

RISCOS de DESASTRES RELACIONADOS À ÁGUA

**Aplicabilidade de bases conceituais das
Ciências Humanas e Sociais
para a análise de casos concretos**



**Antenora Siqueira
Norma Valencio
Mariana Siena
Marco Antonio Malagoli
(Organizadores)**

RiMa

O que têm a dizer profissionais do meio técnico e científico, lideranças comunitárias e de movimentos sociais sobre os desastres quando suas práxis se fazem para além do imediatismo e da superficialidade com que geralmente nos são apresentados estes eventos?

Reunidos ao redor do “Seminário Internacional Riscos de Desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos” os autores buscaram contribuir para o resgate de horizontes ainda pouco explorados, esquecidos ou até mesmo obstaculizados em nossas tradições culturais e institucionais voltadas a esta temática.

Ao fazê-lo, tiveram que superar as abordagens convencionais dominantes que geralmente priorizam dimensões economicistas, biofísicas, dicotômicas, autocráticas, cientificistas, objetivistas ou de curtíssimos horizontes temporais. Como se vê, o desafio lançado aos autores (e a todos nós, cidadãos) não é pequeno, e se apresenta mais como “porto de partida” do que “ponto de chegada”, pois aciona maior preocupação

Riscos de Desastres Relacionados à Água

Aplicabilidade de bases conceituais das Ciências
Humanas e Sociais para a análise de casos concretos



Antenora Siqueira
Norma Valencio
Mariana Siena
Marco Antonio Malagoli
(organizadores)

RiMa

2015

© 2015 dos autores

Direitos reservados desta edição

RiMa Editora

Capa e ilustrações de abertura dos capítulos

Tiago Eugenio dos Santos

Luiz Felipe Bezerra de Souza Barros

Ebbios

R595r Riscos de desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos / organizado por Antenora Siqueira, Norma Valencio, Mariana Siena e Marco Antonio Malagoli – São Carlos: RiMa Editora, 2015.

528 p. il.

ISBN – 978-85-7656-037-1 - e-book

1. Sociologia dos desastres. 2. riscos socioambientais.
3. conflitos sociais. 4. mudanças climáticas. 5. defesa civil.
6. proteção civil. 7. questão social. 8. vulnerabilidade. 9. água.
I. Autor. II. Título.

COMISSÃO EDITORIAL

Dirlene Ribeiro Martins

Paulo de Tarso Martins

Carlos Eduardo M. Bicudo (Instituto de Botânica - SP)

Evaldo L. G. Espíndola (USP - SP)

João Batista Martins (UEL - PR)

José Eduardo dos Santos (UFSCar - SP)

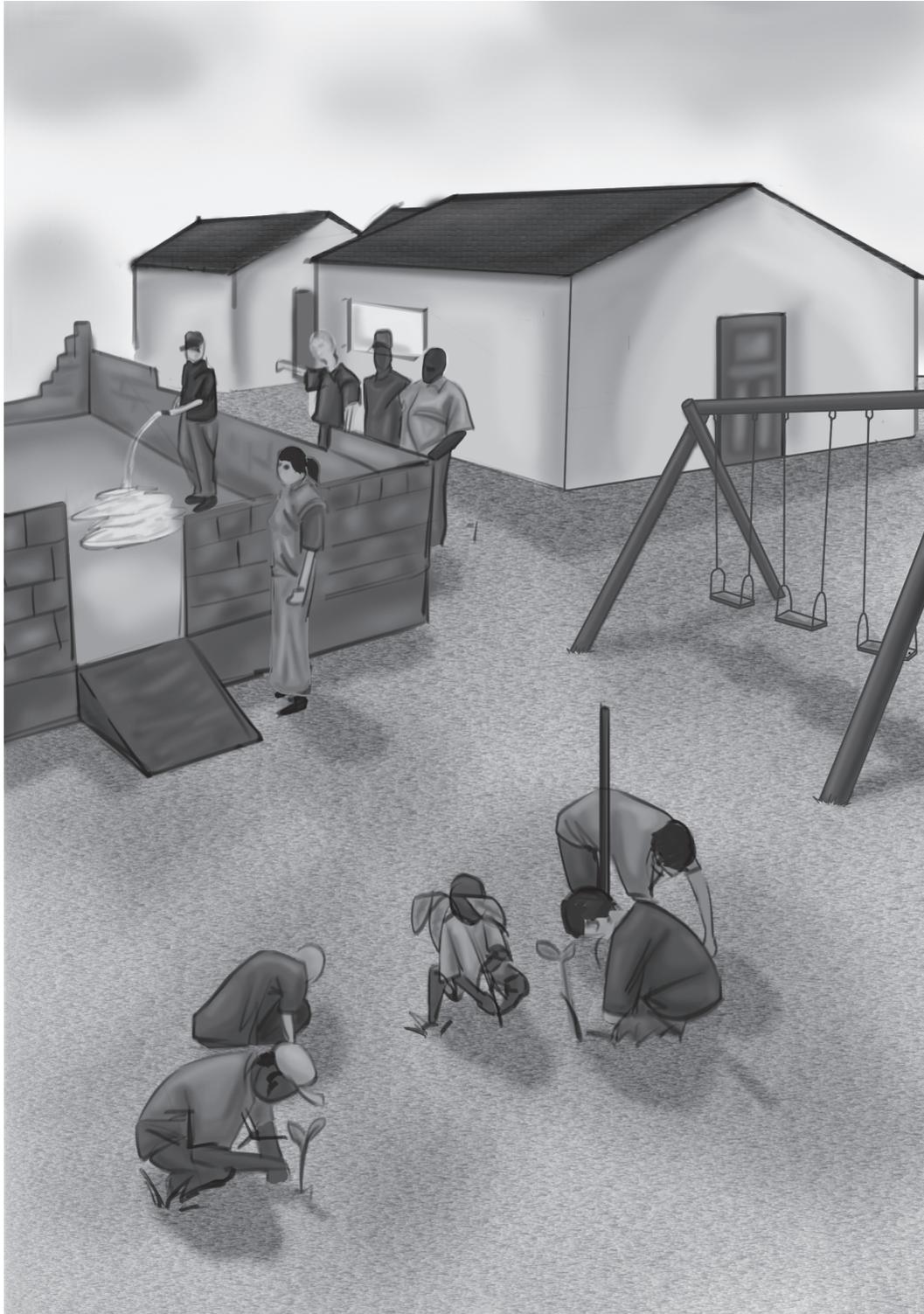
Michèle Sato (UFMT - MT)

