

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE CAMPOS
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

DÉBORA DA SILVA NASCIMENTO

DESASTRES AMBIENTAIS E DIREITOS SOCIAIS:
uma análise da Política Nacional de Assistência Social a partir da realidade do
distrito de Santo Eduardo em Campos dos Goytacazes - RJ

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
2022

DÉBORA DA SILVA NASCIMENTO

**DESASTRES AMBIENTAIS E DIREITOS SOCIAIS:
uma análise da Política Nacional de Assistência Social a partir da realidade do
distrito de Santo Eduardo em Campos dos Goytacazes - RJ**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Serviço Social, da Universidade Federal Fluminense, campus Campos, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Orientadora:
Prof.^aDr.^a Adriana Soares Dutra

Campos dos Goytacazes, RJ
2022

Ficha catalográfica automática - SDC/BUCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

N244d Nascimento, Débora da Silva
DESASTRES AMBIENTAIS E DIREITOS SOCIAIS : uma análise da
Política Nacional de Assistência Social a partir da
realidade do distrito de Santo Eduardo em Campos dos
Goytacazes - RJ / Débora da Silva Nascimento. - 2022.
59 f.

Orientador: Adriana Soares Dutra.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação)-Universidade
Federal Fluminense, Instituto de Ciências da Sociedade e
Desenvolvimento Regional, Campos dos Goytacazes, 2022.

1. Desastres Ambientais. 2. Assistência Social. 3. Direitos
Sociais. 4. Produção intelectual. I. Dutra, Adriana Soares,
orientadora. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de
Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. III.
Título.

CDD - XXX

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

DÉBORA DA SILVA NASCIMENTO

**DESASTRES AMBIENTAIS E DIREITOS SOCIAIS:
uma análise da Política Nacional de Assistência Social a partir da realidade do
distrito de Santo Eduardo em Campos dos Goytacazes - RJ**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Curso de Serviço
Social, da Universidade Federal
Fluminense, campus Campos, como
requisito à obtenção do título de
bacharel em Serviço Social.

Aprovada em ____ de _____ de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Adriana Soares Dutra – UFF

Orientadora

Prof.^a Dr.^a Antenora Maria da Mata Siqueira – UFF

Prof.^a Dr.^a Érica Terezinha Vieira de Almeida – UFF

Campos dos Goytacazes
2022

AGRADECIMENTOS

Há cinco anos atrás, não esperava ter tanto ainda a aprender. E aprendi, aprendi muito! Tanto que parece que vivi muito mais anos nessa caminhada. Ah, eu vivi! Vivi tudo que podia viver, aproveitei todas as experiências, mesmo com medo e hoje me orgulho disso. Me joguei, arrisquei e cheguei ao tão sonhado terminal. Apresento essa última etapa aqui como um terminal pois hoje me imagino vivendo em uma estrada, e que passando este, outros terminais virão.

Cada terminal é um sonho realizado, e ainda há muitos sonhos! Dentre os terminais da vida, acredito que o primeiro provoque uma emoção especial. Agora imagine esse que tem um peso duplo, triplo, quádruplo!? Entendo pouco de matemática e muito menos de numerais multiplicativos, o que sei é que esse sonho não é só meu. E que bom que não é, porque tudo tem mais graça quando compartilhamos com aqueles que amamos.

Compartilho essa vitória com meu pai, Márcio Luiz do Nascimento, que desde o início sonhou tudo isso comigo, fez o possível e o impossível, e nunca me permitiu desistir. Com minha avó, Nilda Costa da Silva, meu exemplo de força, de fé e de amor. Com minha mãe, Sandra Amancio da Silva, que me ensinou sobre a vida, sobre ser forte, e principalmente sobre generosidade. Com a minha irmã, Deyse da Silva Nascimento, meu exemplo de força, determinação e dedicação, que viveu literalmente todo esse processo comigo, e nunca me deixou faltar suporte, acolhimento e afeto. Com a minha outra irmã, Érica de Souza Miranda, um dos melhores presentes que a vida me deu, que me viu chorar, sorrir e brigar, conheceu todas as minhas faces mas nunca soltou minha mão, e do seu jeitinho deixou tudo mais leve e alegre. E com meu irmão, Daniel da Silva Nascimento, que também viveu comigo esse sonho. Sem dúvidas essa vitória tem um tanto de vocês!

Agradeço primeiramente a Deus, por todo amor e zelo demonstrados a todo momento. Me agradeço, claro, por todo esforço e por todas as renúncias realizadas em prol desse objetivo maior, mesmo em meio às dificuldades vivenciadas. Agradeço às minhas colegas de turma, principalmente as que me permitiram fazer parte de suas vidas. À Tânia por todo acolhimento, sensibilidade, generosidade, afeto e luz que emana, fazendo tudo parecer mais leve e fácil. À Fernanda pelo afeto, acolhimento, pela alegria que contagia a todos ao seu redor, e principalmente pelas caronas, conversas, risadas, e pelos socorros em dias de chuva. À Nicolle por

toda parceria, e diversão que proporciona. À Sabrina, por toda sensibilidade, generosidade, e alegria que contagia. À Monique Torquato, por toda generosidade e acolhimento. À Geovana, por toda parceria e acolhida quando me joguei nessa aventura. À David, por mesmo de longe se manter por perto e me apoiar. Ao Edielson e Lohany Yasmin, meu Edi e minha Yas, que estavam sempre dispostos a me ouvir, me aconselhar, assim como para sair e pra tomar um sorvete de casquinha. À Tia Lu, que passou a ser também minha família. E àquele que sempre se dispôs a ajudar, e por diversas vezes foi meu refúgio de leveza, afeto e boas risadas. Enfim, agradeço a todos os meus amigos que contribuíram comigo durante esse percurso.

