Santa Catarina**. Disponível em [www.bu.ufsc.br](http://www.bu.ufsc.br) Acesso em 05 de julho de 2013.

desmobilizar iniciativas de organização social da população afetada pelos desastres, sendo os benefícios eventuais, como o Aluguel Social, um dos mecanismos que cumprem essa função (a existência e operacionalização desse benefício será retomada no subitem 4.3.2, referente aos serviços e benefícios socioassistenciais para o enfrentamento dos desastres socioambientais).

De fato, mesmo que não seja a intenção dos profissionais ou mesmo dos gestores da Política de Assistência Social, a forma como o benefício é operacionalizado pode contribuir para a dispersão das pessoas afetadas, que passam a residir em locais variados, muitas vezes distantes uns dos outros, sem comunicação entre si ou mesmo sem conhecer os sujeitos que enfrentam a mesma condição.

Coloca-se como desafio para a Política de Assistência Social, portanto, criar formas de articulação entre os beneficiários do Aluguel Social – ou benefícios afins –, utilizando de metodologias como reuniões vinculadas à data de pagamento do benefício, por exemplo, que proporcionem aos usuários a possibilidade de discutir formas de reivindicação junto a outros setores do poder público para o seu atendimento definitivo e esclarecimentos sobre o processo. Isso é fundamental para que a população atingida, quando já esquecida pela mídia e pela sociedade em geral, não caia também no abandono do poder público, condição enfrentada por um grande número de pessoas afetadas por desastres no país, conforme discutido pelos autores acima mencionados.

Outra ação relatada por um dos sujeitos de pesquisa diz respeito a um projeto realizado com crianças e adolescentes, que embora não tenha sido detalhado na resposta ao questionário, denota uma importante iniciativa de atendimento prioritário às crianças e adolescentes, ainda que o município não tenha aderido até o momento ao Protocolo Nacional de Proteção Integral a crianças e adolescentes em situações de risco e desastres.

O atendimento às crianças e adolescentes vítimas de desastres socioambientais abrange desde o atendimento de necessidades materiais – assegurando alimentação, vestimentas e abrigos adequados, até um efetivo acompanhamento psicossocial proporcionado por equipe interdisciplinar constituída por profissionais da área da assistência social, como psicólogos<sup>62</sup> e assistentes sociais, bem como de outras

---

<sup>62</sup> A área da psicologia vem demonstrando forte inserção nas discussões acerca da temática dos desastres socioambientais e grande aproximação com a área da Defesa Civil. Está avançando na definição de conceitos e atribuições dos



áreas, como médicos, educadores, entre outros. No que tange à assistência social, esse atendimento está previsto na Tipificação de Serviços Socioassistenciais como parte do Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e Emergências, sob responsabilidade dos CREAS.

Embora os sujeitos pesquisados não tenham detalhado a condição enfrentada pelas crianças e adolescentes especificamente em contextos de desastres, pode-se afirmar que o trauma vivenciado por estes sujeitos vai desde as prováveis cenas trágicas que presenciam, as possíveis perdas materiais e afetivas que vivenciam, até as inadequadas formas de acolhida e de abrigamento às quais são submetidos. Nos abrigos frequentemente as crianças e adolescentes enfrentam condições de falta de privacidade, de autoritarismo, de violência física, psicológica e sexual, dentre outras formas de violação de direitos. Tais violações podem provocar tamanhos traumas que demandam um acompanhamento psicossocial contínuo e prolongado, que se estenda inclusive após a saída das vítimas dos abrigos. É importante que os profissionais permaneçam atentos para tais situações nos abrigos e acionem os órgãos de proteção e defesa de crianças e adolescentes – ou de mulheres – se necessário.

Neste sentido, a adesão ao Protocolo Nacional de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situações de Risco e Desastres, com a criação dos comitês de proteção integral, é um desafio que se apresenta aos municípios, o que envolve as diversas políticas públicas, entre elas a assistência social.

No que se refere à prevenção aos desastres socioambientais, observou-se que é neste campo que se encontram as maiores lacunas da Política de Assistência Social. Entre as respostas dos profissionais participantes da pesquisa, apenas um afirmou que existe alguma forma de trabalho preventivo no município em que atua, pois este *“volta a complementar a capacitação dos técnicos que (...) devem estar capacitados para uma situação de emergência ou calamidade”* (P.03).

Percebe-se, portanto, que a ação realizada corresponde à capacitação dos profissionais para o enfrentamento aos desastres, que

---

profissionais desta área para atuarem em contextos de desastres. Em 2010 o CEPED/UFSC ofereceu um curso à distância intitulado Gestão de riscos e de desastres: contribuições da psicologia, do qual resultou uma cartilha igualmente denominada. Ver: LOPES, D. da C. et al. **Gestão de riscos e de desastres: contribuições da Psicologia.** (Cartilha de formação à distância). Florianópolis: CEPED/UFSC, 2010.

significa prepará-los para melhor atuarem em futuras emergências. Essa ação se situa no que a Defesa Civil denomina como “aprender a conviver com os desastres”, entendendo que os mesmos permanecerão ocorrendo e por isso devemos estar preparados para enfrentá-los, de forma a evitar o máximo possível de danos. Sem dúvida a capacitação profissional é fundamental para qualificarmos as ações de resposta aos desastres socioambientais – conforme defendemos acima, porém, as ações preventivas devem extrapolar a concepção de preparo ao desastre, visando identificar as causas do mesmo e nelas interferir.

Ao serem indagados sobre o porquê da ausência de ações preventivas no âmbito da Política de Assistência Social dos municípios em que trabalham, os profissionais afirmaram que:

*A Secretaria (...) está envolvida com o atendimento direto às famílias que já sofreram com os desastres naturais, mas até o momento não realizamos atividades de prevenção (P.01).*

*A Secretaria (...) trabalha, atende e acompanha as famílias atingidas pelos pequenos alagamentos e enchentes (P.02).*

*Não há discussões sobre o assunto envolvendo outros setores/secretarias/departamentos e os demais conselhos (assistência social, meio ambiente, saúde, educação, habitação); não há formação de uma “rede” de atendimento uma vez que a Assistência Social não atende sozinha. No município há um trabalho da Secretaria da Agricultura e o conselho do Meio Ambiente em algumas ações (P.04).*

*Falta de elaboração de plano de contingência, mapeamento das áreas de risco (P. 05).*

*[...] tecnicamente falando nós não temos nada escrito, pontuado. ‘Não, vai ser feito assim, assim, assim, tem esse recurso pra isso’. Então se vai ocorrer alguma coisa neste sentido eu não sei te responder no momento, mas hoje (...) nós não temos. É muito pontual, tem um pouco de materiais guardados aqui, que nós enquanto*

*técnicos guardamos em função de poder ocorrer alguma coisa (...); nós temos essa reserva, mas não que foi pensado, que foi comprado pra isso (P.06).*

As respostas em geral não evidenciem o motivo da ausência de ações preventivas, mas reiteram que de fato o foco da Política de Assistência Social recai sobre o momento da emergência decorrente dos desastres socioambientais. Mais do que apontar por que não são realizadas ações preventivas, os profissionais 04, 05 e 06 sinalizaram para algumas ações que consideram necessárias para atuar preventivamente. Destaca-se a percepção dos profissionais 04 e 06 quanto à necessidade do trabalho em rede, articulando as diversas políticas setoriais, não somente no âmbito de execução das mesmas, mas também na esfera do planejamento, acompanhamento e fiscalização por meio dos conselhos de políticas públicas.

Os conselhos são espaços privilegiados para pensar preventivamente sobre os desastres socioambientais. Não se trata, porém, de criar um conselho específico sobre o tema dos desastres socioambientais ou reduzir esta temática às discussões da Defesa Civil, mas sim pautá-la nos diversos conselhos de políticas públicas existentes, já que o desastre, embora se manifeste fenomenicamente, é o resultado de múltiplas determinações, as quais devem ser consideradas na sua totalidade para que se possa falar mais efetivamente em prevenção, conforme abordado no primeiro capítulo deste trabalho. O desastre socioambiental, pela complexidade de suas determinações e implicações de sua ocorrência, torna-se um tema de intersecção entre as políticas sociais diversas, como meio ambiente, habitação, planejamento urbano, proteção e defesa civil, assistência social, educação, saúde, criança e adolescente, segurança pública, agricultura, entre outras. Raichelis (s/d) apresenta a grande dificuldade dos conselhos de:

[...] transcender as questões e reivindicações específicas de seu campo temático. (...) Segmentos mais organizados e comprometidos com o fortalecimento de esferas públicas democráticas precisam contribuir para que os sujeitos envolvidos aumentem sua capacidade de apropriação crítica da realidade social, identificando os nexos que articulam as

expressões particulares dos problemas em cada uma das políticas sociais. (...) Daí a importância de espaços coletivos, com a presença de membros e lideranças de diferentes conselhos, assim como a existência de canais e veículos de informação integrados por vários conselhos que, ao invés de trabalhar o corte setorializado das políticas sociais, abordem temáticas amplas que interessem a diferentes grupos e movimentos sociais, inclusive em suas expressões e dinâmicas territoriais (RAICHELIS, s/d, p.4-5).

Percebe-se, portanto, várias possibilidades de ação para a Política de Assistência Social para fomentar a participação social frente aos desastres socioambientais. Sabe-se que o desastre socioambiental é social e historicamente constituído e por isso seu enfrentamento remete a medidas mais amplas, articuladas entre várias políticas e atores sociais. Contudo, atendo-se à contribuição da Política de Assistência Social neste processo, pode-se afirmar que, sendo esta uma política territorializada, privilegiadamente inserida no espaço em que vive a população atingida ou mais suscetível a ser afetada por desastres socioambientais, possui um importante papel no fomento ao processo de participação social, através da identificação e formação de lideranças que possam multiplicar ações e participar de espaços coletivos deliberativos, como os conselhos, conferências, definição do Plano Diretor e outros planos municipais, NUDECs, etc. Essa Política também possui potencial para a organização comunitária de espaços coletivos para a discussão e definição de propostas sobre a questão dos desastres socioambientais, bem como para o compartilhamento de experiências. É importante que esses espaços de discussão e deliberação de propostas permitam ir além da discussão fenomênica sobre o desastre, refletindo sobre seus fatores causadores que remetem a pensar sobre a questão ambiental e todos seus determinantes, além de refletir criticamente sobre as propostas dominantes que vem sendo disseminadas para seu enfrentamento, atreladas à noção de desenvolvimento sustentável.

Os profissionais que participaram da pesquisa também foram questionados sobre quais ações consideraram fundamentais em relação à prevenção aos desastres socioambientais. Seus posicionamentos se referem à ações que perpassam as diversas políticas públicas, para além da Política de Assistência Social.

As principais propostas apresentadas pelos sujeitos de pesquisa se referem a trabalhos educativos com a população, que permitam gerar um processo de conscientização referente à relação entre o homem e a natureza, conforme se observa nas respostas a seguir:

*Trabalhos educativos nas comunidades, escolas [...] (P.01).*

*Em parceria com o Departamento de Habitação conscientizar as pessoas em construir suas residências fora da área de alagamentos, não invasão de área verde que é um dos problemas enfrentados. E a preservação do meio ambiente, não jogando lixo nos rios (P.02).*

*[...] Educação Ambiental nas escolas (P.03).*

*Ações educacionais de preservação do ambiente, meios naturais, ações coletivas de reutilização, reciclagem e reaproveitamento, mobilizações para o consumo consciente envolvendo os espaços públicos e privados, efetivando assim a “rede” para que as grandes ‘ações’ proporcionem grandes ‘resultados’ (P.04).*

Tratar sobre o tema da educação ambiental implica em qualificar o que se entende por esse termo, pois a despeito de parecer consensual *a priori*, suas diversas interpretações lhe conferem um caráter polissêmico. De forma geral, no ideário dos sujeitos de pesquisa que detalharam brevemente as ações educativas que entendem como necessárias, percebe-se uma aproximação com a educação ambiental na perspectiva convencional, nos termos de Loureiro (2007).

Este autor diferencia – para fins didáticos – ao menos duas grandes perspectivas na educação ambiental, as quais denomina como Convencional e Crítica ou Transformadora<sup>63</sup>. A primeira perspectiva:

*[...] focaliza o ato educativo enquanto mudança de comportamentos compatíveis a um determinado padrão idealizado de relações corretas com a*

---

<sup>63</sup> Para aprofundar este tema, ver: NUNES, L.S. **A implementação da Política de Educação Ambiental do município de Florianópolis:** novas demandas ao Serviço Social. Disponível em [www.bu.ufsc.br](http://www.bu.ufsc.br) Acesso em 05 de julho de 2013.

natureza, reproduzindo o dualismo natureza-cultura, com uma tendência a aceitar a ordem social estabelecida como condição dada (p.22).

A educação ambiental convencional compreende o processo educativo como ato de mudança comportamental focado no indivíduo que desconsidera o processo de constituição histórica dos sujeitos, reduzindo-os a seres biológicos, sociais e a-históricos, resultando em “recorrentes discursos de que a humanidade é responsável pela degradação planetária, sem que se situe os grupos sociais, o modo como estamos organizados e produzimos” (p.23). A culpabilização incide sobre a humanidade, um sujeito vago, abstrato, o que faz transparecer que todos carregam a mesma responsabilidade pelo o que se denomina de questão ambiental. Destarte, a responsabilização é colocada aos indivíduos, a cada um dos sujeitos que constituem a humanidade, desconsiderando as relações sócio-históricas próprias do modelo societário vigente que diferenciam os sujeitos em distintas classes sociais.

A educação ambiental crítica, por sua vez, “ênfatiza a educação enquanto processo permanente, cotidiano e coletivo pelo qual agimos e refletimos, transformando a realidade de vida. Está focada nas pedagogias problematizadoras do concreto vivido” (LOUREIRO, 2007, p. 23) e visa transformar as relações entre os seres humanos e entre estes e os demais seres, redefinindo-as por meio de processos participativos e do exercício da cidadania.

Conforme demonstrado por Loureiro (2007) a educação ambiental crítica envolve no processo pedagógico tanto elementos micro quanto macro, que se articulam e complementam. Pode-se afirmar que no nível micro a educação ambiental implica em pensar/agir sobre questões presentes no cotidiano da população, como a falta e precariedade de moradias no bairro, de infraestrutura, de coleta de lixo, de saneamento básico, entre outras demandas imediatas que se expressam diretamente no cotidiano da população. A partir do nível local, é possível avançar para questões intermediárias, como a política ambiental e habitacional do município, Plano Diretor, a relação entre população e poder público, e aspectos macro, que abrangem desde as políticas públicas em âmbito nacional, a estrutura fundiária do país, a questão ambiental, os padrões industriais e de consumo atuais, a desigualdade entre classes sociais e seu reflexo na ocupação da terra, no acesso aos bens e serviços sociais, no usufruto dos recursos naturais,

entre outras questões que permitam colocar em processo de reflexão/ação as relações mais amplas que permeiam a sociedade capitalista e que desencadeiam a questão ambiental, conforme visto no capítulo I deste trabalho.

A educação ambiental crítica ou transformadora implica em um processo de reflexão sobre os aspectos micro e macro que permeiam a questão ambiental, mas também demanda a ação dos sujeitos para a transformação dessa realidade, de forma a viabilizar transformações subjetivas e objetivas. Loureiro (2007) expressa claramente que:

A educação é um momento da práxis social transformadora, não sendo possível revolucionar a sociedade apenas com uma nova educação coerente com a perspectiva “ambiental”, mas igualmente não sendo viável fazer isto sem a mesma. Revolucionar significa transformação integral de nosso ser e suas condições objetivas de existência; é a coincidência da modificação das circunstâncias com a alteração de si próprio, em nosso movimento de constituição como ser. Eis o desafio que está posto para todos (p.24).

Tal leitura contrasta com as iniciativas de educação ambiental na perspectiva convencional em geral, que se referem à conscientização dos sujeitos sobre a relação com a natureza, visando modificar comportamentos individuais. Porém, como podemos “levar” consciência a um sujeito, se as condições objetivas na qual se forjou sua consciência não forem alteradas? Se a consciência é a síntese da relação entre condições subjetivas e objetivas vivenciadas pelo sujeito, como esperar a mudança de comportamentos sem que seja transformada a realidade concreta em que ele se insere? Tal questionamento é feito por um profissional entrevistado na presente pesquisa, a qual afirma que:

*A questão da conscientização da população seria relevante também, mas para efetivar a conscientização nós precisamos ter alternativas. (...) Pela prática profissional, pelo nosso dia-a-dia, pelas questões que aparecem eu vejo muito isso. (...) Por exemplo, onde é colocado o resíduo*

*sólido recolhido? Há umas caixas, umas geladeiras, não tem uma coleta adequada, contínua (...). Não adianta chegar lá na comunidade e dizer: “Olha, não pode construir aqui”; Não tem fiscalização (...) e as pessoas não tem para onde ir. Vai adiantar? Não vai. As pessoas não têm consciência por que também não tem alternativa e não tiveram a devida orientação para isso (P.06).*

Contudo, não se pode afirmar que a falta de alternativas inviabilize ações de educação ambiental na perspectiva crítica, pois é justamente a falta de alternativa o seu ponto de partida e o que evidencia o seu compromisso na organização coletiva dos sujeitos para a modificação dessa realidade e, simultaneamente a esse processo organizativo, a reflexão sobre os padrões atuais que permeiam as relações sociais e a relação sociedade/natureza.