RiMa

Rua Virgílio Pozzi, 213 – Santa Paula

13564-040 – São Carlos, SP

Fone/Fax: (16) 32019169



Rede socioassistencial: contribuições para o debate sobre desastres relacionados com a água

Alessandra Nascimento Bernardo
Luana Fernandes dos Santos Azeredo
Thaís Lopes Côrtes

Os estudos acerca dos desastres frequentemente privilegiam aspectos geobiofísicos. Uma abordagem que considere suas dimensões sociais se faz necessária, sobretudo, quando se tem uma compreensão desse fenômeno como uma das expressões da “Questão Social”. Este capítulo, além de ser tema presente nos estudos e pesquisas desenvolvidos pelo Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA/UFF), relaciona os desastres com a rede socioassistencial, instrumento previsto no âmbito da Proteção Social, materializada na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A questão norteadora deste estudo é a possibilidade de a rede socioassistencial funcionar como um instrumento de proteção aos direitos das famílias em processos de desastres. Objetivou-se compreender, a partir da literatura especializada, como esse tipo de associação pode atuar não só em períodos de crise, mas também nos vários momentos caracterizados como desastre, em seu sentido processual e socialmente construído.

No campo das ações estatais, constatou-se a necessidade de articulação entre políticas, a partir da identificação de que as expressões da “Questão Social” confluíam de uma mesma fonte e, portanto, as políticas públicas atuantes com tais expressões não poderiam se dar de maneira isolada, como se cada problema possuísse seu desencadeador. Desse modo, no ano de 2005, foi elaborada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) como forma de consolidar a PNAS, apresentando uma definição de rede socioassistencial, que aqui será abordada.

A estruturação do trabalho socioassistencial em rede e sua relação com a perspectiva de prevenção de riscos

O conhecimento acerca da estrutura da Política e dos documentos que auxiliam na estruturação da rede de serviços socioassistenciais tem sido importante no campo das discussões sobre desastres porque servem de orientação para a intervenção dos profissionais que atuam nesses contex-

tos e que se propõem a adotar uma compreensão dos desastres articulados a “relações social, territorial, institucional e historicamente produzidas” (VALENCIO, 2009a, p. 5).

Assim, cabe situar que, em 1988, a Assistência Social foi elevada ao status de Política Social, compondo com a Saúde e a Previdência a chamada Seguridade Social, por meio da promulgação da Constituição Federal. Como parte das transformações então operadas, destaca-se a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, possibilitando a regulamentação da Assistência Social e, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), consolidada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Naquele momento, objetivava-se a criação de uma rede socioassistencial de âmbito nacional, visando garantir os direitos dos usuários da rede de modo integral, intencionando acabar com práticas clientelistas, fragmentadas e parciais (BRASIL, 2004). Essa rede socioassistencial é definida pela NOB/SUAS como

um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas essas unidades de provisão de proteção de assistência social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (BRASIL, 2005, p. 22).

Na perspectiva mais geral do trabalho em rede, a informação tem se mostrado como uma das fontes vitais para o sustento do atual ordenamento social, com a sociedade da informação sendo definida como “uma forma de estar na qual o interesse existencial se concentra na troca de informações com os outros [...]” (FLUSSER, 1998,¹ p. 21 apud NEVES, 2009, p. 147). Nesse agrupamento não há como vislumbrar o final do horizonte de possibilidades quando há interações baseadas em aceleradas trocas de informações. Algumas estruturas facilitam o fluxo não só de informação, mas também possibilitam a percepção da não fragmentação, como o caso das estruturas em rede. No caso da rede de atendimento social, a informação precisa circular com um objetivo traçado, o de atender às demandas daqueles que buscam os serviços (NEVES, 2009).

Para refletir sobre esse tipo de organização do trabalho, é importante pensar o trabalho em rede, trazendo para a reflexão, entre outras ques-

1. FLUSSER, V. Agrupamento ou interconexão? In: GIANNETTI, C. (Org.). *Telemática: telecomunicação, internet e ciberespaço*. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 1998. p. 21-28.

tões, de que forma a proposta de rede socioassistencial pode ser relacionada e operada em situações de desastres.

A definição básica de rede vem do latim *rete*. O dicionário da língua portuguesa conceitua como sendo “fios, cordas, arames etc.; entrelaçados, fixados por malhas que formam como um tecido” (FERREIRA, 2006, p. 689). Ao longo da história, vários significados foram sendo incorporados a essa palavra, dependendo do contexto em que era empregada (rede de pesca, cilada, de sustentação...). Algo bastante interessante pode ser observado no sentido popular de rede: a inexistência de um ponto central.

A igualdade e a complementaridade entre as partes são seus aspectos básicos, reforçados pela regularidade entre as malhas. Cada nó do tecido é estratégico, é fundamental para o todo, mas eles só formam o tecido quando ligados entre si pelas linhas [...] não há diferenças hierárquicas entre linhas e nós. Só há diferença de função entre eles – ligação e sustentação, respectivamente (LOIOLA; MOURA, 1997, p. 54).