Agradeço a assistente social Giselle Leal, assim como a toda equipe e usuários do CAPs II, que me acolheram no período de estágio, por todo aprendizado, afeto, vínculo, e parceria que criamos.

Agradeço à Adriana Dutra pela grande contribuição para o meu desenvolvimento acadêmico-profissional, por todo acolhimento, cuidado, atenção, paciência, e pela parceria ímpar que construímos. Pelos diálogos, trocas, e todas as oportunidades que me proporcionou. Agradeço a Angelina, Letícia e Isabela, por toda troca, afeto e parceria, e principalmente por todo vínculo que criamos que perpassa o ambiente da universidade. E ao Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA-UFF) por todos esses anos de convivência e aprendizado.

Finalizo agradecendo minha querida banca, a prof.^a Dr.^a Antenora Siqueira e a Prof.^a Dr.^a Érica Terezinha Vieira de Almeida, com quem também tive a oportunidade e o prazer de compartilhar conhecimentos e aprender grandemente.

E deixo aqui minha homenagem ao meu amigo e eterno dentista Gustavo Poeys (em memória), que sempre acreditou no meu potencial, quando nem eu mesma acreditava. “É meu amigo, eu consegui!”.

Ubuntu, eu sou porque nós somos!

RESUMO

O presente trabalho realiza uma análise sobre a Política Nacional de Assistência Social e a viabilização dos direitos e serviços socioassistenciais direcionados à população afetada por desastres, apresentando as percepções dos sujeitos afetados de Santo Eduardo, 13º distrito de Campos dos Goytacazes-RJ, sobre o atendimento prestado pela assistência social às demandas provenientes dessas situações na localidade, assim como elencando os direitos que estão estabelecidos e especificados na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais da Política de Assistência Social, e pautados na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Um estudo resultante da participação na pesquisa “Mobilização social e enfrentamento de desastres ambientais em Campos dos Goytacazes, no norte fluminense/RJ”, e no projeto de pesquisa de iniciação científica (PIBIC), intitulado “Os desastres ambientais e formas de (re)existência em Campos dos Goytacazes”, ambos executados no âmbito do Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais da Universidade Federal Fluminense (NESA/UFF). Construção que parte da etapa qualitativa da metodologia adotada na pesquisa mais ampla, mais especificamente das análises realizadas com base no estudo de caso, o qual teve como objeto a mobilização e organização dos afetados por desastres ambientais no distrito de Santo Eduardo, que permitiu a identificação de, entre outras questões, um desconhecimento, por parte da população, dos serviços que podem ser ofertados dentro da Política de Assistência Social em situações de desastres. Uma desinformação que deve ser amplamente combatida, dada a importância desse conhecimento pelos sujeitos sociais, e do reconhecimento do papel da assistência social no enfrentamento dessa questão, por toda a sociedade.

Palavras-chave: Desastres Ambientais; Assistência Social; Direitos Sociais.

ABSTRACT

The present study examines the project entitled Política Nacional de Assistência Social (PNAS) and the feasibility of social assistance rights as well as services aimed at the population affected by disasters, presenting comprehension of victims in Santo Eduardo, 13th district of Campos dos Goytacazes, state of Rio de Janeiro, on the assistance provided by social assistance to local demands, as well as listing the rights that are specified in the Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (TNSS) based on the 1988 Federal Constitution and the Lei Orgânica da Assistência (LOAS). This study results from the participation in the research "Social mobilization and coping with environmental disasters in Campos dos Goytacazes, in the north of Rio de Janeiro/RJ", and in the undergraduate research program (PIBIC), entitled "Environmental disasters and ways of (re)existence in Campos dos Goytacazes", both carried out within the scope of the Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais of the Universidade Federal Fluminense (NESA/UFF). The article in question had its initiative derived from the qualitative stage of methodologies adopted in broader research, more precisely from the examinations carried out based on the case study, which aimed at focusing on the mobilization and organization of those affected by environmental disasters in the Santo Eduardo district, allowing the identification of general disinformation of part of the population on the services that can be offered by the Social Assistance Policy in the occurrence of natural disasters. This disinformation must be prevented, given the importance of such knowledge to affected citizens, and the awareness of the role that the social assistance plays in tackling this issue throughout society.

Keywords: Environmental Disasters; Social assistance; Social rights.

SUMÁRIO

Introdução.....	9
1. Para além do natural: o desastre como processo social.....	14
1.1. A construção social dos desastres ambientais: a influência do capitalismo e do ideário neoliberal.....	15
2. A Política Nacional de Assistência Social.....	21
2.1. O papel do Sistema Único de Assistência Social no enfrentamento de desastres.....	25
2.1.1 O atendimento em emergências e calamidades públicas no SUAS: serviços e benefícios socioassistenciais.....	29
3. A assistência social no enfrentamento aos desastres ambientais no município de Campos dos Goytacazes.....	33
3.1. O SUAS no âmbito municipal.....	37
3.2. Desastres ambientais e assistência social: o caso de Santo Eduardo.....	39
4. Os direitos sociais sob uma perspectiva histórica.....	42
4.1. Direitos sociais e desastres ambientais: da teoria à prática.....	45
Considerações finais.....	52
Referências.....	55

INTRODUÇÃO

Não é de hoje que o mundo vivencia situações de desastres ambientais. A ocorrência de tempestades, inundações, vendavais e outros, não é algo novo, nem específico de determinada região, estando todos propícios a serem afetados por esses impactos, em pequena ou em grande medida, dependendo das vulnerabilidades sociais e territoriais. De modo que pode haver grandes perdas, danos e prejuízos, tanto materiais e econômicos, quanto humanos como óbitos e desaparecimento, especialmente entre os mais empobrecidos.