Além da educação ambiental os profissionais também sinalizaram a necessidade de execução de ações do poder público referentes ao “preparo” das comunidades para enfrentarem situações emergenciais decorrentes de desastres. Foi mencionada a importância da “[...] implantação de sistema de alerta interligados nos bairros/comunidade (P.01)” e “mapeamento de área de risco (P.05)”.

Estas propostas pontuadas pelos profissionais estão relacionadas ao planejamento para prevenção e respostas aos desastres, planejamento este que vem se materializando atualmente em alguns municípios do país por meio dos planos de contingência ou de emergência, os quais estabelecem a partir de “Estudo de situação” sobre ameaça, risco e vulnerabilidade aos desastres, entre outros fatores, as atribuições dos diversos atores envolvidos no enfrentamento aos desastres socioambientais.

De fato, a elaboração de planos de contingência ou outros instrumentos de planejamento é fundamental para a prevenção aos desastres e para a qualificação das respostas aos mesmos. Porém, cabe registrar que, a despeito da obviedade que possa aparentar, que a elaboração dos planos de contingência deve resultar de um processo de debate e decisões coletivas e integradas entre os vários atores envolvidos. Não é raro encontrar municípios em que embora exista um plano de contingência, o mesmo é mantido restrito ao órgão local de Defesa Civil, sendo desconhecido até mesmo dos representantes de



políticas setoriais fundamentais na atuação frente aos desastres socioambientais, como das áreas de habitação, assistência social, educação, entre outras.

A ausência de planejamento integrado entre as políticas sociais e outros órgãos públicos e privados é muitas vezes explicada pela escassez de recursos e número reduzido de profissionais, que gera uma sobrecarga de trabalho e dificulta a articulação entre as políticas. Tal dificuldade é lembrada por um dos profissionais entrevistados, quando afirma que:

*[...] o número de profissionais na Política de Assistência Social é reduzido – agora está começando a ter um pouco mais de profissionais –, pois para parar e construir algo é necessário ter tempo para esse estudo e é uma questão que envolve várias pastas reunidas, são várias decisões, e precisa que esses órgãos também estejam juntos (P.06).*

Esta questão aponta para um dos requisitos fundamentais para estruturar ações efetivas de prevenção e respostas aos desastres socioambientais, que consiste em garantir recursos e profissionais para atuar no tema dos desastres socioambientais – e de forma mais ampla a questão ambiental – nas várias políticas setoriais, especialmente em áreas como defesa civil, habitação, assistência social, meio ambiente, agricultura, saúde e educação. É necessária a criação de equipes permanentes para atuar nas várias áreas, com profissionais devidamente capacitados e com vínculos empregatícios estáveis, para que as ações possam ser de fato articuladas, permanentes e focadas na prevenção aos desastres socioambientais.

Nos municípios componentes da amostra de pesquisa não existe equipe permanente para trabalhar no enfrentamento aos desastres socioambientais no âmbito da Política de Assistência Social, porém, as respostas dos sujeitos de pesquisa de forma geral evidenciaram a importância de constituir equipes ou definir profissionais de referência para trabalhar nessa questão, conforme se pode notar a seguir:

*Hoje toda a equipe é mobilizada em situação de desastre e a gestão monta os grupos de trabalhos,*

*o que sobrecarrega os profissionais com esse serviço além das suas responsabilidades. (P.01).*

*Porque todos os anos acontece algum evento socioambiental como as cheias e alguns desmoronamentos nas encostas. É pertinente ter uma equipe para este serviço, mesmo que não aconteça com tanta frequência essa equipe deve estar capacitada para enfrentar estas situações quando apresentadas. (P.02).*

*Depende, pois ao meu parecer, isto se faz necessário conforme o porte do município. (P.03).*

*O nosso município possui a Comissão da Defesa Civil, mas não é preparada para atender. Deveria haver uma capacitação continuada para uma comissão e/ou equipe de trabalho do quadro efetivo, como: assistente social, psicólogo, médico, enfermeira, engenheiro, entre outros (uma equipe mínima). (P.04).*

*Porque irá possibilitar um melhor atendimento a família afetada. (P.05).*

*[...] teria uma pessoa de referência para que quando ocorresse o desastre articulasse os técnicos para atenderem a demanda. (P.06).*

Na medida em que se estruturam equipes permanentes nas várias áreas torna-se mais plausível o planejamento integrado e voltado para a prevenção aos desastres socioambientais, o que permite também a programação orçamentária para o enfrentamento aos desastres socioambientais, a serem incluídos nos planos setoriais e municipais.

Além da falta de profissionais, a vontade política dos gestores é fundamental para definir as ações postas em primeiro ou segundo plano. No estado de Santa Catarina alguns municípios, principalmente do Vale do Itajaí, começam a colocar o tema dos desastres socioambientais como uma prioridade, criando ou ampliando equipes para atuarem com essa questão e instituindo espaços de planejamento integrado, como o exemplo do GRAC de Blumenau e de Rio do Sul. Contudo, é necessário registrar que, no caso de Blumenau, por exemplo, essa importante

iniciativa se tornou realidade somente após cerca de um século e meio de registros de desastres socioambientais no município e principalmente após a ocorrência do desastre de 2008 que ocasionou danos antes nunca registrados.

Além disso, o Plano de Contingência construído pelo GRAC ainda privilegia as ações de respostas e adaptação aos desastres socioambientais, tal como abordado no subitem anterior. Portanto, é crucial que as iniciativas de planejamento integrado se multipliquem e sejam priorizadas nos demais municípios antes que ocorram as tragédias imensuráveis e repetidas. É fundamental também avançar na priorização da prevenção aos desastres socioambientais, aquela que busca identificar os seus fatores causadores e neles interferir para transformar a realidade e não apenas adaptá-la.

Outra questão de fundamental relevância sobre prevenção aos desastres socioambientais, apontado pela profissional 06, refere-se ao planejamento urbano, principalmente no que concerne à área habitacional. Na sua fala evidencia que:

*[...] o planejamento urbano perpassa essa questão (...) e a questão habitacional, do Plano Habitacional (...) é de extrema relevância, é necessário. (...) Pode ocorrer a questão do deslizamento, mas se não tiver habitações irregulares em risco não haverá pessoas em risco. (...) Uma coisa é concomitante à outra. Eu penso que isso seria algo bem relevante, seria o primeiro passo. [...] se houvesse um planejamento maior da questão habitacional no município para receber essas famílias, isso poderia ter sido evitado, por que eles não estariam lá, naquela situação até desumana (...) (P.06).*

A percepção do sujeito de pesquisa revela uma compreensão mais ampla do desastre socioambiental, pois entende que a forma de produção das cidades – que está associada ao modelo de sociedade atual – é um dos fatores causadores dos desastres socioambientais.

Outro profissional destacou a importância das ações do poder público direcionadas para o saneamento básico, o que também está relacionado ao planejamento urbano:

*Percebemos que algumas ações são de cunho administrativo, como melhorar o sistema de escoamento de águas pluviais, assim como o sistema de esgoto [...] (P.03).*

Conforme já abordado, o principal instrumento de planejamento urbano atualmente é o Plano Diretor, no qual devem ser sancionados os demais instrumentos jurídicos, urbanísticos e de planejamento previstos no Estatuto da Cidade, que permitam tensionar as estruturas da lógica fundiária do país e priorizar as habitações de interesse social, associado à preservação do meio ambiente. Portanto, coloca-se como um desafio para a Política de Assistência Social o envolvimento nas discussões e deliberações pertinentes ao planejamento urbano, bem como o fortalecimento da participação social neste processo.

As discussões aqui apresentadas denotam a complexidade que envolve o tema dos desastres socioambientais e evidenciam que atualmente o foco da Política de Assistência Social vem sendo direcionado no momento das emergências, embora os próprios profissionais vislumbrem possibilidades para a atuação no campo da prevenção.

Dando continuidade à análise dos dados sobre as iniciativas no campo operacional da Política de Assistência Social no que concerne aos desastres socioambientais, a seguir será abordada a questão dos benefícios e serviços socioassistenciais, os quais perpassam tanto o campo da prevenção quanto da resposta aos desastres.

#### **4.3.2 Serviços e benefícios socioassistenciais para o enfrentamento aos desastres socioambientais**

O atendimento à população afetada por desastres socioambientais não é recente no âmbito da assistência social, sendo anterior, inclusive, à sua instituição como política pública. As expressões dos desastres socioambientais repercutem, mesmo que indiretamente, sobre essa Política, pois a população afetada, principalmente de baixa renda, procura o apoio do poder público para reestruturar sua vida, pois embora os desastres possam afetar os indivíduos independentemente de suas

respectivas classes sociais, as condições para reparar os danos e reconstruir a vida são diferenciadas.

Assim, mesmo quando não existem serviços ou benefícios específicos para atender a população afetada ou mais suscetível à ocorrência de desastres, as demandas resultantes de eventos extremos repercutem sobre a Política de Assistência Social por meio dos serviços e benefícios existentes, como o PAIF, Programa Bolsa Família, cestas básicas, etc.

Mediante a ocorrência de desastres socioambientais, o que se registra na maioria dos municípios pesquisados são ações pontuais principalmente de provimento material, como disponibilização de cestas básicas, roupas, abrigo, colchões, cobertores, bem como benefícios eventuais de transferência de renda, como o Aluguel Social, direcionado ao atendimento habitacional provisório de famílias atingidas por desastres.

Somente em 2009 a Política de Assistência Social incorporou à sua rede de serviços socioassistenciais um serviço específico para contextos de desastres socioambientais: o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, que agrupa as ações pontuais de provimento material acima apresentadas, entre outras, estruturando-as em torno de um mesmo serviço, com previsão orçamentária, recursos humanos e infraestrutura necessária. Porém, o principal limite deste serviço, conforme discutido no ponto 4.2, deve-se ao fato de se restringir ao momento de emergência em si, por isso não prevê equipe permanente para sua execução e consequentemente inviabiliza o planejamento e ação direcionadas também para o campo da prevenção.

Além destes limites, é importante mencionar a dificuldade dos municípios na implementação do serviço, mesmo após passados mais de três anos de sua previsão normativa. Entre os profissionais participantes da pesquisa empírica que subsidia este trabalho, somente dois afirmaram que existe o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências implantado nos municípios em que atuam (Ilhota e Laguna). Porém, quando questionadas sobre o funcionamento do Serviço, as profissionais fazem referência a(os):

*Benefícios eventuais e gerenciamento de abrigos (P.03).*

*Lei que cria o Conselho Municipal de Defesa Civil. Porém a Defesa Civil está se estruturando muito devagar, principalmente nesta época de transição (P.05).*

As respostas dos profissionais não evidenciam a existência de fato do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, principalmente no caso do profissional 05, que confunde a criação do mesmo com a estruturação da Defesa Civil no município. A existência de benefícios eventuais e o gerenciamento de abrigos também não denotam necessariamente a estruturação do Serviço, podendo se configurar como ações pontuais e isoladas.

Os profissionais que afirmaram não existir o Serviço mencionado nos municípios em que atuam, pontuam os seguintes fatores explicativos para a sua ausência:

*O Governo Federal não habilitou o município para adesão a este serviço no município. Hoje este serviço é redistribuído entre os profissionais da alta complexidade com o apoio dos profissionais da gestão (P.01).*

*Porque não houve a preocupação de estruturar esse serviço na Política de Assistência Social do município. Sendo que quando acontece algum evento, a defesa civil aciona a Secretaria Municipal de Assistência Social e de Habitação, onde todos os profissionais, seja CRAS, CREAS e gestão, são chamados a intervir, como nas cheias e enchentes (P.02).*

*Somos um município de pequeno porte e não possuímos uma secretaria própria, não ofertando uma equipe para os serviços de proteção social especial de média e alta complexidade (P.04).*

A ausência do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências nos municípios em que atuam os profissionais entrevistados elucidam os desafios para estruturação local da Política de Assistência Social para atuar frente aos desastres

socioambientais, bem como as incoerências existentes na estruturação normativa da Política. A previsão normativa da Política dispõe sobre a criação de um serviço específico para o atendimento em situações de emergências e calamidades públicas situado no âmbito da proteção social especial, porém, inúmeros municípios de pequeno porte que não apresentam as condições para implantação deste nível de proteção social vem sendo atingidos frequentemente por desastres socioambientais.

Entre os seis municípios em que atuam os profissionais participantes desta pesquisa, dois não possuem nenhuma unidade de referência de proteção especial, por isso as demandas que seriam de responsabilidade dos CREAS acabam sendo distribuídas entre os níveis de proteção social básica e de gestão da Política de Assistência Social. Cabe destacar que sequer a capital do estado, Florianópolis, possui o Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências estruturado, ficando explícita a lacuna existente na Política de Assistência Social em municípios catarinenses no enfrentamento aos desastres socioambientais.

Na medida em que a Política de Assistência Social limita sua atuação frente aos desastres socioambientais no âmbito da proteção social especial – por meio do Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências – colocam-se dois limites a esta Política nesta temática: o primeiro consiste em restringir a atuação frente aos desastres socioambientais ao campo compensatório, desvinculando-a de ações de caráter preventivo aos desastres que os considerem como expressões da questão ambiental que se manifesta na atualidade. O segundo limite consiste em excluir a criação do Serviço em questão em grande parte dos municípios atingidos por desastres socioambientais, por não apresentarem os requisitos necessários para a gestão plena da Política de Assistência Social.

No que se refere aos benefícios sociais para a população atingida por desastres socioambientais, no âmbito dos municípios pesquisados (como Florianópolis e Rio do Sul) percebem-se iniciativas de criação de um benefício específico para atender famílias desabrigadas em decorrência de situações de emergência, denominado como Aluguel Social, o qual visa assegurar moradia provisória às famílias até o atendimento definitivo da necessidade de moradia.

Um dos limites que se evidenciam no âmbito dos municípios quanto à operacionalização do benefício Aluguel Social se refere à falta de integração entre as Políticas de Assistência Social e de Habitação, haja vista que a primeira atende emergencialmente a população desabrigada, garantindo acolhida em abrigos ou Aluguel Social para

locação de moradias provisórias, porém, o atendimento habitacional definitivo é responsabilidade da Política de Habitação ou áreas afins. A inexistência de uma política habitacional eficaz gera uma sobrecarga de demanda para a Política de Assistência Social e confere um caráter quase permanente ao benefício Aluguel Social, como no caso do município de Florianópolis em que famílias atingidas pelo desastre socioambiental de 2008 ainda não receberam atendimento habitacional definitivo, conforme demonstra Bolsoni (2011) em seu trabalho monográfico, já referenciado anteriormente.

Ao analisar o impacto do Aluguel Social na vida das famílias beneficiárias, essa autora conclui que o longo período de dependência deste benefício desencadeia às famílias inúmeras dificuldades relacionadas ao atraso recorrente do mesmo, às mudanças necessárias na organização da família de acordo com a casa alugada, à continuidade do sentimento de perda da sua moradia, ao tamanho reduzido das casas, tendo em vista o baixo valor do benefício em proporção ao valor dos imóveis, o que ocasiona inclusive a separação de algumas famílias e a perda de vínculos comunitários.

Essas dificuldades que repercutem sobre a vida dos membros das famílias atingidas são ocasionadas pela insuficiência de ações e desintegração entre as políticas sociais, principalmente de assistência social e habitação. Verifica-se muitas vezes uma negação de atribuições e transferência de responsabilidades entre os órgãos municipais, ao invés de ocorrerem iniciativas de planejamento integrado entre os mesmos. Portanto, sendo uma das diretrizes da Política de Assistência Social garantir aos cidadãos o acesso às políticas sociais, cabe a esta Política dialogar com a Política de Habitação – e demais políticas setoriais – reivindicando a garantia de atendimento habitacional à população afetada por desastres socioambientais.