As redes ainda podem ser concebidas como uni ou multidirecionais, dependendo do fluxo que é estabelecido.

O termo *rede*, na área de ciências sociais, assumiu outros sentidos, por exemplo, como redes primárias na antropologia, redes sociais na sociologia e redes humanas na geografia (LOIOLA; MOURA, 1997).

A conceituação de “rede” também está presente na esfera das políticas públicas, em que se pode citar Maurel (1991),² que diz ser o trabalho em rede “...uma profunda redefinição das políticas sociais, uma recomposição do papel do Estado e das coletividades” (apud LOIOLA; MOURA, 1997, p. 57). Nesse tipo de rede pode-se perceber a presença de um centro, um impulsionador, o Estado.

Se a estrutura de organização em rede chegou até mesmo às políticas públicas, o que legitima tal proposta? Para essa questão, Loiola e Moura (1997, p. 58) afirmam que a organização em rede

surge como uma estratégia para enfrentar um ambiente de turbulências e incertezas, caracterizado ainda pela forte competitividade e por crises e movimentos de reestruturação, tanto nos estudos na esfera da ação pública como na dos negócios (...) a crise do Welfare State e do nacional-desenvolvimentismo dá espaço para a emergência de novas formas de exercício da ação pública.

2. MAUREL, E. *Commande publique, une injonction à la mise en réseau*. Pour, Paris, Grep, 132, 1991. p. 57-68.

A Política Nacional de Assistência Social traz uma argumentação que reforça a necessidade da organização em rede. Uma justificativa é a de que

a história das políticas sociais no Brasil, sobretudo a de Assistência Social, é marcada pela diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros (BRASIL, 2004, p. 47).

A Assistência Social no Brasil baseou-se, durante muitos anos, em práticas assistencialistas, com ações a cargo de doações ou benesses de indivíduos ou instituições, para outros considerados desamparados (SPOSATI et al., 1995). Os indivíduos eram culpabilizados pelo seu estado de pobreza. Contudo, com a crise de 1929, o cenário começa a se transformar, e o Estado brasileiro aos poucos reconhece tal situação como uma “Questão Social”³ e, portanto, responsabilidade pública estatal.

Na justificativa da PNAS, a rede, no contexto das políticas públicas, não toma o lugar do Estado, mas

deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade. É condição necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não-Governamentais – ONGs, Organizações Governamentais – OGs e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território, discutindo questões que dizem respeito à vida da população em todos os seus aspectos. Trata-se, enfim, de uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento (BRASIL, 2004, p. 48).

Verifica-se a centralidade no Estado, na medida em que para ele é prevista a posição de coordenador, de grande articulador dos demais segmentos da sociedade.

Se for considerado que muitos profissionais que atuam na assistência social representam o Estado, o exposto até agora nos faz refletir que o trabalho organizado em rede, de alguma forma, traz respostas para os de-

3. De acordo com Pastorini (2004), falar em “Questão Social” implica necessariamente fazer referência ao capitalismo e ao Estado por ele constituído. Ela tem sua gênese na forma como os homens se organizam para produzir numa determinada sociedade e num contexto histórico dado e tem suas expressões na esfera da reprodução social. As principais manifestações da “Questão Social”, como a pauperização, a exclusão, as desigualdades sociais, são decorrências das contradições inerentes ao sistema capitalista, cujos traços particulares vão depender das características históricas da formação econômica e política de cada país e/ou região, com diferentes estágios capitalistas produzindo distintas expressões da “Questão Social”.

safios cotidianos vivenciados pelos profissionais que compõem tal estrutura. Nesse sentido, a rede socioassistencial pode ser operada em uma direção que pode levar à superação da fragmentação, presente nas ações desse âmbito.

No caso do estudo para este capítulo, pensar o trabalho socioassistencial em rede exige refletir também sobre as controvérsias existentes na bibliografia sobre esse tipo de abordagem, a fim de dotar de teor crítico a construção da análise. Se, por um lado, há argumentos fortes que justificam o trabalho em rede – discurso que, em algumas abordagens, possui certo teor salvacionista –, por outro, a manutenção de um pensamento crítico é essencial para a identificação das potencialidades e fraquezas dessa estrutura de trabalho e de suas práticas.

Neste sentido, Vitoriano (2011) afirma que a rede socioassistencial, da forma como é proposta na PNAS, contribui para o reforço da manutenção de elementos tradicionais presentes na trajetória dessa política, justificando a desresponsabilização do Estado, possibilitando aumento da presença do terceiro setor e incorporando modelos de gestão e organização semelhantes aos do mercado.

Já Carneiro e Costa (2011, p. 5) entendem que

é por meio da ação articulada que é possível responder à complexidade das necessidades e dos problemas trazidos pela situação de pobreza e desigualdade que os assistentes sociais enfrentam no dia a dia dos CRAS. O trabalho em rede, reconhecido pelo SUAS como uma nova forma de gestão social, tem a perspectiva de redimensionar as intervenções específicas, ampliando o padrão de qualidade e a efetividade das ações desenvolvidas.

As posições dos autores acima citados permitem a compreensão de que, no que se refere à estruturação do trabalho socioassistencial em rede, existem perspectivas diferenciadas, a depender da matriz que a informa. O debate entre elas se torna essencial para o processo de reconhecimento do campo de atuação em que se está inserido e quais as possibilidades que dele se pode extrair.

No tocante à rede socioassistencial, a PNAS prevê a integração de serviços, programas e benefícios, operando por meio dos chamados Centros de Referência e Assistência Social (CRAS), que é o

responsável pela articulação da rede de proteção social local no que se refere ao acesso aos serviços enquanto direitos de cidadania, mantendo

ativos os mecanismos de vigilância da exclusão social por meio da produção, sistematização e divulgação de indicadores sociais da área de sua abrangência (BRASIL, 2008, p.43).