Tais situações são enfrentadas no âmbito da gestão de desastres no Brasil, que é dividida em cinco fases, a de prevenção, de mitigação, de preparação, de resposta e de recuperação, e “devem fazer parte do escopo de preocupações da agenda pública governamental e, como tal, requerem planejamento, execução e avaliação, visando a garantia de direitos rumo à construção de uma sociedade mais igualitária” (DUTRA, 2017, p.67).

A defesa civil é a instituição que coordena a chamada gestão de desastres, “o processo que deve ir desde os momentos anteriores ao impacto e que se perpetua após sua ocorrência” (DUTRA, 2017, p.67). No entanto, como afirma Valencio (2014) ela ainda se apresenta deficitária e focada na crise aguda do desastre, não abrange a totalidade do sofrimento social, causado pelos impactos, uma vez que o desastre não se limita à ocorrência do impacto, mas inclui também um período pré e pós, e suas consequências podem perdurar por anos, sendo elas não apenas econômicas, mas também psicossociais.

É por esse motivo que essa realidade se torna bastante evidente para a Política de Assistência Social, que é para onde grande parte das demandas são direcionadas (DUTRA, 2018), colocando o assistente social, um dos agentes da referida política, para atuar no tratamento das consequências do impacto, que afetam, “primeiramente e em maior medida, a territorialização dos empobrecidos” (VALENCIO, 2009, p. 44).

Segundo Dutra (2017, p.101):

A assistência social esteve, historicamente, vinculada à política de defesa civil, seja na formação das voluntárias da defesa antiaérea, como demonstrado anteriormente, seja na participação nas diferentes composições do Conselho Nacional de Defesa Civil (atualmente, Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC), por meio dos ministérios responsáveis pela política de assistência social no país, ou, e mais

especificamente, na execução das ações especialmente após a ocorrência de impactos.

No entanto, no Brasil, os direitos direcionados especificamente à população afetada por desastres no âmbito da assistência social são recentes. É só a partir da regulação dos serviços da assistência social que é estabelecido o atendimento socioassistencial na gestão dos desastres (DUTRA, 2018). A emissão de leis e documentos regulatórios, são de suma importância e entendidos aqui como um avanço importante na área, pois trazem para a assistência “uma responsabilidade em relação às ações junto à população afetada por desastres” (DUTRA, 2017, p.108).

Como afirma Valencio (2014, p.3632), os desastres constituem um “problema crônico aos quais as políticas adotadas no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) não têm conseguido reduzir”, visto que processos mais estruturais de desigualdades e injustiças sociais estão presentes na persistência e disseminação desses impactos pelo país, mas que muitas das vezes são desconsiderados (IDEM).

Partimos da compreensão de que a aproximação com a população afetada e a compreensão de sua realidade são fundamentais para a construção de novas estratégias que contribuam para um tratamento mais efetivo da questão, assim como para que reformulações e evoluções no que se refere ao exercício profissional sejam possíveis, principalmente do Serviço Social que recentemente desencadeia um processo de (re)pensar seu papel na gestão de desastres¹.

Tais circunstâncias levaram à elaboração do projeto de pesquisa “Mobilização social e enfrentamento de desastres ambientais em Campos dos Goytacazes, no norte fluminense/RJ, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). E do projeto de pesquisa de iniciação científica (PIBIC), intitulado “Os desastres ambientais e formas de (re)existência em Campos dos Goytacazes”, também financiado pelo CNPq, ao qual a autora esteve vinculada como bolsista nos anos de 2020, 2021 e 2022, e que teve como objetivo principal uma maior aproximação com os afetados por desastres.

¹ Um movimento ainda incipiente e heterogêneo, protagonizado por alguns grupos em diferentes regiões do país.

Ambos realizados no âmbito do Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA) da Universidade Federal Fluminense do polo de Campos dos Goytacazes, eles adotaram o mesmo caminho metodológico, constituído por uma pesquisa quanti-qualitativa, composta por revisão bibliográfica, levantamento de dados secundários sobre as situações de desastres ocorridos no município de Campos dos Goytacazes entre 2003 e 2020 com base nos documentos disponibilizados no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (S2ID) e complementados pela Secretaria Estadual de Defesa Civil do Rio de Janeiro, estudo de caso², com realização de entrevistas e aplicação do método survey. Todas as ações submetidas e aprovadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa, sob o parecer de número 3.464.569.

O estudo de caso, como é apresentado por Siqueira *et al.* (2018), e afirmado por Yin (2015), “apresenta-se como um método pertinente para responder questões de “como” e “por que” de fenômenos sociais complexos”, e mesmo que não consiga traduzir a totalidade da questão, “a produção de conhecimento gerada a partir dele pode e deve iluminar o entendimento de outros casos e situações semelhantes” (IDEM).

A partir das análises realizadas na etapa qualitativa da pesquisa observou-se, entre outras questões, um desconhecimento sobre os serviços que podem ser ofertados pela Política de Assistência Social na gestão de desastres entre os sujeitos afetados por desastres na região. E esse trabalho é fruto das inquietações que surgiram a partir desta constatação e tem por objetivo fazer uma análise sobre a viabilização dos direitos sociais direcionados à população afetada por desastres dentro da Política Nacional de Assistência Social, apresentando as percepções dos sujeitos afetados sobre o serviço prestado pela assistência social e o atendimento a demandas provenientes de situações de desastre no distrito de Santo Eduardo, assim como os direitos que estão estabelecidos e especificados na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais da Política de Assistência Social, e pautados na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), considerando a importância do conhecimento dessas informações pelos

² Realizado a partir da análise dos locais de maiores incidência de desastres no município, e da seleção de Santo Eduardo 13º distrito, como o local do estudo.

sujeitos sociais e do reconhecimento do papel da assistência social no enfrentamento dessa questão, por toda a sociedade.