No município de Florianópolis, por exemplo, esta iniciativa vem ocorrendo recentemente, onde técnicos e gestores se reúnem regularmente para discutir, planejar e decidir ações e encaminhamentos referentes ao Aluguel Social, tendo em vista as dificuldades que ambas as políticas enfrentam, visto que a Política de Assistência Social visa reduzir o prazo de atendimento das famílias pelo benefício eventual – prazo de seis meses previsto na Lei n 9031/2012 (anexo B) – e a Política de Habitação demanda de um tempo maior para providenciar o atendimento habitacional definitivo às famílias.

A criação de espaços de diálogo entre as duas políticas coloca os técnicos e gestores de ambas as áreas frente a frente para discutir sobre o papel de cada política diante dos desastres socioambientais,



reivindicando para que cada uma assuma suas responsabilidades ao invés de negá-las e transferi-las a outras áreas. Ao trabalhar isoladamente cada área acaba se “desfazendo” de suas demandas através de inúmeros encaminhamentos para outros órgãos, sem o devido acompanhamento.

Os profissionais executores das políticas acabam incorporando o discurso da escassez de recursos e da indisponibilidade de serviços e benefícios, buscando se adaptar à realidade institucional existente, como se esta fosse a única possível. Nestes casos, as ações visam se amoldar à falta de profissionais, às precárias condições de trabalho, à ausência de projetos e políticas sociais abrangentes, etc., resultando no estabelecimento de critérios restritivos para o acesso a serviços e benefícios sociais, na sobrecarga dos profissionais, na restrição do atendimento e na prevalência de encaminhamentos que fazem o cidadão transitar de um órgão público ao outro, sem que tenha a garantia de ser atendido. Na medida em que são criados espaços de diálogo entre as várias políticas abre-se o leque de possibilidades para buscar medidas integradas e eficazes em cada área, bem como elevar as discussões para além da realidade institucional existente, questionando as questões de fundo que geram a demanda por abrigo provisório, como por exemplo, a ausência de uma política habitacional abrangente e preventiva.

Outra área que exige articulação efetiva com a Política de Assistência Social é a Política de Agricultura ou áreas afins, tendo em vista que os desastres socioambientais também atingem as áreas rurais, provocando danos principalmente sobre a reprodução da vida por atingirem as áreas agrícolas produtivas, de pecuária, pesca, etc.

As principais ações advindas do Governo Federal para atender produtores rurais atingidos por desastres socioambientais – além da antecipação do Bolsa Família – consistem em abertura de crédito para empréstimos a juros reduzidos e negociação de dívidas. Assim, apesar de aparentar aos olhos da sociedade que as famílias já recuperaram os danos decorrentes dos desastres – pois voltam a produzir – as mesmas estão muitas vezes afundadas em dívidas.

Esse contexto é evidenciado por Tatiana Reichert, presidente da Associação dos Desabrigados e Atingidos da Região dos Baús (ADARB), quando afirma que:

(...) O grande problema da tragédia foi a agricultura, porque nos outros setores a gente

conseguiu se reerguer, mas as pessoas dizem [que] o bananal tá verdinho e produzindo, o arroz também e que tudo voltou ao normal aparentemente. Mas, o problema é que os agricultores fizeram dívidas para 10 anos, são 7 anos de pagamento e mais três de carência (p.51).

Embora esteja previsto na Lei 10.954 de 2004 o Auxílio Emergencial Financeiro para atender agricultores familiares atingidos por desastres, já foram elencados anteriormente os critérios restritivos para acesso ao mesmo, assim como o valor reduzido transferido aos beneficiários. Os investimentos necessários para a produção agropecuária familiar são expressivamente altos, principalmente devido aos preços exorbitantes de insumos, aditivos, sementes, etc., os quais são monopolizados por empresas multinacionais que possuem controle sobre os preços dos mesmos.

Soma-se a isso a falta de informação aos produtores rurais sobre a existência do benefício e a forma de acessá-lo, o que evidencia a fragilidade das instituições na publicização das informações necessárias para o exercício de direitos.

Para além de benefícios eventuais restritivos, negociação de dívidas e empréstimos – o que também é importante – é necessário pensar em formas de valorização dos produtos oriundos da agricultura familiar, por meio da garantia de pagamento de preço mínimo, de incentivos à diversidade de produção, de controle dos preços de insumos, aditivos e sementes, de construção de cisternas e geradores de energia biodigestores, entre outros desafios postos às políticas públicas.

A Política de Assistência Social tem o desafio de contribuir neste processo, seja fomentando a organização coletiva dos agricultores familiares, seja articulando com outras políticas – como aquelas relacionadas à agricultura e ao meio ambiente – para implementar novas ações voltadas para a agricultura familiar.

E de forma geral, a Política de Assistência Social se defronta com os desafios de implementar nos municípios o Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e de Emergência com profissionais suficientes e estruturas adequadas, ao mesmo tempo em que carece de criação de ações contínuas, planejadas e sistemáticas no campo da prevenção, já que o serviço mencionado se restringe à atuação nos contextos emergenciais decorrentes de desastres. Também cabe a esta Política regulamentar benefícios eventuais para atender a população

atingidas por desastres socioambientais, tal como o Aluguel Social, o que demanda também a articulação com outras políticas, como a área de habitação, para que a população não fique a mercê do desencontro das políticas e tenha seus direitos de proteção social, trabalho, moradia digna violados.

### **4.3.3 Coordenação e monitoramento de abrigos**

As ações de coordenação e monitoramento de abrigos são algumas das principais formas de envolvimento direto da Política de Assistência Social com processos de desastres socioambientais. O envolvimento desta área com o processo de abrigamento inicia, em geral, com a identificação das famílias atingidas, acompanhamento da desocupação das casas e segue com o encaminhamento da população desalojada e desabrigada aos locais de abrigo, casas de parentes ou conhecidos. No abrigo é realizada a acolhida das famílias e indivíduos, com orientações necessárias e encaminhamentos para a sua distribuição interna, bem como é feito o cadastramento dos abrigados, desvelando o perfil geral e a situação sócio-habitacional dos mesmos. Também são identificadas demandas urgentes que impliquem em encaminhamentos para atendimento médico ou psicológico. A Política de Assistência Social, geralmente em parceria com outros órgãos como a Defesa Civil, coordena as ações necessárias para garantir a convivência interna dos abrigados e o provimento e distribuição de materiais e alimentos fundamentais para satisfazer suas necessidades de alimentação, higiene, vestuário, descanso, etc.

Zanluca (2010) resgata as atribuições do profissional de Serviço Social, representante da SEMASCRI, durante o contexto de abrigamento provisório de famílias atingidas em 2008 no município de Blumenau/SC:

No abrigo, o Assistente Social fazia o cadastro das famílias abrigadas, registro de todos os atendimentos individuais, reunião para reflexão sobre o cotidiano no abrigo, como a importância da higiene nos banheiros coletivos, necessidade de cumprimento de horários internos, silêncio a noite, organização da cozinha, entre outras.

Articulava o atendimento em rede através de contatos e solicitações, intervinha em situação de conflito familiar, garantia o repasse de informação, realizava parcerias com os educadores sociais, psicólogos e profissionais do posto de saúde, além do exercício da escuta do outro atingido pelo desastre. (73-74).

A totalidade dos municípios em que trabalham os profissionais participantes da pesquisa não dispõe de abrigos exclusivos para o atendimento de famílias e indivíduos atingidos por desastres socioambientais. Os locais utilizados para abrigo são, na maioria dos casos, centros municipais de eventos, sedes de associações comunitárias, salões de igrejas e ginásios municipais e de escolas.

A estrutura dos abrigos varia de acordo com o local utilizado, sendo que em estabelecimentos públicos que não possuem uso contínuo é mais viável o compartimento da área através de divisórias, proporcionando maior privacidade aos abrigados. Estes locais são utilizados nos casos de abrigamentos por longos períodos. Já em ginásios de escolas, salões de igreja e sedes de associações comunitárias os abrigados compartilham o mesmo espaço coletivo<sup>64</sup>.

Algumas respostas de profissionais evidenciam a ausência de preparo dos abrigos para garantir condições adequadas às famílias e indivíduos atingidos:

---

<sup>64</sup> Zanluca (2010) relata os vários momentos vivenciados pelos desabrigados em Blumenau/SC no mês de novembro de 2008. Referindo-se ao abrigo provisório Salão Caça e Tiro Itoupavazinha, a autora afirma que ao darem entrada no abrigo, as 73 famílias ali alocadas recebiam um espaço separado por cadeiras. A maioria das famílias deixou este abrigo após algumas semanas, pois retornaram às casas liberadas pela Defesa Civil ou foram residir com parentes ou amigos, mas 11 famílias continuaram na condição de abrigados, sendo transferidos no dia 8 de dezembro para a Escola Básica Municipal Leoberto Leal, onde cada família ocupou uma sala de aula. Em 25 de fevereiro de 2009 estas famílias, bem como as demais que permaneciam nos 34 abrigos da cidade, foram transferidas para uma Casa Provisória no bairro Badenfurt, que consistia em galpões reformados onde anteriormente havia funcionado antigas fábricas, oficinas ou metalúrgicas. Foram abrigadas cerca de 50 famílias no local, por tempo indeterminado de até 2 anos, as quais receberam um espaço de aproximadamente 50m<sup>2</sup> cada, contendo dois dormitórios e uma sala com tamanhos alterados, conforme o número de pessoas da família.

*Cada família que chega num abrigo acomoda seus pertences e fica num canto do estabelecimento, sendo que conforto e privacidade não têm. E a localização fica fora da área de enchente e com condições para as famílias poderem se abrigar. (P.02).*

*Os locais não são preparados para abrigamento, sendo que se fornece o que o abrigado irá necessitar para dormir, comer, vestir, etc. (P.04).*

Para além da falta de estrutura dos abrigos são inúmeras as questões que permeiam o trabalho das equipes e colocam desafios à Política de Assistência Social, conforme elencado no manual de instalação e gerenciamento de abrigos temporários, elaborado pelos Voluntários Organizados e Solidários (VOS) e citado por uma das entrevistadas: 1) Recepção e Triagem; 2) Segurança Profissional; 3) Segurança Complementar; 4) Guarda de Bens; 5) Abrigamento de animais domésticos; 6) Comunicação; 7) Suprimentos; 8) Cozinha; 9) Saúde; 10) Assistência Psicológica (ação profissional); 11) Agentes Psicossociais; 12) Recreação; 13) Destino do lixo comum; entre outras como assistência religiosa e participação dos desabrigados em atividades do abrigo.

Percebe-se a complexidade que envolve a questão da coordenação e acompanhamento de abrigos, a qual se desdobra em inúmeros temas fundamentais, como os acima elencados. Não é objetivo do presente trabalho discutir sobre todas essas questões ou apresentar definições sobre elas, até por que existem materiais com tais objetivos, tal como o manual do VOS acima mencionado e o de administração de abrigos temporários da Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro.

Os manuais existentes podem ser norteadores importantes, tomados como pontos de partida para as discussões locais, contudo não podem ser simplesmente transpostos às realidades distintas, o que significaria reduzir a complexidade do real e das próprias relações humanas. É necessário, portanto, tomar tais temas como objetos de reflexão e planejamento prévios, de modo a definir diretrizes, ações e procedimentos que permitam evitar encaminhamentos improvisados e até mesmo autoritários.

Os abrigos devem garantir, em termos ideais, a proteção física, o repouso, a alimentação, vestuário e medicação até a viabilização de uma resposta definitiva do poder público (VALENCIO, MARQUEZINI, SIENA, 2011). Contudo, tais autores elencam algumas das principais diferenças entre o o lugar da casa e o lugar do abrigo, que fazem com que a realidade dos abrigados se afaste do idealizado: a primeira se refere à *privacidade*, pois a convivência entre diversas famílias e indivíduos num mesmo espaço implica “a necessidade de constante estado de alerta frente às rotinas no abrigo que tinham, outrora, a garantia de intimidade na casa” (p. 7); a segunda diferença concerne ao *sujeito produtor das regras de convivência*, pois a organização espacial e burocrática do abrigo exige uma reconfiguração das relações intra e inter-familiares; a terceira se refere à *integração de papéis*, pois no abrigo as práticas compartilhadas colocam papéis similares em constante tensão, o que se verifica, por exemplo, na preparação dos alimentos (pois cada pessoa possui preferências e hábitos particulares), no uso de espaços de lazer, como a televisão (em que há disputa por preferências de canais), etc.; e a quarta diferença diz respeito ao *espaço da permanência e da provisoriidade*, “que torna a casa o ambiente do ficar, do descansar, do restaurar-se, do enlevo, do devaneio, enquanto o abrigo é o ambiente a que se quer, desde logo, deixar, abandonar” (p. 8).

Destarte, um desafio que se coloca para a Política de Assistência Social e outras áreas envolvidas no abrigamento da população atingida por desastres socioambientais consiste em planejar, conjuntamente com a população, formas de abrigamento que se aproximem ao máximo do conforto do lar, pois mesmo sendo uma condição provisória (embora muitas vezes, torne-se quase permanente) o abrigado deve ter garantidos seus direitos de morar adequadamente, de acesso à saúde, à educação, ao lazer, ao trabalho, entre outros direitos fundamentais. É fundamental colocar em questão, portanto, qual(is) espaço(s) pode(m) oferecer condições adequadas para abrigamento dos afetados por desastres socioambientais.

Existem diversas propostas de soluções arquitetônicas para abrigamento de pessoas em situações de emergência, que abrangem abrigos improvisados e duráveis, podendo ser implantados agilmente e com custos não tão altos<sup>65</sup>. E ainda cabe colocar em questão a

---

<sup>65</sup> Sobre este assunto, ver: VIEIRA, A.L. et al. **Abrigos emergenciais**. (2009). Disponível em: [http://www.arq.ufsc.br/arq5661/trabalhos\\_2009-1/abrigos\\_emergenciais/abrigos\\_emergenciais.pdf](http://www.arq.ufsc.br/arq5661/trabalhos_2009-1/abrigos_emergenciais/abrigos_emergenciais.pdf) Acesso em 26 de abril de 2013.

possibilidade de haver espaços próprios para o abrigo de famílias e indivíduos, podendo ser utilizados não apenas em contextos de desastres, mas também em outras situações que demandem o abrigo de pessoas, como por exemplo, em eventos de caráter público, acolhimento de pessoas que se deslocam para tratamento de saúde, etc., sendo um espaço construído para fins de utilidade pública.

Enfim, o que se pretende afirmar é que em cada município deve ser pensado em alternativas para o abrigo adequado de pessoas atingidas por desastres socioambientais, de acordo com a realidade e as possibilidades locais. E o mais importante, é que esse planejamento deve garantir a participação da população, principalmente daquela que reside em áreas mais suscetíveis à ocorrência de desastres socioambientais.

O planejamento participativo sobre as formas e condições de abrigo permite que, em contextos emergenciais, hajam menos conflitos e que a população atingida sinta maior segurança em relação ao abrigo, inclusive sobre suas regras e funcionamento. Daí também a importância de que os indicativos de normas de funcionamento de abrigos sejam amplamente discutidos previamente às situações emergenciais, caso contrário, crescem as probabilidades de não aceitação das mesmas pelo abrigados e de entrar em cena os mecanismos de coerção autoritária por parte dos coordenadores de abrigos, tal como ocorreu no município de Blumenau em 2008:

Os abrigos contavam com as mais diferentes realidades, mas de modo geral, obedeciam a regras comuns, estipuladas por técnicos vinculados à Política de Assistência Social. Tais regras (divisão de tarefas, horários de entrada e saída, de dormir e acordar) eram impostas através de um 'manual de abrigos'. (...) Não se buscou, de modo algum, a participação dos atingidos na elaboração dessas propostas, levando-os a receber tais regras como imposições e terem, desta forma, dificuldades em tomá-las como normas cotidianas para a organização de suas próprias vidas, que agora acontecia dentro dos abrigos (SAMAGAIA; ANGIONI, 2009, p.142, grifos nossos).

Em situações de emergência, dependendo da intensidade do impacto do desastre socioambiental, ocorre uma suspensão nas condições objetivas de existência dos sujeitos e conseqüentemente das relações sociais entre eles. Percebemos, por exemplo, a suspensão das relações cotidianas principalmente em grandes cidades e áreas metropolitanas quando ocorrem quedas repentinas e generalizadas no fornecimento de energia elétrica.

A relativa previsibilidade que a população está habituada e que lhes permite organizar suas vidas de determinada forma é suspensa, exigindo dos sujeitos uma reorganização para se adaptarem às novas condições. Em uma emergência decorrente de desastre socioambiental, em que muitas vezes ocorrem de fato enormes perdas afetivas e materiais – tanto particulares quanto públicas – as pessoas afetadas presenciam situações de incerteza até mesmo sobre a satisfação de necessidades essenciais suas e de sua família, como moradia, alimentação, vestuário, trabalho (e conseqüentemente a renda), saúde, acesso à escola, etc.