A atuação a partir de tais Centros mapearia e articularia as várias instituições em estrutura de rede, voltada para a proteção social básica, relacionadas tanto às ações do poder público quanto à interlocução desse com os setores privados, órgãos governamentais, organizações não governamentais e entidades sociais (BRASIL, 2008). Entretanto, diante de seus limites para a efetivação da garantia de direitos sociais que não se resumem à assistência social, outras redes de perfil mais amplo precisam ser articuladas.

Nesse sentido, há a proposta do exercício da intersectorialidade, no intuito de promover a “inserção das famílias nos serviços de assistência social nos territórios e sua sustentabilidade, de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza e da discriminação social” (BRASIL, 2008, p. 43).

Em ambos os formatos de rede, se não houver planejamento, ações conjuntas, objetivos comuns, metas traçadas, confiança recíproca, reconhecimento e distribuição de responsabilidade, não se poderá dizer que existe uma rede nos moldes do que se espera para o enfrentamento dos desafios postos cotidianamente aos profissionais. Essa relação é vista como fundamental, pois “uma entidade organizacional tem que ter conhecimento do que é feito pelas outras organizações para poder acionar ou encaminhar o usuário que atende para outros serviços de atendimento social” (NEVES, 2009). Para Neves,

o atendimento social considerado a partir do sistema de rede facilita a circulação de informação, promove uma tomada de consciência coletiva, além de possibilitar uma visão geral, incluindo o levantamento de recursos, potencialidades e demais fatores capazes de permitir a melhor efetivação das ações norteadoras do sucesso referente ao desempenho institucional direcionado ao atendimento social (2009, p. 163).

Ocorre que, além da dificuldade de os membros da rede reconhecerem seu papel, tem-se um problema muito maior que condiciona diretamente o trabalho em rede. Trata-se do avanço dos ideais neoliberais sobre as políticas públicas, fomentando a redução do Estado, a transferência de responsabilidades para o então denominado “Terceiro Setor” e a flexibilização das relações trabalhistas com precarização das condições de

trabalho. Isso significa que a base dos transtornos presentes no surgimento das políticas sociais no Brasil perdura ainda hoje.

Nesse contexto, os CRAS e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) são previstos para assumir “centralidade como unidades públicas de acesso e atendimento ou unidades referenciais de atendimento à comunidade” (ARAÚJO et al., 2012, p. 147). O momento da implantação desses centros de referência, sem dúvida, foi um avanço na história das políticas públicas, rompendo com fronteiras para chegar e se instalar nos territórios mais vulneráveis. É uma proposta do Estado disposto a dissolver o paradigma da caridade até então existente e assumir a proteção social como direito do cidadão. Todavia, como afirma Couto,

a existência física de espaços, por si só, não garante a viabilização concreta dessa referência; há, portanto, a necessidade de se adensar o debate sobre o significado desses espaços, o que inclui discussões sobre os serviços, a estrutura, os acessos, os processos de qualificação e avaliação, as interfaces e o controle social... (COUTO, 2009, p. 207).

Essa reflexão constante é primordial para o desenvolvimento das ações realizadas pelos profissionais, pois os centros de referência não são espaços dados, ao contrário, fazem parte da realidade que é complexa e mutável. Desafios inéditos surgem, e problemas antigos exigem novas respostas.

O CRAS realiza concomitantemente as funções de proteção às famílias, defesa de direitos e vigilância das exclusões e violações sociais, podendo, dessa forma, captar necessidades de proteção social e agir preventivamente, antecipando-se à ocorrência de riscos e aos agravos à vida (YAZBEK et al., 2012, p. 175).

No contexto de novos desafios postos para as ações profissionais, situam-se os desastres. De acordo com estudos de Santos (2012), Siena (2012), Valencio (2010; 2013), Valencio et al. (2009) e relatórios de organismos internacionais, como o IPCC⁴ (sigla em inglês para Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas), os desastres relacionados com as águas têm aumentado nas últimas décadas e, com isso, têm se tornado também

4. O IPCC foi estabelecido com o objetivo de coletar e reunir informações científicas, técnicas e socioeconômicas relevantes para o entendimento das Mudanças Climáticas, visando subsidiar o debate sobre essa questão no âmbito da comunidade internacional, bem como na tentativa de minimizar os sintomas provocados pelas Mudanças Climáticas e de futuros riscos ambientais e sociais ao planeta (COSTA, 2009, p. 245).

objeto de análise de autores das diferentes áreas do conhecimento. É perceptível, no entanto, a predominância dos aspectos geobiofísicos nas análises desses fenômenos, desconsiderando sua dimensão social ou deixando essa dimensão em segundo plano.

O desastre tem implicado atuação dos meios técnicos e peritos, com destaque para a Defesa Civil (SIENA, 2012). Segundo a Lei Brasileira de Proteção e Defesa Civil, a Defesa Civil é a instituição responsável por coordenar todas as ações diante desse tipo de situação, na avaliação de todos os prejuízos e perdas ocorridas na ocasião. No entanto, essa avaliação não tem ultrapassado o campo do material, do econômico.

Na relação com a Assistência Social, a abordagem acerca dos desastres tem entrada por meio das ações relativas às calamidades públicas, estando este serviço concentrado na Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Muito se vê fazer durante o acontecimento. Nesse momento, a condição das pessoas de estarem em situação de vulnerabilidade acaba expondo-as aos chamados “novos riscos”. Entretanto, em muitos casos, o “risco” já existia. Pergunta-se, então, por que nada se fez?

A Política de Assistência Social, no nível da Proteção Social Básica, tem um viés de atuação voltado para a prevenção de riscos e inclusão social. “Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação [...] e/ou fragilização de vínculos afetivos” (BRASIL, 2004, p. 27).