Desse modo, a elaboração deste trabalho se utiliza de parte da metodologia adotada na pesquisa mais ampla. Está focada no estudo de caso realizado no distrito de Santo Eduardo, mais especificamente, nas entrevistas em profundidade realizadas com moradores da localidade. As análises foram realizadas tendo como eixo a assistência social, e foram complementadas com uma revisão bibliográfica sobre direitos sociais e assistência social, com autores como Iamamoto (2006;2009), Dutra (2018) e Azeredo (2021), e com uma pesquisa documental exploratória da legislação referente a Política Nacional de Assistência Social e a atuação do SUAS em emergências e calamidades.

Inicialmente foram realizadas 13 entrevistas remotamente, em virtude do contexto atípico, da pandemia do COVID-19 (entre outubro de 2020 e fevereiro de 2021). Após o avanço da campanha de vacinação e a flexibilização do isolamento social, mais 7 entrevistas foram realizadas de forma presencial, com ida da equipe à campo, (no primeiro semestre de 2022). Elas foram devidamente transcritas e passaram pelo processo de categorização e análise de conteúdo, inspirado em Bardin (1977). Todas as atividades foram acompanhadas de estudos teóricos e metodológicos, visando uma melhor compreensão da realidade social do histórico do município, o que ocorreu por meio da aproximação com autores como Rodrigues (1988), Lamego (1945), Malagodi (2012) e Siqueira (2015).

Foi constatada uma nítida desinformação sobre o atendimento em situações de desastres pelos serviços de assistência social. Acredita-se que tal fato se deva, principalmente, ao processo de secundarização que ocorre na gestão de desastres, que coloca a Defesa Civil como protagonista e invisibiliza o trabalho de outros agentes, serviços e políticas, assim como pelo trabalho de caráter voluntário que historicamente foi realizado pelos agentes do Sistema Único de Assistência Social (DUTRA, 2018).

A regulação da atuação desses agentes e o estabelecimento de suas atribuições no enfrentamento de desastres é algo que passou a ser aprofundado por autores e profissionais da área nos últimos anos. No entanto, há a urgência da ampliação e socialização desse debate devido ao aumento da incidência desses impactos e da sua intensidade, que vem causando danos e prejuízos em grande

escala. Debate que vem sendo promovido e estimulado pela Rede SUAS em Calamidades³.

Dado o exposto, no que se refere ao desenvolvimento, o trabalho é constituído por quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo buscamos refletir sobre compreensão dos desastres ambientais, destacando a importância de pensá-lo para além da sua dimensão natural, e compreendê-lo em sua totalidade, enquanto um processo social, fruto de uma construção histórica. E, é realizada uma análise sobre a relação do capitalismo com o aumento da incidência e o agravamento de desastres, considerando também a influência do ideário neoliberal sobre a questão.

No segundo capítulo a Política Nacional de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social, e o Serviço Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências são apresentados, enfatizando e elencando os direitos direcionados a população afetada por desastres ambientais no âmbito do SUAS, compilando as informações necessárias para a compreensão da atuação da assistência social, e considerando a importância de sua socialização de forma clara.

No terceiro capítulo, realizamos um aprofundamento sobre a organização e atuação da assistência social no enfrentamento de desastres, contrapondo a legislação e a realidade concreta, a partir da vivência dos afetados por desastres de Santo Eduardo, de modo a realizar uma análise sobre a sua implementação e efetividade, mas levando em consideração as possíveis deficiências institucionais que influenciam nesse processo.

E por fim, no quarto capítulo, a construção histórica dos direitos sociais e suas implicações são abordadas, tendo como parâmetro a realidade concreta do acesso à esses direitos no Brasil, e seus entraves. De modo que, enfatizamos a importância do aparato legal, mas também da participação social na luta e defesa da garantia desses direitos.

³ Grupo formado no Whatsapp, voltado para compartilhar informações sobre os desafios e avanços para a efetivação do Serviço de Proteção Social em Calamidades Públicas e Emergências, entre profissionais e pesquisadores de diferentes regiões do país.

1. PARA ALÉM DO NATURAL: O DESASTRE COMO PROCESSO SOCIAL

Os fenômenos naturais são comumente apresentados como justificativa para os desastres ambientais. Há uma perspectiva que é hegemônica e trata o desastre como um evento natural. No entanto, na contramão dessa perspectiva, autores vinculados às ciências sociais como Quarantelli (2015, p.37) afirmam que, “os desastres são fenômenos sociais inerentemente, e a origem dos desastres se encontra na estrutura social ou no sistema social”.

Compreendemos que naturais podem ser, por exemplo, em caso de inundação, as precipitações, assim como erupções vulcânicas, abalos sísmicos e secas. Contudo só aspectos naturais, de maneira isolada, não estabelecem um processo de desastres, pois para isso é necessária uma interação com a realidade social, e principalmente com suas faces mais fragilizadas.

A abordagem das ciências naturais tem vinculação histórica e predominante no que se refere ao entendimento sobre os desastres, e por isso a expressão “desastres naturais” “tornou-se tão corriqueira e adquiriu tanta repercussão que passou a fazer parte das classificações de desastres” (DUTRA, 2017, p.34).

A divisão de desastres em naturais e tecnológicos está presente em documentos e sistemas nacionais e internacionais, como a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) e o Banco de Dados Internacional de Desastres (EM-DAT). Desta forma, o que parece ser apenas um adjetivo inocente para categorizar o tipo de impacto acaba por contribuir para a disseminação da falsa ideia de que diante do natural não há muito o que fazer, atribuindo a este “acontecimento” a ideia de fatalidade (DUTRA, 2017, p.34).