Esta ruptura nas condições objetivas de existência dos sujeitos pode provocar tanto o surgimento de práticas individualistas, em que cada sujeito se preocupa consigo próprio e seus familiares, quanto de iniciativas solidárias e de cooperação entre os sujeitos, os quais se sentem fortalecidos através do compartilhamento das angústias, medos, traumas e da organização coletiva para superação das condições decorrentes do desastre socioambiental e reconstrução de suas vidas. Nestes contextos os sujeitos também podem manifestar sua revolta, principalmente diante da morosidade e ineficácia das ações do poder público para atendimento dos afetados, e em outros casos o trauma vivenciado acaba imobilizando e inviabilizando qualquer ação da pessoa atingida.

Um dos sujeitos de pesquisa evidencia dois casos distintos de reação da população afetada que interferiram na organização interna dos abrigos:

*Na situação do conselho comunitário (...) nós tivemos o apoio da comunidade no sentido da alimentação. Nós fornecemos a alimentação e as pessoas da comunidade cozinhavam, preparavam os alimentos. Não foram disponibilizadas as cozinheiras, até por que o desastre ocorre muitas*



*vezes no final de semana, ocorre nas horas que não tem o profissional, (...) não é planejado para quando ocorrer, não há um plano de ação. Então nesta situação de 2008 nós tivemos esse apoio das pessoas da comunidade que se ofereceram para esta função. (...) Já na situação do ginásio do [local], em função da situação da própria comunidade houve muita dificuldade em termos de alimentação, em termos de uso do local, por que não havia uma pessoa para executar essa tarefa e nós sabemos que segundo algumas orientações nacionais os próprios abrigados é que realizam essa função, que se organizam para fazer a própria alimentação do grupo, só que eles não aceitavam essa orientação. Então essa foi uma questão difícil de ser resolvida, atenuada. (...) Não tinha cozinha no ginásio, (...) então o que nós tivemos que fazer enquanto Assistência Social: comprar a comida pronta e levar para os abrigados. Então eles não comem e gerou uma situação bem peculiar na ponta do atendimento que dificultou para os técnicos. É uma série de questões que a organização e até a disponibilidade do local vão meio que definir as ações. (P.06).*

A forma de organização da população e os vínculos existentes anteriormente à ocorrência do desastre socioambiental são importantes determinantes da forma de enfrentamento do contexto emergencial e pós-emergencial. Localidades em que existe maior convivência comunitária e em que se mantêm vínculos e formas organizativas solidificadas, ampliam-se as possibilidades de surgirem formas de cooperação e organização coletiva da população afetada quando ocorre o desastre socioambiental, seja para dar conta das atividades cotidianas que envolvem o ambiente do abrigo, por exemplo, seja para discutir e reivindicar ações de prevenção e respostas efetivas do poder público.

Destarte, um desafio que se coloca à Política de Assistência Social para trabalhar no âmbito da prevenção aos desastres socioambientais e tornar mais eficazes as respostas aos mesmos, consiste em desenvolver trabalhos comunitários que fortaleçam os vínculos locais e fomentem formas de organização coletiva que

coloquem em pauta o tema dos desastres socioambientais e outras questões pertinentes ao cotidiano da população local.

São necessárias ações que contribuam para esse fortalecimento de vínculos e fomento de formas coletivas de organização comunitária, ao mesmo tempo em que coloquem em questionamento práticas atuais que permeiam a relação dos homens com a natureza no capitalismo, apresentando também experiências existentes baseadas em formas de produção sustentadas em princípios voltados para a coletividade (como cooperativas, iniciativas de economia solidária, etc.).

Sumariamente, existem dois desafios fundamentais postos à Política de Assistência Social e demais políticas envolvidas no abrigo de atingidos por desastres socioambientais: o primeiro consiste em discutir e planejar formas e condições adequadas de abrigos, garantindo a participação da população, principalmente daquela residente em áreas mais suscetíveis à ocorrência de desastres. Planejamento este que deve ser passível de execução, sendo imprescindível a previsão orçamentária para tanto. O segundo desafio consiste em promover o fortalecimento de vínculos comunitários, que favoreçam a organização coletiva da população afetada pelos desastres socioambientais, tanto para enfrentar os danos por eles causados (se organizando nos abrigos, por exemplo), quanto para reivindicar junto ao poder público formas de atendimento adequado às suas necessidades e ações preventivas que construam um cenário distinto do anterior ao desastre em si.

#### **4.3.4 Coletivizando demandas: a Política de Assistência Social na relação com processos organizativos e participativos**

No dia-a-dia das instituições passam inúmeros sujeitos demandatários de benefícios e serviços públicos que geralmente se defrontam com critérios altamente restritivos ou com uma longa lista de demanda reprimida, o que os leva muitas vezes a recorrerem às históricas práticas clientelistas para atendimento de suas necessidades. As demandas dos usuários das políticas sociais se expressam majoritariamente de forma individual, mas muitas vezes representam interesses e necessidades coletivas que se constituem no processo de produção e reprodução social.

Todos os meses passam pelos setores públicos responsáveis pela política de habitação, por exemplo, inúmeras pessoas que necessitam de atendimento habitacional. As demandas são registradas e cada situação é

acompanhada (quando acompanhada) individualmente. Os profissionais dedicam muito tempo na busca de atender as situações isoladamente, levando alguns casos até mesmo para a judicialização (orientando a busca de assessoria jurídica, abertura de processos no Ministério Público, etc). Ao mesmo tempo, a população também busca alternativas para resolver sua situação isoladamente dos tantos outros que apresentam a mesma demanda, recorrendo a pessoas influentes, a meios de comunicação que espetaculizam os problemas sociais, ou acabam agindo por conta própria “resolvendo” a situação de forma precária e inadequada.

Obviamente que o atendimento individual é necessário, porém, pensar para além do individual significa buscar superar o fatalismo da escassez de recursos e a concepção de que a configuração existente da política é a única possível. É imprescindível, portanto, “coletivizar” as demandas que se expressam individualmente, mas que são coletivas em essência, resultantes do mesmo processo de produção e reprodução social.

Coletivizar demandas é um desafio fundamental que se apresenta para o conjunto das políticas sociais, especialmente para a Política de Assistência Social, que tem por princípio a “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” (BRASIL, 2004). A história nos mostra que os segmentos mais organizados da sociedade são os que mais avançam no processo de conquistas de direitos sociais.

Nos órgãos de assistência social dos municípios em que atuam os profissionais entrevistados verifica-se que prevalecem ações de caráter individual no atendimento de demandas vinculadas aos desastres socioambientais. Quatro dos seis profissionais entrevistados (dos municípios de Florianópolis, Guaraciaba, Laguna e Rio do Sul) afirmaram que não existe nenhuma articulação com associações, movimentos sociais ou outros segmentos coletivos organizados vinculados à defesa dos direitos da população atingida ou mais suscetível à ocorrência de desastres socioambientais. Quatro profissionais (dos municípios de Busque, Florianópolis, Ilhota e Laguna) responderam que inexistem ações voltadas para a organização e mobilização social da população não organizada entorno do tema dos desastres socioambientais ou outras questões pertinentes, como meio ambiente, moradia, planejamento urbano, etc.

Os profissionais que afirmaram que existe alguma forma de articulação com a população organizada ou não-organizada pontuaram as seguintes estratégias utilizadas:

*Através de reuniões e encontros na comunidade.  
(P.01).*

*É feita de maneira pontual e focalizada nos  
grupos socioeducativos do CRAS (P.02).*

*Temos a ADARB que é uma associação que foi  
fundada com o objetivo de atuar junto à  
população atingida, participamos de reuniões  
com eles. (P.03).*

*Secretarias, entidades organizam-se para as  
questões do meio ambiente, reciclagem,  
habitação, entre outras (P.04).*

Percebe-se que são poucas as iniciativas de articulação com processos político-organizativos nos municípios em que atuam os profissionais entrevistados. Naqueles em que existe alguma forma de articulação com a população organizada ou não-organizada (Brusque, Guaraciaba, Ilhota e Rio do Sul) a metodologia utilizada consiste em reuniões e encontros para dialogar sobre alternativas de atendimento das reivindicações da população. O espaço dos CRAS também é referenciado como potencial para a articulação dos segmentos atingidos ou mais suscetíveis à ocorrência de desastres socioambientais. O profissional 04, que afirmou haver uma articulação com a população não-organizada, mencionou a organização das Secretarias e entidades para atuarem em relação às questões pertinentes aos desastres socioambientais, porém, não relatou propriamente como ocorre a articulação com a população.

Nos municípios em que inexistem formas de articulação com a população organizada e/ou não-organizada os profissionais entrevistados elencaram as seguintes justificativas:

*A Secretaria não possui equipe suficiente para  
realizar esta ação. (P.01).*

*Trabalhamos com um número de pessoas muito  
reduzido. (P.03).*

*Nosso município foi atingido somente uma vez por um desastre de grande porte, ocorrendo parcerias mais momentâneas. (P.04).*

*(...) falta de comunicação e de articulação (P.05).*

*(...) em 2008 surgiram várias reuniões de entidades governamentais e não governamentais, (...) mas no momento eu não visualizo isso (P.06).*

Entre as justificativas para a ausência de ações de caráter mais coletivo, os profissionais pontuaram desde o número reduzido de profissionais, que expressa a frágil implantação de recursos humanos da Política, até a falta de comunicação e articulação, que revela problemas existentes na gestão da Política. As observações dos profissionais 04 e 06 denotam a concepção de desastre restrita ao momento emergencial que prevalece no âmbito da Política de Assistência Social, pois as ações de articulação e mobilização social se restringem ao momento da ocorrência de grandes eventos extremos.

Registra-se também que nenhum dos profissionais entrevistados tem conhecimento sobre a existência recente do Movimento Nacional de Afetados por Desastres Socioambientais (MONADES), criado em novembro de 2011 a partir da iniciativa de afetados por desastres socioambientais e que visa:

*[...] através de contínua interlocução e com o poder público, contribuir com sistemática participação nas discussões, elaborações e acompanhamentos de políticas públicas eficazes para reconstruir melhores condições de vida, como também para prevenir que mais pessoas sejam atingidas por eventos climáticos extremos (OLIVEIRA, 2012, s/p).*

A aproximação com esse movimento e o fortalecimento do mesmo em nível local é um desafio que se apresenta à Política de Assistência Social – e as demais políticas públicas, obviamente. Mais do que apenas conhecer o movimento, a Política de Assistência Social tem

um papel importante na viabilização de uma articulação entre este movimento e iniciativas político-organizativas existentes nos municípios, contribuindo para que as forças sociais locais, regionais e nacionais convirjam para uma mesma direção.

O que se pretende afirmar aqui, em consonância com a discussão até então realizada, é que a Política de Assistência Social tem um desafio fundamental a ser enfrentado tanto no nível técnico-prático, quanto no nível teórico e normativo, que consiste em conferir maior centralidade aos processos coletivos de organização da população, entendendo que o conjunto de demandas que chegam à Política de Assistência Social e demais políticas públicas são expressões do conjunto das desigualdades geradas no processo de produção e reprodução social da sociedade.

A ação da Política de Assistência Social tem o desafio de se aproximar dos segmentos sociais já organizados coletivamente, estreitando formas de diálogo que resultem em ações em prol dos direitos sociais, mas seu principal desafio está na atuação junto aos segmentos não organizados da população, que geralmente se constitui pela parcela mais atingida ou mais suscetível à ocorrência de desastres socioambientais.

O fomento de ações coletivas junto à população atingida pelos desastres socioambientais passa pela criação e/ou ampliação dos espaços participativos no âmbito da Política. Seja por meio dos conselhos de direitos, conferências, reuniões comunitárias, grupos socioeducativos articulados nos próprios CRAS, etc., ou pela criação de novos espaços, como NUDECs, por exemplo.

A Política de Assistência Social pode contribuir para o surgimento de iniciativas de organização coletiva ou fortalecimento de iniciativas já existentes. De fato, se “exige daqueles que se propõem a contribuir na implantação do direito à assistência social pelo SUAS, insistir na participação popular como eixo da política pública” (PAIVA, et al, 2011, 16-17). Porém, conforme já discutido na seção III e conforme os autores citados alertam:

As estratégias participacionistas, sabemos, por si só, não são portadoras de capacidade transformadora, até porque encontram uma confortável acolhida por parte das agências burocráticas estatais e dos organismos multilaterais que se ocupam de influir na

orientação e composição do gasto social público dos países latinoamericanos, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (p.16).

Por isso, atribuir ao processo participativo um potencial transformador implica em despertar formas de organização coletiva dos sujeitos norteadas por uma capacidade crítica de compreender as contradições sociais que se expressam no cotidiano dos trabalhadores. A Política de Assistência Social cumpre, neste caso, um papel de articulação pedagógica, que vai desde a mobilização dos sujeitos para se envolverem em processos participativos já existentes ou a serem criados, até a articulação com outras formas de organização coletiva já consolidadas.

O processo de coletivização de demandas por meio do envolvimento dos sujeitos em espaços participativos e sua organização coletiva passa por um processo pedagógico que se insere no contexto da educação ambiental crítica, em termos de Loureiro (2007), conforme visto anteriormente. Consiste em ação pedagógica, imbuída de sentido político, que visa contribuir para o surgimento de uma visão crítica entre a população atingida e mais suscetível à ocorrência dos desastres socioambientais, que os permita perceber a expressão da generalidade nas situações singulares, como as que vivenciam. Resgatando aspectos abordados acima, esse processo pedagógico deve partir daquilo que é concreto aos sujeitos, que está presente na sua vida cotidiana. Lembra-nos sobre isso Iasi (2011) ao afirmar que:

A realidade concreta é a nossa matéria-prima, é o ponto de partida de todo o conhecimento e é, também, o ponto de partida efetivo da atividade de formação, é o nosso instrumento de superação das aparências e de compreensão da realidade. A atividade de formação é o momento de encontro entre a vida e a teoria, quando o esforço pedagógico se expressa na tentativa de traduzir a teoria em vida, vivenciá-la (p.169).

Iasi (idem) problematiza como se dá o processo pedagógico em termos de metodologia que esteja coerente com o método dialético, pois é necessário partir do concreto caótico (da realidade como se apresenta

fenomenicamente aos nossos olhos) para avançar no nível de pensamento ao abstrato (identificando as múltiplas relações e determinações que compõem certa realidade), podendo retornar ao concreto pensado, ou seja, a realidade como a síntese das várias determinações. Porém, para a compreensão de certas categorias teóricas, mesmo que trabalhadas de forma simplificada, é necessário certo domínio categorial, o que gera um impasse metodológico no sentido de definir o ponto de partida do processo de formação política. Assim, o que o autor afirma é que a relação entre realidade e teoria é dialética; Parte-se da realidade concreta para apreender certas categorias mais simples, a partir delas começa a ser feita nova leitura da realidade, que permite a apreensão de categorias mais complexas, para então se fazer novamente a leitura do real, apreender novas categorias e assim sucessivamente, num processo de prática-teoria-prática-teoria-prática-teoria(...).

Em síntese, pode-se afirmar que abrem-se inúmeras possibilidades para a Política de Assistência Social frente aos desastres socioambientais a partir dos seus princípios de descentralização territorializada e gestão democrática, mas ao mesmo tempo são lançados os desafios de trabalhar coletivamente com a população beneficiária, partindo da sua realidade concreta para fomentar formas de participação social e organização comunitária, fundadas em uma leitura mais crítica sobre os desastres, vinculada à questão ambiental e às relações sociais próprias da sociedade capitalista.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção deste trabalho buscou situar os desastres socioambientais dentro do contexto mais amplo da questão ambiental, a qual se insere no processo de produção e reprodução da sociedade capitalista, marcada por uma relação essencialmente exploratória do trabalho e da natureza. Os desastres socioambientais resultam da combinação de fatores naturais, socioeconômicos, políticos e culturais, por isso, embora não sejam exclusivos da sociedade vigente, expressam suas contradições essenciais.

As manifestações da questão ambiental na segunda metade do século XX, entre elas o aumento da incidência e intensidade dos desastres socioambientais, passam a ser objeto de atenção de diversos atores a partir dos anos 1970, inclusive dos organismos internacionais, os quais exercem papel fundamental no delinear e execução de políticas sociais nos países periféricos, o que é reflexo da própria condição de dependência político-econômica a que estes países estão submetidos historicamente e que expressa a cumplicidade das elites nacionais na manutenção desta condição.