Já a Proteção Social Especial “volta-se para indivíduos e grupos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social, decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência, entre outras” (COUTO et al., 2012, p. 64). Em cada um desses níveis deve ser criada uma rede, articulando as unidades públicas e organizações da sociedade civil (VITORIANO, 2011, p. 3).

A PNAS afirma que a Proteção Social Especial opera por meio da oferta de diversas ações, dentre elas “ações de apoio a situações de riscos circunstanciais, em decorrência de calamidades públicas e emergências” (BRASIL, 2004, p. 96). Contudo, pesquisas apontam que

ainda é embrionário no campo da Assistência Social o exercício prático desse serviço junto aos usuários, vítimas dos desastres. Visualiza-se, ainda, uma lacuna entre a preparação e organização dos diferentes entes federativos na tradução do aspecto teórico para a condução das ações dos profissionais da Assistência Social nesse enfrentamento (SANTOS et al., 2014, p. 66).

Entender os desastres sob este prisma não desmerece a importância das ações realizadas pela Defesa Civil, sobretudo, para a elaboração de políticas públicas, indenizações e ações infraestruturais que se fazem realmente necessárias no momento posterior ao evento, que seria a chamada “normalidade” se adotada a mesma compreensão da instituição citada sobre eles.

Ao contrário, esse entendimento chama a atenção para a insuficiência de se abordar apenas esses aspectos, dando ênfase a outras abordagens, como aquelas que materializam a Proteção Social, a saber, a já citada Política Nacional de Assistência Social, partindo do pressuposto de que as famílias atingidas nos desastres se encontram em situação de vulnerabilidade social, instaurada desde o momento anterior à crise.

Pode-se perceber, durante todo esse processo, que há violações diversas aos direitos dos cidadãos. Siqueira (2013, p. 258) afirma que, nas discussões sobre desastres, seja na literatura ou na mídia, observa-se uma reflexão corrente que se trata da “desproteção” dos afetados por tais circunstâncias.

Se tomarmos por base as críticas tanto da literatura do Serviço Social quanto da sociologia dos desastres, a racionalidade hegemônica é a de que esses trabalhos ficam apenas na ordem do emergencial, e a responsabilidade com o antes e o depois é sempre facultada ao outro – em geral um Estado abstrato. Assim, a noção de proteção social segue focalizada, fragmentada, setorializada e reprodutora da ausência de cidadania (SIQUEIRA, 2013, p. 258).

Neste mesmo sentido, Siena (2012) apresenta que a problemática referente ao discurso institucional da Assistência Social reside na ausência de questionamentos acerca dos grupos que são afetados pelos desastres. Ela acrescenta que a falta desse questionamento está associada a uma visão dos desastres como sendo uma “crise aguda, situacional, na qual medidas pontuais e emergenciais seriam necessárias e suficientes em si para o restabelecimento da normalidade prévia ao ‘momento trágico’ do desastre” (SIENA, 2012, p. 104).

O que se vê, no campo da Assistência Social, é uma similaridade da sua atuação com seu paradigma anterior, pois o trabalho de prevenção não ocorre. As famílias são abrigadas em locais como escolas, onde são distribuídas cestas básicas, colchões, alimentos, roupas, enfim,

(...) parece-nos que *proteger* passou a ter um sentido reducionista que remete a entregar *kits* de sobrevivência e contribuir para o deslocamento das famílias das consideradas *áreas de risco* para os abrigos ou casa de amigos e familiares (SIQUEIRA, 2013, p. 258).

Entretanto, as avaliações realizadas pela Defesa Civil não parecem ultrapassar o campo do material, do econômico, ocasionando uma fragilidade na forma como se lida com os desastres quando partimos de uma compreensão desses como sendo fenômenos que articulam

prejuízos materiais, morais, físicos e emocionais, propiciando à sociedade interrogar-se a si mesma, “em seus meios e propósitos, tanto por aquilo que (não) se fez antes (a prevenção e a precaução), como naquilo que (não) se faz durante (a gestão da crise) ou depois (as transformações necessárias)” (LIEBER; ROMANO-LIEBER, 2005, p. 71⁵ apud VALENCIO, 2009b, p. 37).

No que se refere à violação dos direitos no contexto de desastres, esta pode ser observada também a partir das expressões da “Questão Social”. O desemprego ou os baixos salários, por exemplo, levam os sujeitos a não terem condições de comprar uma casa em um local seguro, obrigando as famílias a se submeterem a habitações em condições precárias. No momento de crise em contexto de desastre no qual se dá a entrada das famílias nos abrigos – ação identificada nas instituições como “acolhida” – estas se veem obrigadas a dividirem o espaço com outras famílias, rompendo com a privacidade, o que gera outros conflitos. Quando conseguem receber uma casa popular – resposta governamental para a retirada de moradores das “áreas de risco” e forma de encaminhamento das demandas habitacionais em alguns municípios –, estão sujeitas a outros riscos, como violência, tráfico, residências afastadas da estrutura de transporte, educação ou saúde e perda de vínculos com a vizinhança.

Confirma-se, então, que o desastre e seus desdobramentos estão diretamente associados à “Questão Social”, que pode ser entendida, de acordo com Yamamoto e Carvalho, como sendo

as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a

5. LIEBER, R. R.; ROMANO-LIEBER, N. S. Risco e precaução no desastre tecnológico. *Cadernos de Saúde Coletiva*. v. 13, n. 1, 2005. p. 67-84.

manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983, p. 77).

Se essas expressões da “Questão Social” geram, também, certa espécie de apartamento social, podemos considerar que se vive em uma sociedade

como se existissem cercas e fronteiras imaginárias em seu interior, definindo o lugar de cada morador: os limites que determinam seu local e tipo de moradia e trabalho, bem como os equipamentos de transporte e os serviços de saúde e educação, estão definidos e não podem ser transpostos, traçando uma realidade cotidiana de pessoas segmentadas por classes sociais que não se misturam ou nem mesmo se veem, todos em uma mesma cidade (ROLNIK, 2002;⁶ MARICATO, 2002⁷ apud KAUCHAKJE, 2011, p. 36-37).