Focalizada na dimensão natural do desastre, essa abordagem não consegue evidenciar, por exemplo, como a estrutura e a dinâmica social influenciam nesse contexto. Também apresenta limites sobre a compreensão dos reais impactos dos desastres na vida da população afetada, danos que perpassam as questões biológicas ou físicas, visto que os eventos podem ocasionar mortes e enfermidades, assim como podem intensificar o sofrimento social dos afetados, agravar situações sociais, e contribuir para que eles vivenciem em maior medida expressões da questão social.

A hegemonia dessa abordagem contribui para a negligência do Estado, visto que, como afirma Valencio (2013, p.12), ao adiar ou desvalorizar a abordagem das ciências sociais sobre os desastres, o aparato público “protela a elaboração e condução de políticas públicas plenamente protetivas ou restaurativas dos que são o

centro do desastre, as pessoas e os seus lugares”. Do mesmo modo que contribui para a culpabilização dos afetados, que em “contexto de inundação por exemplo, são tidos como “teimosos” (VALENCIO, 2009), que insistem em habitar em locais de risco” (AZEREDO, 2021, p.154), devido à naturalização dessas situações.

O desastre deve ser pensado na sua totalidade, fruto da soma entre fatores naturais e vulnerabilidades sociais, que podem aumentar exponencialmente a gravidade da situação. Desta forma, apenas a abordagem das ciências naturais se faz insuficiente para a sua compreensão, principalmente por não abarcar os diferentes impactos sofridos, para além dos ambientais. E na contramão dessa interpretação, as ciências sociais nos permitem um estudo mais crítico dos processos de desastres que, como é colocado por Azeredo e Pereira (2018, p.1), é uma difícil tarefa, que expõe a “naturalização de se tratar o desastre de forma unidimensional, como sendo fruto de fenômenos naturais inevitáveis”.

Valencio (2009, p.11-12) afirma que é “extensa a literatura científica internacional que o reporta e enfatiza, num esforço contínuo para expandir o conteúdo das dimensões sociopolíticas, socioculturais, psicossociais e socioeconômicas implicadas”. Apesar de ter seu início na década de 1950 (QUARANTELLI, 2015) apenas nos anos 2000 ganha expressão do Brasil Dutra (2018). Ou seja, o destaque das Ciências Sociais no campo dos desastres no país é consideravelmente recente, o que ocorre em especial devido ao aumento da incidência dos impactos, e da necessidade de abranger a dimensão social do desastre, pensando-os como processos sociais (VALENCIO, 2009; QUARANTELLI, 2015), e como uma das expressões da questão social (SIQUEIRA, 2015), conforme vem sendo abordado por autores do Serviço Social.

1.1. A construção social dos desastres ambientais: a influência do capitalismo e do ideário neoliberal

Ao se aprofundar no debate sobre os desastres em uma perspectiva social se faz necessário ir além de uma mera conceituação, deve-se realizar uma análise sobre seus determinantes e como eles se relacionam, de modo que possamos fazer uma observação mais ampliada da questão. Como já mencionamos, fenômenos naturais e vulnerabilidades sociais são fatores determinantes no processo de desastres, sendo assim, cabe uma análise de como tais fenômenos têm se

apresentado, como as fragilidades sociais são produzidas e, principalmente, como esses elementos se articulam.

O estudo sobre os desastres ambientais requer a preocupação com o olhar crítico e histórico por parte de quem pesquisa. Afinal, é imprescindível não se perder nas aparências dos fenômenos, mas buscar o máximo possível de aproximação com as determinações, considerando que a realidade não é fruto de uma lei natural que rege a sociedade, mas construída historicamente por homens e mulheres (AZEREDO; PEREIRA, 2018, p.1).

Estudos demonstram que a incidência de fenômenos naturais vem aumentando devido ao grande desequilíbrio ambiental que estamos vivenciando. Como é apresentado no documento intitulado “P&DC e os 30 anos de desastres no Brasil” do governo federal, a ocorrência mundial de desastres relacionados ao clima dobrou, principalmente após a década de 2000, com uma sequência de graves ocorrências no país (BRASIL, 2022, p.20).

Não há como pensar sobre esse desequilíbrio, muito expresso pelas atuais mudanças climáticas, sem compreender que a crise ambiental contemporânea está diretamente ligada ao sistema capitalista, do mesmo modo que as desigualdades sociais, que são produzidas pela sua dinâmica e agravadas de acordo com contexto político de uma sociedade, conforme já foi abordado nos escritos de Marx.

Segundo Chesnais e Serfati (2003, p.41), a crise ecológica planetária tem sua origem vinculada ao capitalismo, visto que “ao longo das três décadas de forte crescimento do pós-guerra, houve considerável aceleração do jogo dos mecanismos cumulativos, destruidores dos equilíbrios ecológicos, sob o efeito das formas de produção e consumo”.

Os trabalhos da comissão científica, criada pelas Nações Unidas para estudar as mudanças climáticas, estabeleceram que em certos domínios, tais como os recursos não-renováveis e, possivelmente, a biodiversidade, as degradações atingiram patamares de irreversibilidade ou, pelo menos, estão próximos a eles (CHESNAIS; SERFATI, 2003, p.41).

A exploração e apropriação privada são inerentes ao modo de produção capitalista, e são realizadas cada vez em maior escala, uma vez que esse sistema busca ininterruptamente meios e estratégias para a obtenção de seus interesses e a sua reprodução por meio da super acumulação e seu constante crescimento. Este processo tem como consequência a produção das mais bárbaras e diversas expressões da questão social. Como é colocado por Netto (2012, p.206), “a análise de conjunto que Marx oferece n’O capital revela, luminosamente, que a “questão

social” está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração”.