A condição de dependência também permite a transferência de excedente produzido nos países latino-americanos aos países centrais, o que além de precarizar as condições de vida da classe trabalhadora, aumentando as expressões da questão social, provoca o corte de recursos que deveriam ser destinados às políticas sociais, os quais são direcionados ao pagamento da dívida pública.

É sob as marcas da dependência político-econômica que os países latino-americanos assumem fortemente na década de 1990 a agenda de políticas neoliberais ditadas pelos organismos internacionais e principalmente a partir do novo milênio reconduzem as políticas sociais e econômicas na perspectiva do que vem sendo denominado “novo-desenvolvimentismo”. Tal perspectiva está ancorada em proposições teóricas recentes como de Amartya Sen e que vem sendo incorporadas pelos organismos internacionais, as quais visam enfrentar as crises contemporâneas – que caracterizam uma “sociedade de risco” nos termos de Giddens e Beck.

Dentro dos moldes do “novo desenvolvimentismo” e trazendo ainda marcas da ofensiva neoliberal, bem como da cultura política arraigada no país que incide fortemente sobre os sistemas de proteção social, vão sendo constituídas contraditoriamente as políticas sociais nos países periféricos.

As importantes lutas sociais travadas no Brasil - e em outros países latino-americanos, como Argentina, Chile, Paraguai, etc. – contra os regimes ditatoriais e que reivindicavam a construção de um processo político democrático e de fortalecimento da cidadania se defrontaram com as medidas neoliberais assumidas pelos governos locais em consonância às orientações internacionais. Atualmente as forças sociais se deparam com as propostas do “novo desenvolvimentismo”, que embora se propõe a combater as mazelas da sociedade atual, não rompe com as contradições fundamentais do modo societário capitalista.

É neste processo contraditório que se reconfiguram as políticas sociais, num contexto de limites e possibilidades. A Política de Assistência Social, que está ainda em processo de consolidação como política pública, vem sendo desenhada em meio a estas contradições, sob uma constante tensão entre universalidade *versus* focalização, direito social *versus* assistencialismo, prevenção *versus* compensação, tecnicismo *versus* politização.

Estas tensões se expressam nos diversos campos de intervenção da Política de Assistência Social, inclusive na atuação frente aos desastres socioambientais, que é objeto de interesse deste trabalho. Por isso buscou-se elucidar aqui a importância de que esta temática – no contexto mais amplo da questão ambiental – seja tomada como objeto de interesse dos profissionais, analistas e gestores da Política de Assistência Social, pois caso contrário tendem a prevalecer as tendências dominantes ditadas pelos organismos internacionais e que vem sendo incorporadas pelas políticas sociais nos países periféricos.

Buscou-se responder neste trabalho a seguinte questão norteadora: Quais são as tendências teóricas, normativas e operacionais da Política de Assistência Social no que concerne à atuação no âmbito da prevenção e das respostas aos desastres socioambientais?

No campo teórico, ao procurar identificar conceitos e perspectivas presentes na Política de Assistência Social pertinentes ao tema dos desastres socioambientais, observou-se que a ausência de uma definição consistente do entendimento sobre desastre resulta na incorporação parcial e acrítica do conceito utilizado pela Defesa Civil, o qual apresenta um caráter estritamente técnico, a-histórico e desvinculado dos fatores socioeconômicos, culturais e políticos que, somados à fatores naturais, produzem os desastres socioambientais. A forte adesão dos conceitos de risco e vulnerabilidade – que não ocasionalmente aparecem com centralidade também no âmbito da defesa civil – expressam a vinculação hegemônica da Política de Assistência Social com as perspectivas que vem sendo disseminadas pelos

organismos internacionais e interferem fundamentalmente na definição das ações realizadas por esta Política e do público beneficiário.

No campo normativo o tema dos desastres socioambientais vem sendo incorporado de forma bastante pontual na Política de Assistência Social e com foco claramente direcionado para o momento da emergência decorrente do desastre. Embora não seja recente a atuação da Política de Assistência Social frente a desastres socioambientais, o que já foi reconhecido pontualmente na própria LOAS e posteriormente na PNAS, somente em 2009 foi estruturada a proposta de um Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, como parte da rede de serviços socioassistenciais. Esse serviço, porém, direciona suas ações para o campo compensatório, visando atender a população já atingida pelos desastres socioambientais, estando situado no nível de proteção social especial de alta complexidade. A configuração normativa atual da Política de Assistência Social em nível nacional não apresenta ações preventivas referentes aos desastres socioambientais ou sobre a questão ambiental de forma mais ampla. Em nível local o foco das ações também se situa no momento da emergência decorrente dos desastres socioambientais. Surgem algumas iniciativas preventivas – que aparecem nos Planos de Contingência –, porém, ainda bastante restritas e direcionadas principalmente à preparação para o enfrentamento aos desastres, como parte da compreensão de aprender a “conviver” com os mesmos, perspectiva fortemente presente na Defesa Civil.

Paralelo à necessidade de direcionamento de ações de caráter preventivo, apresenta-se como um desafio fundamental da atuação frente aos desastres socioambientais a integração entre as diversas políticas sociais. Destaca-se aqui que alguns municípios já avançaram na construção coletiva de Planos de Contingência, envolvendo diversos atores do setor público, privado, ONGs, etc. Em nível nacional a Portaria Interministerial nº1/2012 que institui o Protocolo Nacional para Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Riscos e Desastres também denota um avanço no processo de integração de políticas sociais no campo normativo.

No campo operacional percebe-se também que predomina a focalização das ações no momento emergencial, embora isso não expresse uma priorização daquelas, mas sim um conjunto de respostas inevitáveis mediante situações emergenciais, que ocorrem geralmente de forma espontaneísta devido à ausência de planejamento. Essa falta de planejamento se expressa no desconhecimento de legislações e normas pelos profissionais envolvidos na atuação frente aos desastres, na

indefinição de atribuições, na ausência de locais específicos e/ou adaptados para acolher famílias atingidas, na morosidade em receber materiais essenciais para atendimento das necessidades dos afetados (alimentos, água, remédios, roupas, colchões, etc.), entre outras questões que interferem diretamente na qualidade e agilidade das ações de respostas aos desastres socioambientais. Além disso, a indefinição de atribuições e ausência de planejamento de ações favorece a ocorrência de práticas clientelistas, oportunistas e de favorecimento pessoal.

Assim, um desafio fundamental que se apresenta à Política de Assistência Social no que se refere aos desastres socioambientais consiste em viabilizar um planejamento efetivo de ações, direcionado não somente para as respostas, mas principalmente para a prevenção aos desastres, o que implica em colocar também sob questionamento os seus fatores causadores, para que se possa neles interferir. O planejamento efetivo de ações deve ter caráter integrado e participativo; Integrado na medida em que exige a articulação entre as várias políticas e atores envolvidos no enfrentamento aos desastres socioambientais, devido à complexidade que os envolve; E participativo porque deve viabilizar a participação da população, especialmente dos afetados ou da população mais suscetível a ser atingida, de modo que estes sejam protagonistas no processo de formulação, execução e avaliação das políticas voltadas aos enfrentamento aos desastres socioambientais, constituindo e consolidando um processo de controle social nesta área.

De acordo com as importantes ferramentas de participação popular que orientam a gestão democrática do SUAS, a Política de Assistência Social possui um compromisso importante no fomento da participação social na formulação de políticas referentes aos desastres socioambientais, contribuindo para a implementação de NUDECs e para que os mesmos sejam também espaços de controle social, fortalecendo a participação social em Conselhos de Direitos e Conferências, criando estratégias de aproximação e diálogo entre movimentos sociais – cujas lutas se aproximam do tema dos desastres socioambientais – e a população não organizada, estimulando, assim, iniciativas de organização social principalmente entre a parcela da população afetada ou mais suscetível aos desastres.

É necessário um trabalho formativo de base e de constituição de lideranças – no qual a Política de Assistência Social pode contribuir – que possam se tornar representantes defensores das necessidades reais da população atingida e/ou mais suscetível à ocorrência de desastres socioambientais, inserindo-se em espaços estratégicos de formulação, acompanhamento, fiscalização e avaliação da Política de Assistência

Social, bem como de outras áreas como habitação, saúde, educação, defesa civil, entre outras políticas setoriais.

A despeito de desastre ser historicamente constituído a partir da relação sociedade/natureza como um tudo, para além de um território específico, e por isso seu enfrentamento remete à medidas amplas e articuladas entre distintas áreas e atores sociais, busca-se aqui destacar as possibilidades existentes à Política de Assistência Social neste processo, que circunscrevem principalmente ao espaço onde reside a população atingida ou mais suscetível aos desastres. Para tanto, o princípio da territorialização favorece a aproximação da Política com esta população, permite uma inserção efetiva e permanente no contexto de vida da mesma, podendo assim, partir da sua realidade concreta para estimular formas de participação social e organização comunitária.

Essa aproximação com a realidade da população e criação ou fortalecimento de espaços participativos podem contribuir para o avanço frente a outro desafio que se apresenta à esta Política (entre outras), que consiste em fazer germinar um processo de educação ambiental crítica, que partindo das condições de vida concretas da população provoque uma reflexão/ação sobre esta realidade, colocando em questão seus aspectos micro vinculados às relações mais amplas que caracterizam a sociedade vigente.

Todos estes desafios postos à Política de Assistência Social – que se estendem, em maioria, às demais políticas – colocam como requisito fundamental a estruturação da Política em nível local, com a implantação adequada do SUAS descentralizado territorialmente por meio da estruturação dos CRAS e CREAS, constituindo amplas equipes interdisciplinares de profissionais qualificados e com condições favoráveis e estáveis de trabalho, em conformidade com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/SUAS) de 2006. É necessário colocar em discussão no âmbito da Política a criação de equipes permanentes e específicas para atuar tanto no âmbito da prevenção quanto da resposta, equipes que, se não forem as mesmas, estabeleçam um diálogo constante para construir ações da Política de Assistência Social articuladas entre si e integradas às demais políticas setoriais e ações de atores diversos envolvidos no enfrentamento aos desastres socioambientais.

Em síntese, pode-se afirmar que a Política de Assistência Social vem dando passos importantes na direção de sua consolidação como política pública inserida no campo dos direitos sociais. Em relação aos desastres socioambientais, embora a política reconheça como situações que demandam a sua atuação, são muitos os desafios que se colocam

para avançar na constituição efetiva de proteção social da população atingida em geral ou mais suscetível. Isso implica em avançar não somente no aspecto normativo, mas também nos embates teóricos e políticos e na operacionalização das ações concretas referentes a esta temática. Afinal, um direito não se constitui apenas na “prática”, ou somente em normas e leis, tampouco somente em debates teóricos e políticos. O direito não se consolida fora de um destes campos, por isso buscou-se neste trabalho abarcar os três campos, para ter uma visão mais ampla dos avanços e desafios da Política de Assistência Social frente aos desastres socioambientais. A opção escolhida aqui em construir um panorama mais amplo sobre o tema – tendo em vista inclusive que é uma temática pouco explorada no âmbito do Serviço Social – visa trazer aspectos que contribuam para futuros trabalhos e para outros pesquisadores abordarem mais profundamente aspectos específicos pertinentes ao tema.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da Seguridade Social 2011**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2012. Disponível em: <http://www.avozdocidadao.com.br> Acesso em 02 de novembro de 2012.

BARROCAL, A. **Pagamento de juros da dívida pública atingirá a marca de R\$ 1 trilhão**. (2011a) Disponível em: [http://cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=18048&editoria\\_id=7](http://cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=18048&editoria_id=7) Acesso em 13 de fevereiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Brasileiro será taxado em R\$ 510 para governo pagar juros em 2012**. (2011b). Disponível em: [http://cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=18051&editoria\\_id](http://cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=18051&editoria_id) Acesso em 13 de fevereiro de 2012.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Unesp, 1997. p. 11-72.

BOLSONI, G. B. **As famílias do Maciço do Morro da Cruz em Florianópolis e o aluguel social: realidade pós-chuvas de novembro de 2008**. Florianópolis/SC, 2011. 86 f. (trabalho de conclusão de curso – graduação). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Curso de Serviço Social. Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br> Acesso em 03 de março de 2012.

BOSCHETTI, I. SALVADOR, E. da S. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v. 87, 2006, pp. 25-57.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8069:** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: julho de 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742:** Lei Orgânica da Assistência Social: Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257:** Estatuto da Cidade: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, julho de 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.954:** Institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, dá nova redação ao § 2º do art. 26 da Lei no 10.522, de 19 de julho de 2002, ao art. 2º-A da Lei no 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Brasília: setembro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 130:** institui a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Secretaria Nacional de Assistência Social, julho de 2005.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 145:** institui a Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Secretaria Nacional de Assistência Social, outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 269:** Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Secretaria Nacional de Assistência Social, dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa Civil.** Brasília: Ministério da Integração Nacional: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.608:** 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 10 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. Brasília: Ministério da Integração Nacional: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2012.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial nº 01:** Institui o Protocolo Nacional para Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Riscos e Desastres e seu Comitê Gestor Nacional. Brasília: Secretaria dos Direitos Humanos, julho de 2012.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 09:** Altera a Resolução nº 8, de 13 de novembro de 2012, que fixa os critérios de elegibilidade para determinação das famílias beneficiárias do Auxílio Emergencial Financeiro, previsto na Lei no 10.954, de 29 de setembro de 2004. Brasília: Ministério da Integração Nacional: Comitê Gestor Interministerial do Auxílio Emergencial Financeiro, janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 06:** Fixa os critérios de elegibilidade para determinação das famílias beneficiárias do Auxílio Emergencial Financeiro, previsto na Lei nº 10.954, de 29 de setembro de 2004. Brasília: Ministério da Integração Nacional: Comitê Gestor Interministerial do Auxílio Emergencial Financeiro, maio de 2012.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 109:** Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BRONZO, C. **Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família:** conexões e uma experiência para reflexão (s.d). Disponível em: <http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/eca20/seminario1/familia%5B1%5D.pdf> Acesso em 13 de fevereiro de 2013.

BRÛSEKE, F.J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. **Desenvolvimento e natureza:** estudos para uma sociedade sustentável. 2ªed. São Paulo: Cortez; Recife: Fund. Joaquim, 1998.

BURKETT, P. **Marx and Nature: a red and green perspective**. New York: St. Martin's Press, 1999.

CASTELO, R. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. Serviço Social e Sociedade: São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

CASTRO, A. L. C. de. **Glossário de defesa civil estudos de riscos e medicina de desastres**. 5. ed. rev. Brasília (DF): Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2004.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DESASTRES – CEPED. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2010: volume Brasil**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina/Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres - CEPED/UFSC, 2012. Disponível em:

[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=9910176b-5173-4fb5-9a39-dc16e2faa0ed&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=9910176b-5173-4fb5-9a39-dc16e2faa0ed&groupId=10157) Acesso em 12 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2010: volume Santa Catarina**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina/Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres - CEPED/UFSC, 2011. Disponível em:

[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=1a8f0f28-5bc0-45b3-a78e-bc3f15360f41&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=1a8f0f28-5bc0-45b3-a78e-bc3f15360f41&groupId=10157) Acesso em 12 de setembro de 2012.

CEPÊDA, V.A. **Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico**. São Paulo: Estudos Avançados, v.26, n.75, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br> Acesso em 09 de abril de 2013.

CHESNAIS, F; SERFATI, C. **“Ecologia” e condições físicas de reprodução social: alguns fios condutores marxistas**. In: Crítica Marxista nº 16. São Paulo: Boitempo, 2003.

COUTINHO, C.N. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F.de; BRAGA, R; RIZEK, C. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Democracia:** um conceito em disputa. (2008). Disponível em: <http://laurocampos.org.br/2008/12/democracia-um-conceito-em-disputa/> Acesso em 22 de janeiro de 2013.

COUTINHO, R. "Crise ambiental" e desenvolvimento insustentável: a mitologia da sustentabilidade e a utopia da humanização do capitalismo "selvagem". **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p.21-36, 2009.

DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÃO PÚBLICA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Fatos sobre os desastres**. Rio de Janeiro: junho de 2012. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/desastres.pdf> Acesso em 12 de setembro de 2012.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Salário mínimo deveria ser R\$ 2.398,82 para brasileiro arcar com despesas básicas**. (2012) Disponível em: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/infomoney/2012/02/06/salario-minimo-deveria-ser-r-239882-para-brasileiro-arcas-com-despesas-basicas.jhtm> Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE. **Aspectos conceituais da vulnerabilidade social**. (2007). Disponível em: <http://www.mte.gov.br> Acesso em 10 de fevereiro de 2013.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Resolução CIT nº17/2011:** Dispõe sobre o pacto de aprimoramento da gestão do estado de Santa Catarina: quadriênio 2011-2014. Florianópolis, Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação, 2011. Disponível em [www.sst.sc.gov.br](http://www.sst.sc.gov.br) Acesso em 15 de junho de 2013.