Kauchakje (2011) afirma que alguns dos fatores que geram ou agravam a vulnerabilidade e o risco social são a insuficiência, a ineficiência ou a dificuldade de acesso à rede de serviços e equipamentos sociais por parte da população.

Não pretendemos aqui adentrar na discussão sobre vulnerabilidade social e risco, porém, tendo em vista que esses conceitos surgem nos debates relacionados com os desastres e se fazem presentes orientando as políticas assistenciais, cabe destacar que a vulnerabilidade e o risco não podem ser pensados de forma dissociada, pois ambos integram também as situações de desastres.

Há inúmeras definições sobre risco e vulnerabilidade, cada uma associada a um campo do conhecimento, no entanto, para esta discussão, a compreensão é a do risco associado a uma possibilidade concreta de que um fenômeno externo ameaçante ou perigoso aconteça e da vulnerabilidade como situação diante do risco, como possibilidade de ser ou não alcançada por ele (SIENA, 2012; SANTOS, 2012).

Couto et al. trabalham com as categorias de risco e vulnerabilidade social fazendo associação dessas categorias com os territórios onde se inserem os serviços, benefícios e equipamentos socioassistenciais. Para os au-

6. ROLNIK, R. É possível uma política urbana contra a exclusão? *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2002. v. 72. p. 53-61.

7. MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

tores, indivíduos, famílias e classes sociais muitas vezes ficam fora da “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública e que, por isso, se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social, gerados por uma cadeia complexa de fatores” (COUTO et al., 2012, p. 75).

Partindo dessa perspectiva, confirma-se a necessidade de abordar o tema pelo viés social, tendo em vista sua relação com o território cuja produção e forma de ocupação não podem ser naturalizadas, já que expressa contradições do sistema capitalista de produção. As políticas de atenção às vítimas de desastres também revelam essas relações e desigualdades inerentes ao sistema. Como afirma Valencio,

quando, num dado município, ricos e pobres perdem ou veem danificadas suas moradias é que apenas em relação aos últimos o discurso de “remoção” é deflagrado. A territorialização dos pobres é sempre uma territorialização em contestação, uma “área de risco” (VALENCIO, 2009a, p. 7).

Como se já não bastassem todas as perdas – materiais e imateriais – que as vítimas de desastres enfrentam, o discurso da necessidade de remoção em virtude da inserção na chamada “área de risco” também surge.

Uma abordagem que compreenda os desastres como um processo social vai considerar o momento anterior a ele, o próprio evento e o momento posterior e atuar não ignorando as violações de direitos que historicamente ocorreram e ainda ocorrem.

Se a “Questão Social” é a contradição presente na sociedade capitalista, que tem por traço a socialização na produção da riqueza e a apropriação privada desta, para lidar com ela, que se expressa por meio das desigualdades sociais, pobreza, desemprego, e até mesmo pelo condicionamento de alguns grupos ou populações a residirem em locais onde estejam expostos a determinados fenômenos naturais, o Estado elabora políticas assistenciais.

Essas políticas, que vão funcionar como respostas para as expressões da “Questão Social”, representam tanto estratégias deste Estado para manter o controle sobre o conjunto da sociedade – com ações para além da caridade e repressão – quanto o reconhecimento e a incorporação de exigências do conjunto dos trabalhadores (BOSCHETTI; BEHRING, 2011, p. 37).

Sabendo disso e também que “são os órgãos e as entidades públicas, estatais e não governamentais, que têm a responsabilidade de fazer a gestão da rede, a fim de cumprir as garantias legais e os direitos da popula-

ção” (KAUCHAKJE, 2011, p. 39), faz-se imprescindível pensar especificamente a atuação dos serviços de proteção social básica implementados no CRAS nesse contexto. O que caberia a ele? De que forma sua ação preventiva poderia se dar? Essa ação preventiva cabe somente à rede socioassistencial local, tendo como responsáveis os CRAS, ou também à rede mais ampla, das políticas públicas?

Vitoriano diz que a rede

deve ser articulada tanto no nível da proteção social básica, através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), como na proteção social especial nos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (VITORIANO, 2011, p. 3).

A autora cita ainda o que caberia ao CRAS na rede, no nível da proteção social básica: “mapeamento, estruturação e análise da malha de serviços existentes, além da realização de reuniões periódicas com os componentes da rede” (IDEM).

É problemático que o discurso sobre o trabalho dos CRAS permaneça no campo das ações rotineiras, burocráticas e emergenciais. Por mais que a perspectiva de atuação orientada para prevenção de riscos já esteja legitimada para o nível de proteção básica, o discurso da ação nesse sentido, principalmente dos riscos referentes aos desastres relacionados com a água, não emerge com facilidade.

Muitos podem questionar, afirmando que o número de profissionais é muito reduzido se comparado com o nível de demanda dos usuários, que as condições de trabalho são precárias, que os espaços de atendimento não possuem uma boa estrutura, que os outros serviços que compõem a rede não funcionam bem. Tudo isso é sabido, afinal, a ofensiva neoliberal ainda persiste e suas consequências desdobram-se até a ponta dos serviços socioassistenciais.

Porém, se essa é a realidade atual dos serviços socioassistenciais, a posição a ser adotada não deve ser a de estagnação, já que as condições são muito desanimadoras. Precisa-se pensar no que fazer a partir do atual contexto, visto que, no caso dos desastres relacionados com a água, muitas famílias residem em áreas ambientalmente frágeis, articulam sua própria rede de proteção com a vizinhança e no momento do desastre veem tudo o que foi construído se perder. Quando há o processo de construção e distribuição das casas populares, em alguns lugares, o mesmo ocorre de forma não participativa, fragmentando as redes de vizinhança já estruturadas

e até unindo em um mesmo território facções criminosas rivais. Como proceder com o trabalho de prevenção nesse contexto?