De acordo com Azeredo (2021, p.173) os desastres ambientais estão intrinsecamente relacionados “a esse processo histórico de produção e intensificação das desigualdades sociais, às respostas públicas a esses processos, assim como ao modo como esse sistema tem se expandido”. Algo que pode ser observado na mais sucinta análise da realidade social, da questão social e suas expressões, ou ao se considerar que o capitalismo, como afirma Netto (2012), pode aniquilar repentinamente todas as formas de vida do planeta terra, por meio do seu arsenal termonuclear ou através da destruição dos recursos naturais, da sua contaminação e conseqüentemente do seu esgotamento.

Nesse sentido, há de se considerar a relação entre o capitalismo, o desequilíbrio ambiental e o aumento da incidência dos impactos, e principalmente a constituição dos desastres enquanto expressões da questão Social. Uma vez que, pensar os desastres como expressão da questão social nos faz realizar uma reflexão mais ampla e profunda do contexto em que estamos inseridos, nos proporcionando uma melhor identificação de possibilidades para o seu enfrentamento, e exprimindo responsabilidade do Estado em relação a esse processo.

Mas essa reflexão requer de nós compreender que, como afirma Iamamoto (2006, p.17), a questão social é um “conjunto multifacetado das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado”. De modo a evitar que ela recaia sobre a pulverização e fragmentação da questão social, algo que contribui para a ocultação da responsabilidade do Estado no tratamento da questão social, o que é muito estimulado por governos neoliberais, e põe sobre os indivíduos e suas famílias essa responsabilidade, “o que deriva na análise dos “problemas sociais” como problemas do indivíduo isolado e da família, perdendo-se a dimensão coletiva e isentando a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais” (IAMAMOTTO, 2006, p.18).

Portanto, considerando que as expressões da questão social confluem de uma mesma fonte, as políticas públicas atuantes com tais expressões não podem se dar de maneira isolada, como se cada problema possuísse seu desencadeador (BERNARDO, *et.*, 2015). E pensar como a questão social se apresenta e

principalmente a atuação sobre suas expressões, requer também compreender e problematizar como o regime político-econômico e as inclinações de governo são determinantes que influenciam sobre a realidade social, e contribuem, de maneira incisiva, para a intensificação e o agravamento das fragilidades sociais.

Como afirma Netto (2007, p.159), as desigualdades sociais e as expressões da questão social apresentadas nas formações econômico-sociais capitalistas, não resultam “da ausência de boa vontade e de esforços ou da fragilidade dos meios técnicos para uma melhor instrumentalização das políticas sociais a ela referidas”.

Pobreza relativa e desigualdades são constitutivos insuperáveis da ordem do capital- o que pode variar são seus níveis e padrões, e esta variação não deve ser subestimada quando estão em jogo questões que afetam a vida de bilhões de seres humanos. Mas as políticas hoje implementadas para o enfrentamento da pobreza estão longe de afetar positivamente aqueles níveis e padrões (NETTO, 2007, p.159).

Assim como é abordado por Valêncio (2014), compreendemos que as fragilidades sociais, a desigualdade e a injustiça social são fatores estruturais que influenciam na persistência e disseminação dos desastres. Contudo, a forma como eles são interpretados e enfrentados institucionalmente, também pode contribuir para o agravamento do problema, principalmente quando práticas tecnicistas e pontuais são priorizadas na atuação junto aos grupos sociais mais afetados em detrimento de ações continuadas, ou quando há ausência de atuação do Estado. Cabe ressaltar que tais condutas ganham maior ênfase no contexto do ideário neoliberal, que vem assolando grande parte do mundo desde o final da década de 1970.

Como afirma Harvey (2007, p.2),

O neoliberalismo é, em primeira instância, uma teoria sobre práticas de política econômica que afirma que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido por meio da maximização das liberdades empresariais dentro de um quadro institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio.

Esta modalidade político-econômica se tornou hegemônica e passou a afetar amplamente os modos de pensamento e de governança, se incorporando às “maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo” (HARVEY, 2008, p.4.). E “embora seja grande a evidência de seu desenvolvimento geograficamente desigual, nenhum lugar pode proclamar-se

plenamente imune a ele (salvo alguns países como a Coréia do Norte)” (HARVEY, 2007, p.3).

O neoliberalismo tem como característica o estímulo à "desregulação, a privatização e a retirada do Estado de muitas áreas do bem-estar social” (HARVEY, 2008, p.3). Segundo HARVEY (2008, p.4), ele sustenta o domínio do mercado até sobre as ações humanas, ao defender que o “bem social é maximizado se maximizam o alcance e a frequência das transações de mercado”, impondo ao Estado a tarefa de possibilitar um espaço livre para a expansão econômica e seguir as requisições do mercado realizando apenas intervenções mínimas. E desta forma, como é colocado por Harvey (2008, p.3), “o papel do estado se resume a criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas”.

O Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas (Harvey, 2008, p.3).

Ou seja, limita as intervenções do Estado de acordo com os interesses do capital e em benefício do mercado. Um regime que, como afirma Harvey (2007, p.3), implica em uma destruição exponencial, tanto nas estruturas e poderes institucionais, quanto sobre as “relações estruturais da força de trabalho, relações sociais, políticas de bem-estar social, arranjos tecnológicos, modos de vida, pertencimento à terra, hábitos afetivos, modos de pensar e outros mais”.

Como é afirmado por Ricardo Antunes (2002, p.127):

A sociedade contemporânea, particularmente nas últimas duas décadas, presenciou fortes transformações. O neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível, dotados de forte caráter destrutivo, têm acarretado, entre tantos aspectos nefastos, um monumental desemprego, uma enorme precarização do trabalho e uma degradação crescente na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica societal voltada prioritariamente para a produção de mercadorias, que destrói o meio ambiente em escala globalizada.