FREITAS, R. C. M. **A política de combate à pobreza e as agências multilaterais:** um estudo comparativo entre o Brasil e o México nas décadas de 80 e 90. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina (tese de doutorado), 2004.

\_\_\_\_\_. **O governo Lula e a proteção social no Brasil:** desafios e perspectivas. Florianópolis: Revista Katálysis, v.10, n.1, jan/jun 2007, 65-74 p.

\_\_\_\_\_. **Situações de desastres:** novos desafios e demandas ao trabalho interdisciplinar. (projeto de pesquisa). Florianópolis: FAPESC/UFSC, 2011.

\_\_\_\_\_. NÉLSIS, C.M. NUNES, L.S. **A crítica marxista ao desenvolvimento (in)sustentável.** Florianópolis: Rev. Katálysis, v.15, n.1, 2012. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br) Acesso em 06 de novembro de 2012.

FOSTER, J. B; CLARK, B. **Imperialismo ecológico:** a maldição do capitalismo. Socialist Register: 2004. Disponível em: [http://168.96.200.17/ar/libros/social/2004pt/10\\_foster.pdf](http://168.96.200.17/ar/libros/social/2004pt/10_foster.pdf) Acesso em 12 de setembro de 2012.

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. **Modernização reflexiva:** política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Unesp, 1997. p. 73-174.

GOHN, M.da.G. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.** Saúde e Sociedade, v.13, n.2, p.20-31, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf> Acesso em 09 de abril de 2013.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Com Vistas a um Contexto Estratégico sobre Mudança Climática e Desenvolvimento para o Grupo do Banco Mundial.** (2008). Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INTCC/Resources/SFCCD\\_Concept\\_and\\_Issues\\_Paper\\_Consultation\\_Draft\\_Portuguese.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCC/Resources/SFCCD_Concept_and_Issues_Paper_Consultation_Draft_Portuguese.pdf). Acesso em: 16 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Maior empréstimo já feito pelo Banco Mundial ao Brasil reconhece esforços para conciliar desenvolvimento e conservação.** (2009). Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUES/E/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:22091170~menuPK:3817263~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:3817167~isCURL:Y,00.html>. Acesso em 26 de julho de 2011.

HERRMANN, M.L.P (org.). Atlas de desastres naturais do estado de Santa Catarina. Florianópolis: IOESC, 2007. Disponível em: [http://www.cfh.ufsc.br/~gedn/atlas/Atlas\\_Ceped.pdf](http://www.cfh.ufsc.br/~gedn/atlas/Atlas_Ceped.pdf).

IAMAMOTO, M.V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 5.ed., 2011.

IANNI, O. **Classe e Nação.** Petrópolis: Vozes, 1986.

IASI, M.L. **Ensaio sobre consciência e emancipação.** São Paulo: Expressão Popular, 2.ed, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores Sociais Municipais 2010:** incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. (2011). Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Cidades:** População. (2010). Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em 10 de junho de 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Nota Técnica estima o déficit habitacional brasileiro** (2013). Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) Acesso em 10 de julho de 2013.

KATZMAN, R. (Coord.). **Activos y estructura de oportunidades:** estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Uruguay: PNUD/Uruguay, CEPAL/Oficina de Montevideo, 1999.

LACAZE, Jean-Paul. **Métodos do urbanismo.** Campinas, SP: Papirus, 1993.

LEIS, Héctor Ricardo; D'AMATO, José Luis. Para uma teoria das práticas do ambientalismo. In: LEIS, Héctor Ricardo. **O labirinto:** ensaios sobre ambientalismo e globalização. Blumenau: Furb/Gaia, 1996.

LOPES, D.da C. et al. **Gestão de riscos e de desastres:** contribuições da Psicologia. (Cartilha de formação à distância). Florianópolis: CEPED/UFSC, 2010.

LOUREIRO, C.F.B. (2007). **Educação Ambiental Crítica: contribuições e desafios.** Disponível em: <http://www.iat.educacao.ba.gov.br> Acesso em: 10 de fevereiro de 2013.

LÖWY, M. **De Marx ao Ecosocialismo.** (1999). Disponível em: <http://www.coptec.org.br> Acesso em 08 de junho de 2013.

LUCENA, R. (2005). **Manual de Formação de NUDEC's.** Disponível em: <http://www.integracao.gov.br>. Acesso em 17 de janeiro de 2013.

LUKÁCS, G. **Ontologia do ser social:** os princípios ontológicos fundamentais de Marx. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos Avançados, n.17, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.com> Acesso em 18 de janeiro de 2013.

MARINI, R. M. **Dialectica de la dependencia.** Mexico, D.F: Era, 1973.

MARCHEZINI, V. Dos desastres da natureza à natureza dos desastres. In: VALENCIO, N. et al (Orgs.). **Sociologia dos desastres:** construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: Rima, 2009. Disponível em: <http://www.ufscar.br/neped/pdfs/livros/livro-sociologia-dos-desastres-versao-eletronica.pdf> Acesso em: 14 de outubro de 2012.

MARQUES, C. C. de C. **Faces do desastre socioambiental do Vale do Itajaí:** análise sobre os desafios lançados ao serviço social. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2011 (dissertação de mestrado). Disponível em: [www.bu.ufsc.br](http://www.bu.ufsc.br) Acesso em 20 de setembro de 2012.

MARTINS, C.E. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina.** (2003) Disponível em: <http://tupi.fisica.ufmg.br> Acesso em 09 de janeiro de 2012.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política (tradução Reginaldo Sant' Anna). 24.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983, L. I , v. 1, 2006.

\_\_\_\_\_. **O capital:** crítica da economia política. Coordenação e revisão de Paul Singer. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os Pensadores, livro 1, tomo 2).

\_\_\_\_\_. **O Capital:** crítica da economia política; Livro terceiro: O processo global de produção capitalista: volume IV. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro (RJ): Civilização Brasileira, 2008.

MATTEDI, M.A.; FRANK, B.; SEVEGNANI, L. BOHN, N. O desastre se tornou rotina... *In:* FRANK, B. SEVEGNANI, L. (org.). **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí:** Água, gente e política. Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009.

\_\_\_\_\_. BUTZKE, I.C. **A relação entre o social e o natural nas abordagens de hazards e desastres.** *In:* Revista Ambiente & Sociedade, Ano IV, n.9, 2001. Disponível em: <http://www.inpe.br/crs/geodesastres/conteudo/artigos> Acesso em 03 de fevereiro de 2012.

MAURIEL, A.P.O. **Pobreza, seguridade e assistência social:** desafios da política social brasileira. *Katálysis*, 2010, vol. 13, n. 02, p. 173-180. Disponível em: <http://www.scielo.br> Acesso em 27 de outubro de 2012.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital.** São Paulo: Boitempo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Produção Destrutiva e Estado Capitalista.** São Paulo: Ensaio, 1989.

MOLION, L.C.B. **Tendências/Debates: Mudanças climáticas e governança global.** (2012). Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/1128752-tendenciasdebates-mudancas-climaticas-e-governanca-global.shtml> Acesso em 10 de dezembro de 2012.

MONTIBELLER-FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável:** meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis: Editora da UFSC, 2008.

MOTA, A.E. (org.). **O mito da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. AMARAL, A.S. PERUZZO, J.F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. *In*: MOTA, A. E. (Org.). **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora da UFPE, 2010, p. 35-67.

NELSIS, C.M. **Desastres e intersectorialidade das políticas públicas no Estado de Santa Catarina**. Disponível em <http://www.bu.ufsc.br> Acesso em 05 de julho de 2013.

OLIVEIRA, F.de. Hegemonia às avessas. *In*: OLIVEIRA, F.de; BRAGA, R; RIZEK, C. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, C. de. **MONADES: Movimento Nacional de Afetados por Desastres Socioambientais**. (2012). Disponível em: <http://cristovaoblogspotcom.blogspot.com.br/2012/10/informativo-da-monades.html> Acesso em: 05 de abril de 2013.

O GLOGO b. **Mundo deverá ter um bilhão de refugiados climáticos em 2050** (2012). Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio20/mundo-devera-ter-um-bilhao-de-refugiados-climaticos-em-2050-5081216>. Acesso em 01 de setembro de 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estratégia Internacional para a Redução de Desastres: Marco de Ação de Hyogo 2005-2015: Aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres** (2005). Disponível em: <http://www.defesacivil.gov.br> Acesso em 03 de novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2 ed., 1991. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues> Acesso em 04 de outubro de 2012.

PAIVA, B.A. et al. **O SUAS em Santa Catarina: o processo de implantação da proteção social básica em perspectiva**. Vitória: UFES: 6º Encontro Nacional de Política Social, 2011.



PEREIRA-PEREIRA, P.A. **A assistência social na perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Política Social:** temas e questões. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, T.D. **Política Nacional de Assistência Social e território:** enigmas do caminho. Florianópolis: Katálisis, v.13, n.2, p. 191-200, dezembro de 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU – PMB. **Plano de contingência de inundações e escorregamentos.** (sd). Disponível em <http://www.blumenau.sc.gov.br> Acesso em 13 de maio de 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BRUSQUE – PMBr. **Plano Municipal de Assistência Social.** (2010). Disponível em: <http://www.brusque.sc.gov.br> Acesso em 13 de maio de 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – PMF. **Plano Municipal de Assistência Social.** (2009). Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br> Acesso em 15 de janeiro de 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHOTA - PMI. **Plano de Contingência para o atendimento da população do município de Ilhota/SC.** (2009). Disponível em: <http://www.icomfloripa.org.br> Acesso em 10 de junho 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGUNA – PML. (s/d). **Plano Municipal de Assistência Social.** Disponível em: <http://www.laguna.sc.gov.br> Acesso em 10 de junho de 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DO SUL – PMRS. **Plano de gerenciamento de enchentes.** (2012). Disponível em: <http://www.riodosul.sc.gov.br> Acesso em 10 de junho de 2012.

RAICHELIS, R. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas:** uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. (s.d). Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/arquivos/apu\\_93.pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/apu_93.pdf) Acesso em 10 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SANTOS, M. **O dinheiro e o território.** São Paulo: Geographia, v.1, n 1, 1999. Disponível <http://www.uff.br> Acesso em janeiro de 2013.

SANTOS, R. dos. **Gestão de desastres e política de assistência social.** Florianópolis: Rev. Katálysis, v.15, n.1, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br> Acesso em 05 de novembro de 2012.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça.** Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SAMAGAIA, J. ANGIONI, M. Situação dos desabrigados/atingidos pelo desastre e a assistência (dês) organizada. In: FRANK, B. SEVEGNANI, L. (org.). **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí:** Água, gente e política. Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA CIVIL. **Decretos municipais por situação de emergência ou estado de calamidade pública.** Florianópolis: SEDEC, 2008, 2009, 2010, 2011. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br> Acesso em 31 de outubro de 2012.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SNAS. **Vigilância socioassistencial:** Texto base apresentado à CIT no processo de revisão da NOB SUAS 2005. (s.d). Disponível em: <http://www.mds.gov.br> Acesso em 12 de fevereiro de 2013.

SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL – SEDEC. **Relatório de Gestão do exercício de 2012.** (2013). Disponível em: <http://www.integracao.gov.br> Acesso em 10 de julho de 2013.

AMARTYA, S. **Desigualdade reexaminada.** Trad. Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, L.L. da. **Carta Aberta ao Povo Brasileiro.** (2002). Disponível em: <http://www2.fpa.org.br> Acesso em 03 de novembro de 2012.

SILVA, M.G e. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável:** um desafio ético-político ao Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não-contributiva: concepções fundantes. In: MDS; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não-contributiva no Brasil**. MDS/UNESCO, 2009.

SCWARZ, R. **Cultura e política**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

THOMAS, A.L. **Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso**. Revista Eure: Santiago de Chile, vol. XIX, n.58, 1993. Disponível em: <http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2010/07/Doc0006.pdf> Acesso em 14 de outubro de 2012.

TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs.). **Ruy Mauro Marini: Vida e Obra**, São Paulo: Expressão Popular, 2005. (p. 181-236).

VALENCIA, A. S. **Reestruturação do mundo do trabalho: superexploração e novos paradigmas a organização do trabalho**. Uberlândia: EDUFU, 2009.

VALENCIO, N. et al. **A produção social do desastre: dimensões territoriais e político-institucionais da vulnerabilidade das cidades brasileiras frente às chuvas**. (2004). Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/73/63>. Acesso em 15 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Desastres, ordem social e planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro**. São Paulo: Saúde e Sociedade, v.19, n.4, p.748-762, 2010.

\_\_\_\_\_. SIENA, M. MARCHEZINI, V. **Abandonados nos desastres: uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados**. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2011.

VIANNA, M.L.T.W. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 18, p.120-144, jan./jun. 2008.

VOLUNTÁRIOS ORGANIZADOS E SOLIDÁRIOS – VOS. **Manual de instalação e gerenciamento de abrigos temporários**. Disponível

em:

[http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.021787001344022624\\_gestao\\_de\\_abrigos\\_manual\\_.pdf](http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.021787001344022624_gestao_de_abrigos_manual_.pdf) Acesso em 20 de fevereiro de 2013.

ZANLUCA, A. **Vulnerabilidades e desastre 2008 em Blumenau/SC:** uma leitura a partir das vozes dos abrigados na Escola Básica Municipal Leoberto Leal. (Dissertação de mestrado). Blumenau: Universidade Regional de Blumenau/FURB, 2010.

**APÊNDICE A - Teses e dissertações relacionados à questão ambiental no âmbito do Serviço Social (Domínio Público)**

<b>Nº</b>	<b>Título</b>	<b>Autor</b>	<b>Nível/Ano/IFES</b>
<b>1</b>	<b>Fundamentos da análise marxista sobre a temática ambiental e o serviço social</b>	Vandenéia Bourckhardt	Mestrado UFSC/2010
<b>2</b>	<b>Renovação tecnológica e capitalismo: tópicos sobre a destruição e a criação de uma outra natureza</b>	André Villar Gomez	Doutorado UFRJ/2010
<b>3</b>	<b>A interdisciplinaridade do meio ambiente: da geografia ao direito ambiental</b>	Clayson Morimoto	Mestrado UEL/2010
<b>4</b>	<b>Vida e trabalho das mulheres catadoras de resíduos sólidos no aterro municipal de Manaus: um olhar para a comunidade Lagoa Azul</b>	Wanja Socorro de Sousa Dias Leal	Mestrado UFAM/2010
<b>5</b>	<b>Os princípios básicos da educação ambiental na lei-PNEA 9795/99 e o ensino técnico profissionalizante de nível médio no IF-sul-rio-grandense campus pelotas: aproximação e distanciamentos</b>	Jairo Luiz Caetano Farias	Mestrado UCPEL/2010
<b>6</b>	<b>Condições de vida da população no entorno do Lago do Aleixo: um estudo socioambiental</b>	Iranilda de Sousa Araújo	Mestrado UFAM/2009

7	<b>Os catadores e seletores de material reciclável: o social e o ambiental na lógica do capitalismo</b>	Rita de Cássia Lopes de Oliveira Mendes	Doutorado UNESP/FR 2009
8	<b>Sustentabilidade e serviço social: novos paradigmas</b>	Ilda Chicalé Atauri	Doutorado PUC/SP/2009
9	<b>Responsabilidade socioambiental empresarial na loja Extra Hipermercado Santa Rosália do Grupo Pão de Açúcar: uma experiência em questão - Sorocaba/SP 2000/2009</b>	Selma Aparecida Leite de Andrade	Mestrado PUC/SP 2009
10	<b>Responsabilidade socioambiental empresarial na loja Extra Hipermercado Santa Rosália do Grupo Pão de Açúcar: uma experiência em questão - Sorocaba/SP 2000/2009</b>	Selma Aparecida Leite de Andrade	Mestrado PUC/SP 2009
11	<b>A sustentabilidade das indústrias urbanas associadas ao CIESP – diretoria regional de Ribeirão Preto</b>	Jucimeire Ligia Pereira	Mestrado UNESP/FR 2009
12	<b>Entre meios - do shopping ao lixo: análise dos processos de subjetivação na sociedade de consumo em sua interface com a produção de lixo</b>	Simone Barros De Oliveira	Mestrado PUC/RS 2007
13	<b>Desenvolvimento sustentável e cultura</b>	Simone Barros De	Mestrado PUC/RS/2007