Possibilidades de atuação preventiva da rede socioassistencial

Sabe-se que a história da Assistência Social brasileira apresenta características marcantes, como “restrição de recursos financeiros, dificultando a oferta de serviços de proteção social, com incidência sobre a gestão do trabalho, a qualidade dos serviços prestados e a garantia de direitos” (ARAÚJO et al., 2012, p. 139).

Incorporando-se a tais fatores históricos, tem-se o já citado avanço neoliberal, criando uma atmosfera no mundo do trabalho na qual os profissionais da assistência social veem-se “obrigados” a cumprir a operacionalização da Política Social, contudo, em uma perspectiva mínima e de compensação (ARAÚJO et al., 2012).

Nesse cenário, torna-se imprescindível a construção de estratégias direcionadas tanto para a execução do trabalho preventivo com relação aos desastres quanto para o crescimento e desenvolvimento da rede socioassistencial.

É preciso lembrar que as iniciativas de implementação de políticas sociais no Brasil não foram conquistadas da noite para o dia nem por indivíduos isolados, mas foi um processo que envolveu a união dos trabalhadores e demais movimentos sociais. Dessa forma, mobilizar a população pode auxiliar no alicerce do trabalho na Assistência Social e, conseqüentemente, para o efetivo desenvolvimento da rede socioassistencial.

Segundo a PNAS, a descentralização, aliada à estratégia da territorialização, permitiria a redistribuição do poder, o deslocamento dos centros decisórios, a tomada de decisão mais próxima do local onde reside a população, a considerar as demandas e as desigualdades socioterritoriais (GUIMARÃES, 2007, p. 3).

Entretanto, a simples proximidade com o local de moradia das pessoas não garante que suas necessidades, demandas e projetos serão reconhecidos e atendidos. Para tanto, o contexto requer algo mais: participação e controle social.

Todos estes elementos (comando único, territorialização, descentralização político-administrativa), quando aliados ao controle social, atra-

vés da participação da população, podem se tornar elementos facilitadores do processo democrático de elaboração, implementação e execução das políticas sociais (IDEM).

A participação da população no processo de tomada de decisão é de suma importância, principalmente por se tratar de sujeitos que vivenciam de forma intensa, direta e cotidiana as expressões da “Questão Social”.

A respeito desses impactos sofridos e sua relação com um trabalho preventivo, Santos (2012) faz uma crítica à Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a qual não menciona o trabalho de prevenção que deveria ser realizado no momento anterior ao desastre.

Dessa forma, a responsabilidade de se pensar em como efetivar tal perspectiva de ação fica a cargo dos profissionais que estão no campo, envolvidos por todo o contexto já exposto neste trabalho.

Por tudo isso, busca-se, com tal discussão, refletir para além da crise instaurada e em direção a alguns horizontes prováveis de atuação profissional. Nesse sentido, a discussão sobre o trabalho mobilizador dos profissionais em prol do crescimento da participação social e, conseqüentemente, o fortalecimento do controle social sobre a política mostra-se como revelador de possibilidades. Isso porque a

participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do SUAS. De fato, no campo da Assistência Social, o debate sobre a participação demonstra uma alteração no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade civil no tocante ao processo de intermediação dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais (ARAÚJO et al., 2012, p. 142).

O Estado, portanto, pode ser considerado um campo de disputas, no qual em certo momento o capital avança e em outro tende a recuar. Tal recuo pode ser interpretado também como o momento no qual a sociedade consegue se colocar perante espaços deliberativos e garantir a conquista de seus interesses.

Partindo dessa reflexão, o trabalho dos Centros de Referência articulado com a rede socioassistencial e das Políticas Públicas pode ser pensado também mediante a perspectiva preventiva e levando-se em consideração suas instalações físicas em locais estratégicos. A territorialização dos Centros de Referência evidencia-se como fator positivo para alcance dos mais vulneráveis.

Com o que foi exposto até aqui, fica evidente que o trabalho, no contexto de desastres e de prevenção de riscos, não é simples e não constitui responsabilidade de apenas um elemento da rede. Um dos caminhos que pode ser trilhado na busca da efetivação desse perfil de ação e que, conseqüentemente, acarretaria o desenvolvimento de novas competências profissionais é o aproveitamento da estrutura de funcionamento dos CRAS (nos territórios) como um fator positivo que possibilita maior acesso às populações consideradas mais vulneráveis. Essa facilidade de aproximação constitui elemento substancial para trabalhos efetivos que vão ao encontro dos interesses dos sujeitos locais.

Evidencia-se, portanto, um desafio posto ao SUAS, o de

potencializar, nos espaços de atendimento à população, atividades que desenvolvam a autonomia e o protagonismo dos usuários na direção de materializar a participação deles no espaço de controle social utilizando mecanismos de democratização da política (COUTO, 2009, p. 207).

Nos trabalhos preventivos com relação aos desastres, portanto, tem-se a possibilidade de atuação mediante o conhecimento prévio das famílias vulneráveis e por meio do diálogo entre profissionais e sociedade, tratando de questões como: a realidade vivenciada; o(s) motivo(s) que os levou(aram) àquela situação; a quais riscos estão vulneráveis; quais as prováveis conseqüências futuras; o que são direitos civis, políticos e sociais; em relação à situação de vulnerabilidade instalada, quais direitos estão sendo violados; o que se pode fazer diante de tal contexto.

Trata-se, portanto, do fortalecimento dos que estão em situação de risco no sentido de compreenderem os determinantes da realidade posta e de não somente conhecerem os mecanismos de participação social, mas, sobretudo, estarem preparados para ocuparem tais espaços.