Algo que afeta diretamente a questão socioambiental, ao considerar, como Chesnais e Serfati (2003, p.41).), o vínculo entre as degradações ambientais, e a liberalização e “desregulamentação que colocam o poder econômico efetivo entre as maiores dos “mercados”, e uma forte relutância em pôr em causa o capitalismo, bem

como as formas dominantes da propriedade dos meios de produção de comunicação e de troca”.

Portanto, podemos afirmar que há uma forte relação entre o neoliberalismo e a intensificação e o agravamento dos desastres, tanto por ele possibilitar essa exploração exponencial e destrutiva do natureza, quanto por enfraquecer e dismantelar as políticas públicas e sociais, assim como por não criar ou aprimorar os serviços públicos imprescindíveis tanto para a prevenção quanto para o enfrentamento de desastres.

2. DESASTRES AMBIENTAIS E A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme abordado na introdução deste estudo, a ocorrência e a gravidade dos desastres ambientais vêm aumentando exponencialmente nos últimos anos, causando grandes danos, sejam eles humanos, ambientais e/ou materiais, o que impacta municípios e estados, às vezes até concomitantemente.

Em um estudo sobre os efeitos negativos dos desastres, realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) foi constatado que entre 2013 a 05 de abril de 2022, os prejuízos causados ultrapassaram o montante de R\$ 341,3 bi. Os desastres afetaram mais de 347,4 milhões de pessoas, em todo o território brasileiro (CNM, 2022, n.p.). Números que apesar de assustadores ainda não traduzem a realidade social, considerando o déficit⁴ no registro e sistematização de dados e informações sobre a ocorrência de desastres.

A ocorrência, a recorrência e o agravamento dessas situações expõem a as dificuldades dos segmentos mais empobrecidos em acessarem políticas públicas e sociais, que poderiam contribuir para a redução dos desastres, como políticas públicas de habitação, saneamento básico e infraestrutura, além de ações preventivas que dizem respeito à gestão dos desastres e que visam evitar ou minimizar essas situações.

É nítido o protagonismo da defesa civil na gestão de desastres no Brasil. Contudo, ao observarmos a realidade social observa-se que essa atuação não se faz suficiente, e nesse caso, como afirma Bernardo *et al.* (2015), constata-se a necessidade de articulação entre políticas. Inúmeros aspectos são envolvidos nas situações de desastres, o que requer a intervenção de diferentes políticas e serviços públicos, entre eles, a assistência social.

Convocada historicamente para atuar no enfrentamento de desastres junto à defesa civil, a assistência social passou de uma intervenção de caráter voluntário para uma intervenção regulamentada e prevista por leis e normas dentro da Política Nacional de Assistência Social. Algo que também é resultado do processo de consolidação e reconhecimento do papel da Assistência Social como política pública.

⁴ Deficiência já constatada em pesquisas realizadas no âmbito do Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA), e publicizada no artigo intitulado “Desastres ambientais: a importância da articulação entre o saber técnico e o saber popular para o aprimoramento da política de proteção e defesa civil”, elaborado por DUTRA *et al.* (2021).

Cabe destacar a importância da Constituição Federal de 1988 nessa trajetória, trazendo uma mudança na concepção da Assistência Social brasileira, que passa a compor a Seguridade Social. Após ser regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em dezembro de 1993, “inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal” (BRASIL, 2005, p.31).

A LOAS (1993) teve um papel muito importante nesse processo de consolidação, e apresenta os princípios regentes da assistência que se mantém até hoje (BRASIL, 1993, n.p.):

- Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Mas, como afirma Dutra (2017, p.103), é só a partir dos anos 2000 que ocorrem avanços mais significativos no âmbito da assistência social, com destaque para criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social em 2005/2012 (NOB/SUAS), assim como da NOB RH/SUAS 2006.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pela Resolução nº 145 e subsidiada pela Constituição Federal de 1988 e pela LOAS/1993, é um marco no que se refere à consolidação da assistência social brasileira como política social pública. Ela “busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado” (BRASIL, 2005, p.13) e defende uma visão social de proteção que supõe “conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e

social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los” (BRASIL, 2005, p.15). A PNAS tem por objetivo (BRASIL, 2005, p.33):

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

Ela organiza o atendimento socioassistencial em duas modalidades, a proteção social básica e a proteção social especial. A proteção social básica visa a prevenção de situações de risco e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, seja decorrente da pobreza, da privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, da fragilização ou falta de vínculos afetivos (BRASIL, 2005). E a proteção social especial, dividida em proteção social de média complexidade e proteção social de alta complexidade, visa a proteção às famílias e indivíduos que apresentam algum tipo de risco⁵ pessoal e social, “por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras”, ou que tiverem seus direitos violados e, ou, ameaçados (BRASIL, 2005, p.37).

Tais serviços, organizados em níveis de complexidade, são ofertados em diferentes equipamentos do SUAS, com destaque para o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

De acordo com a Lei nº 12.435, de 2011, que altera a LOAS/93, o CRAS é um dispositivo público municipal, que atua na dimensão territorial, se localizando em “áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social” (BRASIL, 2011, n.p.), destinado “à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica” (IDEM).

⁵ Os termos riscos e vulnerabilidades sociais, embora constituam objeto de intensos debates, não serão problematizados no âmbito deste estudo.

Já o CREAS é um outro dispositivo público, mas com abrangência e gestão que perpassa o âmbito municipal, sendo também estadual ou regional, destinado “à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial” (BRASIL, 2011, n.p.). Unidade de referência da proteção social especial de média complexidade.