	<b>da paz no meio escolar: desafios para o Serviço Social</b>	Oliveira	
14	<b>Saneamento e Cidadania: privatização, municipalização e mecanismos de controle</b>	Eliane da Silva Bessa	Doutorado UFRJ/2006
15	<b>O serviço social nas trilhas do planejamento sócio-ambiental participativo: um desafio para a contemporaneidade</b>	Cíntia Bonder	Doutorado PUC/RS 2006
16	<b>O desenvolvimento local sustentável no semi-árido nordestino: um estudo de caso na comunidade de Mirandas, Caraúbas/RN</b>	Roberta Borgues de Medeiros Falção	Mestrado UFRN/2005

**APÊNDICE B – Resumo da Portaria Interministerial nº 01 de 2012  
(trechos referentes à Política de Assistência Social)**

<b>PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 01 DE 2012</b>
Institui o Protocolo Nacional para Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Riscos e Desastres e seu Comitê Gestor Nacional
<b>PREVENÇÃO:</b> I - Mapear as situações de vulnerabilidades sociais da criança e do adolescente no município, com foco nas características e especificidades das áreas de risco do território; II - Realizar acompanhamento de famílias que, preventivamente, forem transferidas para áreas seguras pela equipe da proteção e defesa civil; III - Elaborar planos de ação para o atendimento socioassistencial e acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de riscos e desastres; IV - Identificar, articular e capacitar a rede socioassistencial pública e não governamental no município, especialmente os serviços de acolhimento, como alternativa para o atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias atingidas pelas situações de riscos e desastres; V - Identificar, selecionar, capacitar e acompanhar famílias acolhedoras para o acolhimento temporário de crianças e adolescentes em situação de riscos e desastres e desacompanhados de pais ou responsáveis, conforme os parâmetros técnicos vigentes no Sistema Único da Assistência Social; VI - Promover regulamentação e aperfeiçoamento de benefícios eventuais, conforme disposto no art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993
<b>RESPOSTAS:</b> I – Disponibilizar profissionais da rede socioassistencial para o reforço do atendimento às crianças, adolescentes e famílias atingidas pelas situações de riscos e desastres, quando necessário, utilizando a realocação ou permutas de servidores, contratações emergenciais, dentre outras; II - Articular as equipes da proteção social básica e da proteção social especial para inclusão das famílias e de



crianças e adolescentes nos serviços socioassistenciais, programas de transferência de renda e benefícios adicionais, quando necessário;

III - Estabelecer fluxos para o acolhimento de famílias com crianças e adolescentes desabrigados e sua distribuição nos abrigos temporários, acampamentos ou outras formas de acolhimento, sob a coordenação compartilhada com a proteção e defesa civil e o apoio das demais áreas;

IV - Assegurar a permanência ininterrupta de técnico de referência capacitado, preferencialmente assistente social ou psicólogo da rede socioassistencial, nos abrigos temporários ou acampamentos com crianças e adolescentes;

V - Encaminhar provisoriamente crianças e adolescentes com familiares não localizados para serviço de acolhimento específico da rede socioassistencial, mediante guia de acolhimento expedido pela autoridade judiciária, ou, excepcionalmente pelo Conselho Tutelar, desde que com comunicação ao Juizado e Defensoria, respeitando, quando possível, a proximidade do serviço com a comunidade de origem;

VI - Adotar providências imediatas para localização da família nuclear ou extensa de crianças e adolescentes desacompanhados, com vistas à reintegração familiar;

VII - Acompanhar as famílias selecionadas e capacitadas para acolherem temporariamente crianças e adolescentes desacompanhados, por meio dos profissionais do serviço de família acolhedora ou do serviço de proteção social especial do Suas, e das Varas da Infância e Juventude;

VIII - Cadastrar famílias com crianças e adolescentes que não tiveram suas residências danificadas, bem como as que foram acolhidas em casas de parentes, amigos ou voluntários e que necessitam de apoio material ou psicossocial;

IX - Garantir a continuidade do acompanhamento no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - Creas dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e suas famílias, bem como das novas situações que possam ocorrer que demandem acompanhamento pela equipe desta unidade de referência do Suas;

X - Proceder encaminhamentos para subsidiar custos com o sepultamento de crianças, adolescentes ou suas famílias, inclusive mediante a concessão de benefício eventual;

XI - Garantir acompanhamento psicossocial para crianças, adolescentes e suas famílias que tenham sofrido perdas familiares bem como proceder encaminhamentos para benefícios sociais, quando for o caso;

XII - Desenvolver ações para o retorno progressivo das atividades de rotina da rede socioassistencial, de forma a preservar a referência e continuidade do atendimento e acompanhamento dos usuários nos serviços.

**GESTÃO DE ABRIGOS:** V - Manter próximas as famílias que já eram vizinhas antes do desastre, quando possível, respeitando o direito à convivência familiar e comunitária;

VIII - Assegurar que as informações sobre crianças e adolescentes em acolhimento possam ser compartilhadas com as equipes de trabalho, assegurada a devida proteção de seus dados pessoais;

IX - Designar um agente de proteção, em cada abrigo temporário ou acampamento, que possa ser reconhecido pelas crianças e adolescentes e até escolhido por eles, com vistas ao acompanhamento diário da situação desses grupos e seu acionamento imediato em caso de necessidade;

XI - Garantir que o ambiente físico do abrigo temporário, acampamento ou moradia provisória tenha condições satisfatórias de salubridade e acessibilidade, com instalações sanitárias para banho e higiene pessoal com privacidade, espaços para refeições, estar e convívio, assegurando, quando possível, que cada criança e adolescente acolhido tenha seu espaço próprio para guarda de pertences pessoais, bem como espaço para realização de refeições, estar e convívio;

XIV - Assegurar, em caráter prioritário, a individualidade e privacidade dos membros da família, com distinção do espaço de dormitório de casais e de filhos;

XV - Distribuir os espaços internos dos abrigos temporários ou acampamentos considerando a minimização dos riscos de violência sexual ou qualquer outra violação de direitos de crianças e adolescentes, e garantindo vigilância do agente público especialmente capacitado e designado para a função;

XXI - Definir regras de convivência com a participação de crianças e adolescentes, inclusive com previsão de normas para convívio com animais, quando possível;

XXII - Acomodar animais de estimação necessariamente fora

dos espaços coletivos das famílias, de forma a garantir a salubridade das acomodações do abrigo temporário ou acampamento e evitar contaminação por zoonoses;

XXIV - Promover atividades lúdicas e de socialização voltadas para as crianças e adolescentes durante o dia e finais de semana, em espaços seguros, com atenção especial aos desacompanhados de pais ou responsáveis, incentivando os jogos coletivos e coibindo o uso de brinquedos que incitem a violência;

XXV - Organizar oficinas educativas nos abrigos temporários ou acampamentos, com apoio das equipes de saúde e assistência social, abordando a prevenção da violência e das violações de direitos, bem como a educação em saúde, com manejo das situações de higiene pessoal e limpeza das instalações, entre outros temas;

**RECUPERAÇÃO:** I - Restabelecer os serviços da rede socioassistencial para assegurar a continuidade e a referência do atendimento;

II - Prestar apoio nas ações de desligamento das crianças, adolescentes e suas famílias dos abrigos temporários ou acampamentos;

III - Acompanhar a situação das crianças e os adolescentes que necessitem transferência de cidade ou de maior atenção e monitoramento da rede socioassistencial;

IV - Apoiar as ações de registro, identificação, busca e reintegração de crianças separadas das suas famílias ou declaradas desaparecidas;

V - Comunicar ao Poder Judiciário e ao Ministério Público casos de crianças e adolescentes órfãos ou sem referencial familiar após o desastre, para encaminhamentos cabíveis, na forma do Estatuto da Criança e do Adolescente;

VI - Assegurar acolhimento para crianças e adolescentes desacompanhados em instituições que executam programas de acolhimento institucional ou familiar, mediante Guia expedida por autoridade judiciária, garantindo ações voltadas à reintegração familiar e comunitária;

VII - Promover o apoio, suporte e supervisão técnica para as equipes de atendimento do Suas.

## APÊNDICE C – Modelo de questionário



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO  
SOCIAL**

**PESQUISA: SITUAÇÕES DE DESASTRES: NOVOS DESAFIOS  
AO TRABALHO INTERDISCIPLINAR (FAPESC)**

**RECORTE DE PESQUISA: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL, PREVENÇÃO E RESPOSTAS AOS DESASTRES  
SOCIOAMBIENTAIS**

**QUESTIONÁRIO Nº: \_\_\_\_\_**

**NOME DO ENTREVISTADO:**

**MUNICÍPIO EM QUE TRABALHA:**

### **A. IDENTIFICAÇÃO**

- 1. Qual é sua profissão?**
- 2. Qual é o seu cargo atualmente?**
- 3. Em qual setor você trabalha?** (Secretaria, Departamento, CRAS, CREAS, etc.) **Há quanto tempo você trabalha neste setor?**
- 4. Qual é seu envolvimento com a questão dos desastres socioambientais no âmbito da Política de Assistência Social?** (função que ocupa, se participa de espaços de discussão e decisão sobre o assunto, cite algumas ações vinculadas a desastres que você está ou esteve envolvido(a)).

## **B. CONCEPÇÃO DE DESASTRES**

### **5. Quais são os desastres socioambientais que mais atingem o município em que você trabalha?**

- I- Deslizamento de terra ( )                      II- Alagamento ( )  
III- Vendaval ( )                      IV- Seca ( )                      V- Granizo ( )  
VI- Frio intenso ( )  
VII- Outros ( ) Qual (is):

5.1 Quais as causas para ocorrência destes desastres socioambientais?

### **6. Você considera que existe uma relação entre a questão ambiental e a Política de Assistência Social?**

### **7. Em sua opinião, qual é a concepção de desastres que está presente na Política de Assistência Social do município em que você trabalha?**

7.1 Segundo esta concepção quais são os fatores causadores dos desastres?

7.2 Segundo esta concepção quais são as formas de enfrentar os desastres?

7.3 Você concorda com esta concepção?

I- Sim ( )                      II- Não ( )

Por quê?

## **C- PREVENÇÃO AOS DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS**

### **8. A Secretaria/Setor/Departamento de Assistência Social do município em que você trabalha desenvolve ações relacionadas ao meio ambiente, a prevenção dos desastres socioambientais?**

I- Sim ( )                      II- Não ( )

8.1 Se sim, quais?

8.2 Se não, por quê?

### **9. Quais ações você avalia serem prioritariamente necessárias para prevenir a ocorrência de desastres socioambientais no âmbito do município em que você trabalha?**

## **D- RESPOSTA AOS DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS**

**10. Em situações de desastres socioambientais quais são as ações de resposta emergencial realizadas pela Secretaria/Setor/Departamento de Assistência Social do município em que você trabalha?**

**11. O município em que você trabalha dispõe de abrigo(s) exclusivo(s) para atendimento de famílias em situação de desastres socioambientais?**

I- Sim ( )                      II- ( ) Não

11.1 Se sim, como é (são) estruturado(s)?

11.2 Se não, quais locais são utilizados como abrigos em situações de desastres socioambientais?

11.3 Quais são as condições em geral desses abrigos? (organização, privacidade, conforto, localização, etc.)

**12. Para o atendimento das famílias e indivíduos atingidos por desastres socioambientais houve necessidade de cancelamento ou remanejamento de outros programas e/ou benefícios já existentes?**

**13. Quais são as principais dificuldades encontradas pelos profissionais que atuam na fase de resposta aos desastres socioambientais?**

## **E- RECUPERAÇÃO PÓS-DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS**

**14. Após o desastre, são realizadas ações no âmbito da Política de Assistência Social para garantir a recuperação ao desastre socioambiental?**

I- Sim ( )                      II- Não ( )

14.1 Se sim, quais?

14.2 Se não, por quê?

## **F- SERVIÇOS E BENEFÍCIOS**

**15. Existe no município em que você trabalha o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências estruturado?** (conforme a Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009, denominada Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais)

I- Sim ( )                      II- Não ( )

15.1 Se sim, como funciona? (equipe, atribuições, recursos, etc.)

15.2 Se não, por que ainda não existe?

**16. No município em que você trabalha existem benefícios ou serviços específicos para o atendimento de famílias ou indivíduos atingidos ou vulneráveis à ameaça de desastres socioambientais?**

I- Sim ( )                      II- Não ( )

16.1 Se sim, como funciona?

16.2 Se não, por meio de quais serviços e benefícios oferecidos no âmbito da Política de Assistência Social se apresentam demandas de famílias atingidas por desastres socioambientais?

**17. A Secretaria/Departamento/Setor de Assistência Social do município em que você trabalha possui equipe permanente para atuar mediante situações de desastres socioambientais?**

I-Sim ( )                      II- Não ( )

17.1 Se sim, como está estruturada esta equipe? (número de pessoas, cargos, dispõe de espaço físico próprio, a qual setor está vinculado, etc.)

17.2 Se não, você considera necessário?

I - Sim ( )                      II- Não ( )

Por quê?

## **G. ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL/INTERINSTITUCIONAL E MOBILIZAÇÃO SOCIAL**

**18. No município em que você trabalha existe articulação entre o(s) setor(es) de Assistência Social e os demais setores e instituições**

**responsáveis pela execução das políticas de Habitação, Defesa Civil, Saúde, Educação, Segurança Pública, etc.?**

I- Sim ( )                      II- Não ( )

18.1 Se sim, de que forma ela ocorre?

18.2 Se não, por quê?

**19. Você conhece o Movimento Nacional de Afetados por Desastres Socioambientais – o MONADES?**

I- Sim ( )                      II- Não ( )

19.1 Se sim, você conhece alguma articulação deste movimento no município em que você trabalha?

**20. A Secretaria/Departamento/Setor de Assistência Social do município em que você trabalha estabelece articulação com associações, movimentos sociais ou outros segmentos coletivos organizados vinculados à defesa dos direitos da população atingida ou mais vulnerável à ocorrência de desastres socioambientais?**

I- Sim ( )                      II- Não ( )

20.1 Se sim, de que forma?

20.2 Se não, por quê?

**21. A Secretaria/Departamento/Setor de Assistência Social do município em que você trabalha realiza ações voltadas para a organização e mobilização social da população não organizada entorno do tema dos desastres socioambientais ou outras questões pertinentes, como meio ambiente, moradia, planejamento urbano, etc.?**

I-Sim ( )                      II- Não ( )

21.1 Se sim, quais?

21.2 Se não, por quê?

**MUITO OBRIGADA POR SUA PARTICIPAÇÃO!**



## APÊNDICE D – Modelo de termo de consentimento livre e esclarecido



### UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO Nº: \_\_\_\_\_

Por meio deste documento o(a) Sr(a) está sendo convidado(a) a responder o questionário que faz parte do sub-projeto de pesquisa intitulado ***“Política de Assistência Social, prevenção e respostas aos desastres socioambientais”***, que vem sendo realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, em nível de mestrado, e faz parte do projeto de pesquisa ***“Situações de desastres: novas demandas e desafios ao trabalho interdisciplinar”***, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), em execução atualmente no âmbito do Departamento de Serviço Social, sob a coordenação da Profa. Dra. Rosana de Carvalho Martinelli Freitas.

Mediante a ocorrência crescente de desastres socioambientais e do número de pessoas afetadas no estado de Santa Catarina pelos mesmos, o projeto e sub-projeto de pesquisas apresentados são de grande relevância para analisar as demandas que vem se apresentando para as diversas políticas públicas e áreas profissionais, entre elas a Assistência Social. Tais processos investigativos contribuirão para explicitar as possibilidades e desafios que se apresentam atualmente para o enfrentamento aos desastres socioambientais.

O **objetivo central** deste sub-projeto de pesquisa consiste em: analisar como se configura atualmente a Política de Assistência Social mediante processos de desastres socioambientais, identificando avanços, limites e desafios no campo teórico, normativo e operacional.

Os **objetivos específicos** são:

1) Identificar a(as) perspectiva(s) teórica(s) subjacente(s) às discussões e estratégias de ação pertinentes à questão ambiental e aos desastres socioambientais no âmbito da Política de Assistência Social;

- 2) Sistematizar as estratégias de ação que permeiam atualmente a Política de Assistência Social no campo normativo no que se refere aos desastres socioambientais;
- 3) Caracterizar as ações que vem sendo realizadas em municípios catarinenses no âmbito da Política de Assistência Social para o atendimento de demandas sociais relacionadas ao processo de desastre socioambiental;
- 4) Apresentar avanços, limites e desafios que se apresentam à Política de Assistência Social mediante processos de desastres socioambientais, desde a prevenção até a resposta.