Mediante o crescimento da opressão neoliberal sobre o mundo do trabalho, que acaba interferindo diretamente na execução dos serviços socioassistenciais de prevenção de riscos, tem-se o fomento da participação dos usuários da rede socioassistencial como um dos caminhos a serem trilhados na busca da efetiva garantia de direitos.

Considerações finais

O trabalho por meio da rede socioassistencial já é uma realidade e está posta no cotidiano profissional. As legislações têm direcionado, no plano do discurso, como deve ocorrer a atuação nos espaços sócio-ocupacionais,

porém, o próprio Estado não tem disponibilizado recursos materiais e humanos para que a rede socioassistencial possa acontecer como preconizado nos documentos analisados.

Compreende-se que o trabalho em rede não se trata de ações a serem praticadas sem planejamento, resolvendo todos os problemas, mas tampouco se trata de empreender esforços individuais, delegando a cada profissional a responsabilidade por fazer com que o trabalho em rede seja efetivado. Além de a rede ser fruto de intenções estatais de legitimação política, passa por fortes turbulências decorrentes da reestruturação do capital, mais especificamente falando, o ajuste neoliberal. Sendo assim, a existência da rede por si só não garante sucesso nos resultados.

A atuação em rede pode proporcionar, no campo dos desastres, a ocorrência de maior qualidade nos serviços de atendimento social, minimização dos danos causados aos indivíduos afetados por uma situação adversa e posicionamento efetivo na construção de espaços democráticos de participação social. Assim, compreende-se que o desenvolvimento da rede socioassistencial é proporcional a um atendimento de qualidade, e a estrutura de atendimento em rede cria a possibilidade de se ampliar o exercício da cidadania dando novos sentidos para os atendimentos sociais (NEVES, 2009), mas é relevante reforçar que o crescimento da rede não significa o desenvolvimento da mesma.

A ação mobilizadora em relação à população mostra-se como uma possível estratégia de superação das práticas imediatistas dos CRAS, identificadas na literatura analisada, buscando alcançar um patamar de atuação mais elevado e com olhar estratégico de médio e longo prazo. A Proteção Social Básica, por exemplo, que é constituída também pela ação preventiva, não pode ser responsabilidade exclusiva da assistência social. Nesse sentido, aponta-se para a necessidade do acionamento de redes intersetoriais, de modo a responderem conjuntamente por esse trabalho.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, C. C. et al. Implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados da pesquisa empírica. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 121-160.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília: MDS, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica** (NOB/SUAS). Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/norma-operacional-basica-do-suas.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Desafios da gestão do SUAS nos municípios e estados**. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Capacita SUAS, v. 2. Brasília: MDS, 2008.

CARNEIRO, M. L. N. C.; COSTA, T. C. A perspectiva do trabalho em rede nos CRAS de Teresina-PI: o olhar dos assistentes sociais. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís. **Anais...** São Luís: Universidade Federal do Maranhão/Centro de Ciências Sociais/Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2011.

COSTA, C. S. da. Refugiados ambientais no contexto das mudanças climáticas e do direito internacional. In.: VALENCIO, N. et al. (Orgs.). **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: RiMa, 2009.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 205- 217.

COUTO, B. R. et al. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 54-87.

FERREIRA, A. B. H. **Mini Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. 6. ed. rev. atual. Curitiba: Positivo, 2006.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1983.

GUIMARÃES, C. dos P. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: um novo marco regulatório em pauta. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. **Anais...** São Luís: Universidade Federal do Maranhão/Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2007.

KAUCHAKJE, S. **Gestão pública de serviços sociais**. 3. ed. Curitiba: Ibpex, 2011.

LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1997. p. 53-68.

NEVES, M. N. Rede de atendimento social: uma ação possível? **Revista da Católica**, Uberlândia, v. 1, n. 1, 2009. p. 147-165. Disponível em: <http://www.catolicaonline.com.br/revistadacatolica2/artigosv1n1/13_Redde_de_atendimento.pdf>. Acesso em: fev. 2015.

- PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Cortez, 2004. (Coleção Questões da Nossa Época. v. 109).
- SPOSATI, A et al. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- SANTOS, A. R. et al. A intervenção estatal em situações de desastres naturais: uma análise do papel da Política de Assistência Social. In: CARMO, R.; VALENCIO, N. (Orgs.). **Segurança humana no contexto dos desastres**. São Carlos: RiMa, 2014. p. 63-76.
- SANTOS, R. **Gestão de desastres e políticas de assistência social**: estudo de caso de Blumenau/SC. 2012. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- SIENA, M. **A atenção social nos desastres**: uma análise sociológica das diversas concepções de atendimento aos grupos sociais afetados. 2012. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- SIQUEIRA, A. M. da M. Proteção social e enchentes: desafios profissionais em questão. In: VALENCIO, N. et al. (Orgs.). **Sociologia dos desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa, 2013. p.257-277.
- VITORIANO, I. S. A ação da rede socioassistencial: quais as possibilidades desta efetivar-se? In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís. **Anais...** São Luís: Universidade Federal do Maranhão/Centro de Ciências Sociais/Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2011.
- VALENCIO, N. **Sociologia dos desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. v. 2. São Carlos: RiMa, 2010.
- _____. **Sociologia dos desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. v. 3. São Carlos: RiMa, 2013.
- _____. Da morte da quimera à procura de pégaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno denominado desastre. In: VALENCIO, N. et al (Orgs.). **Sociologia dos desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa, 2009a.
- VALENCIO, N. Da ‘área de risco’ ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária. In: VALENCIO, N. et al (Org.). **Sociologia dos desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa, 2009b.
- YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- YAZBEK, M. C. et al. O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. In: COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 161-227.