A fim de atingir os objetivos mencionados serão utilizados procedimentos metodológicos de caráter documental, bibliográfico e empírico. A análise documental será realizada sobre documentos normativos e norteadores da Política de Assistência Social; A bibliográfica terá por base referencial teórico crítico sobre a relação sociedade/natureza, desastres socioambientais e a Política de Assistência Social; E a pesquisa empírica implicará em aplicação de questionários a profissionais de Serviço Social que atuam na área da Assistência Social em municípios historicamente afetados por desastres socioambientais nas seis mesorregiões do estado de Santa Catarina.

Ao participar desta pesquisa o(a) Sr(a) não terá nenhum benefício direto. Entretanto, esperamos que este estudo proporcione uma maior conhecimento sobre a Política de Assistência Social em municípios catarinenses no que concerne ao atendimento das demandas sociais que se apresentam nas diferentes fases dos desastres socioambientais.

Ao término da pesquisa entraremos em contato para informar sobre os resultados obtidos.

Informamos que o(a) Sr(a) não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago pela participação.

**O presente termo assegura os seguintes direitos ao participante:**

- a) **Garantia de esclarecimentos antes e durante o curso da pesquisa, sobre todos os procedimentos empregados em sua realização;**
- b) **Liberdade de se recusar a participar ou retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, podendo entrar em contato com a pesquisadora responsável por qualquer um dos meios abaixo elencados.**
- c) **Garantia de sigilo quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa, assegurando absoluta privacidade, sendo omitidos**

inclusive o nome da instituição e município em que o entrevistado atua;

- d) Opção de solicitar que determinadas informações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido.

O(a) Sr(a) poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável em qualquer momento para tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, por meio dos contatos abaixo listados.

Após estes esclarecimentos, caso não tenha dúvidas, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa.

*“Ao responder o questionário recebido juntamente com este termo, consinto voluntariamente em colaborar com a realização da pesquisa intitulada 'Política de Assistência Social, prevenção e respostas aos desastres socioambientais', vinculada ao projeto de pesquisa 'Situações de desastres: novas demandas ao trabalho interdisciplinar', realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina”.*

Florianópolis, 12 julho de 2012.

Nome \_\_\_\_\_ do  
Participante: \_\_\_\_\_

—

**Pesquisadora: Tamires Cristina Vígolo**

**Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – DSS-CSE- UFSC**

**Contatos: Fone: (48) 3365-7085 / (48) 9901-7085 E-mail: [tamivigolo@gmail.com](mailto:tamivigolo@gmail.com)**

**Profa. Orientadora: Rosana de Carvalho Martinelli Freitas**

**Programa de Pós-Graduação em Serviço Social — DSS-CSE- UFSC**

**Contato (48)37219540 ramal 29 E-mail: [romartin@matrix.com.br](mailto:romartin@matrix.com.br)**

## APÊNDICE E – Ações que vem sendo realizadas nos municípios catarinenses pesquisados

<b>PREVENÇÃO*</b>
Volta a complementar a capacitação dos técnicos que atuam junto devem estar capacitados para uma situação de emergência ou calamidade (P.03).
<b>RESPOSTA</b>
O gestor mobiliza toda a equipe nas situações de emergência (P. 01).
Visitas às famílias atingidas pelas cheias e enchente nos abrigos oficiais ou residências, cadastro e levantamento de demandas das famílias, concessão de benefícios eventuais (alimentação, colchões, cobertores e roupas) (P.02).
Coordenação dos Abrigos, assessoria junto à defesa civil, organização dos voluntários, organização das entidades civis (P.03).
Distribuição de agasalhos, campanhas de arrecadação de doações (conforme necessidade). Os profissionais, cada um com as suas especificidades, atende a demanda que surge (P.04).
Visitas domiciliares para verificar a situação e tomar as medidas necessárias (P.05).
Nós, enquanto técnicos, que não poderíamos, mas acabamos fazendo, fomos até os locais tirar as pessoas de dentro da casa e levá-las para o abrigo, para deixá-las em segurança. Também teve, além dessa função, a questão da organização de alimentos; muitas vezes até a elaboração da questão alimentar, precariamente, mas teve; organização dos abrigos; monitoramento do abrigo (...). Teve todo o cadastramento socioeconômico de cada família abrigada e encaminhamentos necessários no caso do que concerne à questão de saúde, em função de infecções, contato com a água contaminada. (...)

Envolvimento na parte de coordenação e monitoramento do abrigo (...), com o fornecimento de alimento de um modo geral, higiene, limpeza, como também de vestuário, a parte de roupa de cama, tudo isso foi organizado e realizado pela Assistência (P.06).

### **RECUPERAÇÃO**

A construção de conjuntos habitacionais dando prioridade para as famílias que perderam suas casas na enchente (P.02).

Sim no nosso caso, foi a garantia que as famílias já estavam se restabelecendo, também tivemos um Projeto onde trabalhamos com a infância e adolescência pós-desastre (P.03).

Visitas domiciliares, entrega de cestas, na verdade são realizadas poucas ações (P.05).

Encaminhamento pra questão habitacional, cadastramento, depois da questão dos abrigos ficar resolvida ou equilibrada nós fizemos toda a questão do cadastramento pra recebimento do Auxílio Reação do Governo do Estado, que foram por seis meses; (P.06).

#### **Fonte:**

- Estas ações aqui apresentadas são as respostas dos profissionais participantes da pesquisa, em relação às ações realizadas nos municípios em que atuam, em relação à prevenção, resposta e recuperação aos desastres socioambientais.

## ANEXO I – Parecer do Comitê de Ética

UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
SANTA CATARINA - UFSC



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PREVENÇÃO E RESPOSTAS AOS DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS

**Pesquisador:** Rosana de Carvalho Martinelli Freitas

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 10755012.0.0000.0121

**Instituição Proponente:** Universidade Federal de Santa Catarina

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 167.677

**Data da Relatoria:** 10/12/2012

#### Apresentação do Projeto:

"POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PREVENÇÃO E RESPOSTAS AOS DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS.", é um projeto de mestrado em Serviço Social, da Área de Ciências Sociais Aplicadas, da mestranda Tamires Cristina Vigolo e orientação de Rosana de Carvalho Martinelli Freitas. Os procedimentos metodológicos envolverão pesquisa bibliográfica, documental e empírica. Em nível teórico a investigação se fundamentará em obras que discorrem sobre o objeto de estudo dentro da perspectiva marxista em diferentes municípios catarinenses.

#### Objetivo da Pesquisa:

Analisar como se configura atualmente a Política de Assistência Social mediante processos de desastres socioambientais em municípios catarinenses com histórico de ocorrência destes, identificando avanços e limites no campo normativo, teórico e operacional.

- Sistematizar as diretrizes e estratégias de ação que permeiam atualmente a Política de Assistência Social no aspecto legal e normativo no que se refere à questão ambiental de forma mais ampla e, mais especificamente, sobre desastres socioambientais;- Caracterizar as ações que vem sendo realizadas em municípios catarinenses no âmbito da Política de Assistência Social para o atendimento de demandas sociais relacionadas ao

processo de desastre socioambiental;- Identificar a(as) perspectiva(s) teórica(s) subjacente(s) às discussões e estratégias de ação referentes à questão ambiental e aos desastres socioambientais no âmbito da Política de Assistência Social;- Ponderar criticamente limites e possibilidades que se apresentam à Política de Assistência Social mediante situações de desastre socioambiental, desde

**Endereço:** Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima  
**Bairro:** Trindade **CEP:** 88.040-900  
**UF:** SC **Município:** FLORIANÓPOLIS  
**Telefone:** (48)3721-9206 **Fax:** (48)3721-9696 **E-mail:** cep@reitoria.ufsc.br

a prevenção até a resposta.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Os de não disponibilidade de documentos e os inerentes ao trabalho de pesquisa.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

É de interesse tanto a nível local como nacional para traçar futuras diretrizes de atuação.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

São condizentes com a legislação.

**Recomendações:**

Não se aplica.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Não existem.

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

FLORIANOPOLIS, 10 de Dezembro de 2012

---

**Assinador por:**  
**Washington Portela de Souza**  
**(Coordenador)**

Endereço: Campus Universitário Rector João David Ferreira Lima  
Bairro: Trindade CEP: 88.040-900  
UF: SC Município: FLORIANOPOLIS  
Telefone: (48)3721-9206 Fax: (48)3721-9696 E-mail: cep@reitoria.ufsc.br

## ANEXO II – Lei Nº 9031/2012

LEI Nº 9031, DE 12 DE SETEMBRO DE 2012.

DISPÕE SOBRE A PROVISÃO DE BENEFÍCIO EVENTUAL - ALUGUEL SOCIAL - NO ÂMBITO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Faço saber a todos os habitantes do Município de Florianópolis que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** O benefício eventual previsto nesta Lei é de caráter complementar e temporário que integra organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Parágrafo Único - Para comprovação das necessidades que ensejarão a concessão do benefício eventual, ficam vedadas quaisquer situações constrangedoras ou vexatórias.

**Art. 2º** O benefício eventual na forma de Aluguel Social terá caráter excepcional, transitório, não contributivo, concedido em pecúnia e destinado para pagamento de aluguel de imóvel de terceiros a famílias em situação habitacional de emergência e de baixa renda, que residam há pelo menos um ano no mesmo imóvel, que não possuam outro imóvel próprio no Município ou fora dele, condicionando ao atendimento dos critérios, diretrizes e procedimentos definidos nesta Lei.

§ 1º Considera-se situação de emergência a moradia destruída, total ou parcial, ou interditada em função de condições climáticas, tais como: deslizamentos, inundações, incêndios, conforme parecer técnico da Defesa Civil, ou em risco social definido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, que impeçam o uso seguro da moradia.

§ 2º Considera-se de baixa renda as famílias com renda mensal de até um salário mínimo per capita ou não superior a três salários mínimos no total.

§ 3º Considera-se família a unidade nuclear formada pelos pais e filhos,



ainda que eventualmente ampliada por parentes ou agregados, que formem grupo doméstico vivendo sob a mesma moradia e que se mantenha economicamente com recursos de seus integrantes.

§ 4º A mulher será preferencialmente indicada como titular em receber o Aluguel Social ou na impossibilidade poderá ser indicado outro membro da família como responsável pelo recebimento.

§ 5º Nos casos de separação conjugal, emancipação de dependentes ou outra forma de subdivisão em que seja formado um novo núcleo familiar, deverá ser elaborada uma avaliação social que indicará a necessidade de se conceder o benefício ao novo núcleo familiar e a manutenção do benefício ao núcleo familiar original.

§ 6º O benefício do Aluguel Social será destinado exclusivamente ao pagamento de locação residencial.

§ 7º Na composição da renda familiar deverá ser levada em consideração à totalidade de renda bruta dos membros da família, oriundos do trabalho e/ou de outras fontes de qualquer natureza.

§ 8º O recebimento do benefício Aluguel Social não exclui a possibilidade de recebimento de outros benefícios sociais.

§ 9º Somente poderão ser objeto de locação nos termos desta Lei os imóveis localizados no município de Florianópolis, que possuam condições de habitabilidade e estejam situados fora de área de risco.

§ 10. A localização do imóvel, a negociação de valores, a contratação da locação e o pagamento mensal aos locadores será responsabilidade do titular do benefício.

§ 11. A administração pública não será responsável por qualquer ônus financeiro ou legal com relação ao locador, em caso de inadimplência ou descumprimento de qualquer cláusula contratual por parte do beneficiário.

**Art. 3º** A interdição do imóvel será reconhecida por ato da Defesa Civil Municipal com base em avaliação técnica devidamente fundamentada, elaborado por profissional devidamente qualificado e registrado no

respectivo conselho profissional.

§ 1º No ato da interdição de qualquer imóvel deverá ser realizado cadastro dos respectivos moradores, no qual deverá identificar o responsável pela moradia e deverá conter, no mínimo:

I - os dados de identificação civil de todos os indivíduos residentes no imóvel;

II - os dados de localização e características gerais do imóvel;

III - o tipo, o grau, a temporalidade e a extensão do risco ambiental adotando-se as seguintes definições:

a) tipo - é a natureza do risco ou situação de calamidade, conforme descrita no § 1º do art. 2º desta Lei;

b) grau - é a intensidade do risco de acordo com metodologia estabelecida na legislação vigente;

c) temporalidade - o tempo previsto para que as ações de mitigação ou minimização da situação de risco ou calamidade tenham efeito;

d) extensão - descrição ou delimitação da área atingida pela situação de risco ou calamidade; e

IV - identificação clara do nome, número de matrícula e registro profissional do responsável técnico pela emissão do laudo.

§ 2º A aceitação do benefício implica na autorização de demolição da residência cuja segurança esteja definitivamente comprometida, a ser efetuada pelo Poder Público.

**Art. 4º** É vedada a concessão do benefício nos casos de ocupação de áreas públicas ou privadas, inclusive área de preservação permanente, ocorridas após a publicação desta Lei, ou ocupações que não se enquadrem no atendimento das Políticas Públicas de Assistência Social e Habitação.

**Art. 5º** O valor máximo do benefício Aluguel Social corresponderá a setenta por cento do salário mínimo nacional vigente pelo período de até três meses, podendo ser prorrogado por igual período uma única vez.

§ 1º O benefício será concedido em prestações mensais mediante cheque nominal em nome do beneficiado.

§ 2º Para a prorrogação do benefício, a Secretaria Municipal de Assistência Social deverá promover a reavaliação socioeconômica da família beneficiada.

§ 3º O benefício será utilizado para o pagamento integral ou parcial do aluguel, sendo o aluguel mensal contratado inferior ao valor do benefício Aluguel Social, este limitar-se-á ao valor do aluguel do imóvel locado e, na hipótese do aluguel mensal contratado ser superior ao valor do benefício, competirá ao beneficiário o complemento do valor.

§ 4º O pagamento do benefício somente será efetivado mediante apresentação do contrato de locação devidamente assinado pelas partes contratantes e registrado em cartório.

§ 5º A continuidade do pagamento está condicionada à apresentação do recibo de quitação do aluguel do mês anterior, que deverá ser apresentado até o décimo dia útil do mês seguinte ao vencimento, sob pena de suspensão do benefício até a comprovação.

**Art. 6º** Cabe a Secretaria Municipal de Assistência Social:

I - providenciar cadastro único que centralizará as informações sociais dos beneficiários, elaborado com base em dados disponíveis nos órgãos municipais envolvidos e, caso necessário, em novos levantamentos e pesquisas;

II - diligenciar para obter os demais dados necessários à concessão do benefício as famílias, mediante a realização de visitas à área ou outras providências que se fizerem necessárias;

III - reconhecer o preenchimento das condições por parte das famílias, considerando as disposições desta Lei; e

IV - fiscalizar o cumprimento desta Lei juntamente com a Secretaria Municipal de Segurança e Defesa do Cidadão, através da Defesa Civil, e demais Secretarias Municipais.

**Art. 7º** São obrigações dos beneficiários do Aluguel Social:

I - apresentar os documentos necessários, tais como: RG, CPF, comprovante de renda e comprovante de residência do titular do benefício e RG dos demais moradores, bem como outros documentos que poderão ser solicitados;

II - apresentar original do documento que comprove a relação locatícia à Secretaria de Assistência Social registrado em cartório;

III - apresentar original do recibo de pagamento do aluguel do mês anterior, que deverá ser apresentado até o décimo dia útil do mês seguinte ao vencimento; e

IV - prestar as informações e realizar as providências solicitadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

§ 1º VETADO.

§ 2º O não atendimento das obrigações contidas neste artigo ensejará:

I - advertência por escrito;

II - suspensão do benefício; e

III - cancelamento do benefício.

**Art. 8º** Cessará o benefício, antes do término de sua vigência, nos seguintes casos:

I - quando for dada solução habitacional definitiva para a família;

II - quando a família deixar de atender, a qualquer tempo, aos critérios estabelecidos nesta Lei;

III - quando se prestar declaração falsa ou empregar os valores recebidos para fim diferente do proposto nesta Lei;

IV - deixar de atender qualquer comunicado emitido pelo Poder Público Municipal; e

V - sublocar o imóvel objeto da concessão do benefício.

**Art. 9º** Esta Lei será implementada em consonância com a Política Nacional de Habitação e de Interesse Social.

**Art. 10.** As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentária própria, suplementadas, se necessário.

**Art. 11.** O prazo para adequação dos benefícios anteriores à publicação desta Lei não poderá ser superior a cento e oitenta dias após a sua publicação.

**Art. 12.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, aos 12 de setembro de 2012.

DÁRIO ELIAS BERGER  
PREFEITO MUNICIPAL