Além da criação dos equipamentos, uma ferramenta essencial da assistência social é a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB-RH/SUAS. Aprovada pela Resolução nº 269, DE 13 de Dezembro de 2006, e publicada pela Resolução nº 01, DE 25 de Janeiro de 2007, trouxe significativos avanços no que diz respeito à profissionalização da política, visando garantir aos usuários acesso aos serviços e benefícios no âmbito do SUAS. Ela traz como princípios éticos da assistência social (FERREIRA, 2011, p.21-25):

- Defesa intransigente dos direitos socioassistenciais;
- Compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e benefícios de qualidade que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais;
- Promoção aos usuários do acesso à informação, garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende;
- Proteção à privacidade dos usuários, observado o sigilo profissional, preservando sua privacidade e opção e resgatando sua história de vida;
- Compromisso em garantir atenção profissional direcionada para construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade;
- Reconhecimento do direito dos usuários a ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social;
- Incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção;
- Garantia do acesso da população a política de assistência social sem discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social, ou outras), resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios;
- Devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses;

- Contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados.

A NOB-RH/SUAS também apresenta diretrizes que orientam a ação de “gestores das três esferas de governo, trabalhadores e representantes das entidades de assistência social que, cotidianamente, lidam com os desafios para a implantação do SUAS” (FERREIRA, 2011, p.15). Ele é de suma importância para a organização e estruturação do SUAS, e principalmente para qualificar e efetivar a oferta dos serviços socioassistenciais, visando capacitar e orientar a atuação profissional na perspectiva do direito, de modo a consolidar a sua viabilização, e atender as demandas sociais.

2.1. O papel do Sistema Único de Assistência Social no enfrentamento de desastres

No que se refere à atuação do SUAS no enfrentamento de desastres, apesar de desde 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a assistência social já apresentar como um de seus objetivos “a garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 1993, n.p.), a primeira legislação que trata diretamente dessa questão, e traz uma regulamentação, é a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, estabelecida a partir da resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, a qual dispõe sobre a padronização nacional dos serviços e equipamentos do SUAS, e apresenta o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, entre os serviços de proteção social de alta complexidade.

Outras legislações importantes no avanço e consolidação do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências são a Resolução nº 07, de 17 de maio de 2013, da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, e a Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Ambas dispõem sobre parâmetros e critérios para a transferência de recursos do cofinanciamento federal e dão outras providências para a sua oferta no âmbito do SUAS. E subsidiam a Portaria nº 90, de 3 de setembro de 2013, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que regulamenta o Serviço de Proteção em Situação de Emergências e Calamidades Públicas, dispondo sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal

para que seja garantida a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.

Segundo o Manual para a Decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública do Ministério da Integração Nacional e da Secretaria Nacional de Defesa Civil, a situação de emergência compreende um estado de anormalidade provocado por desastres de pequena e média intensidade, com danos e/ou prejuízos que se enquadram na capacidade de resposta, ou seja, superáveis pelos afetados (BRASIL, 2007). Já a situação de calamidade pública compreende um estado de anormalidade provocado por desastres de grande intensidade, causando grandes perdas e danos à população afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes, e dificuldades na capacidade de resposta (BRASIL, 2007).

De acordo com a referida Tipificação (BRASIL, 2014, p.57), o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências tem por objetivo (BRASIL, 2014, p.57):

- 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.

Descrito como um serviço de apoio e proteção com a “oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas”, que “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, 2014, p.57), é direcionado para afetados por situações de emergência e calamidade pública “que tiveram perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou utensílios pessoais, e se encontram temporária ou definitivamente desabrigados; Removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário”(BRASIL, 2014, p.57).

Traz como aspectos essenciais da atuação, a

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 (BRASIL, 2014, p.57).

O Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências também indica a importância da articulação em rede, tanto com órgãos da Defesa Civil, como com outros órgãos e serviços públicos (municipais, estaduais e federais), e organizações não governamentais e redes sociais de apoio (BRASIL, 2014, p.58). Todavia, no que se refere à responsabilidade sob a oferta, diferentemente dos demais serviços descritos, nos quais consta a informação sobre a unidade na qual o mesmo será prestado, é apresentada como sendo de “unidades referenciadas ao órgão gestor da Assistência Social” (BRASIL, 2014, p.58), sem que haja a especificação do (s) equipamentos de atuação. Uma lacuna que impacta diretamente na organização, na padronização e na atuação dos agentes do SUAS no enfrentamento de desastres, considerando que a compreensão da política e a clareza sobre a sua estrutura, organização e os deveres é fundamental para a orientação do trabalho profissional.

A identificação das demandas é imprescindível, mas ela é apenas uma parte do processo. É preciso que haja uma estruturação e organização mais específica no âmbito do SUAS, que oriente o fazer profissional e o possibilite ter clareza e compreensão dos meios, procedimentos e instrumentos a serem utilizados no tratamento da questão.

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).

Há estudos que comprovam que dentre as cinco etapas da gestão de desastres estabelecidas no aparato legal, geralmente apenas uma é realizada, e de forma ainda deficitária, no âmbito de todas as políticas envolvidas nesse enfrentamento. Algo que, como é afirmado por Azeredo (2021), evidencia a cultura da ação emergencial que ainda é hegemônica na Assistência Social, uma marca da construção histórica da respectiva política que ainda se faz presente na

contemporaneidade, “mesmo se tendo conhecimento de que as vulnerabilidades sociais são construções históricas e, portanto, requerem ações permanentes para seu enfrentamento” (AZEREDO, 2021, p.164).

Uma cultura que também prevalece na defesa civil, e que acaba por dificultar ainda mais a sua superação no âmbito da assistência social, considerando o protagonismo que a defesa civil ocupa dentro da gestão de desastres. Como a vinculação da assistência nesse campo vem ocorrendo a partir de um lugar pouco privilegiado, a partir do qual seus profissionais figuram como “sujeitos secundários para a execução das ações da defesa civil” (DUTRA, 2017, p.102-103), o reconhecimento do seu papel no enfrentamento de desastres é impactado, o que contribui para o desconhecimento da população no que se refere a essa atuação.

As diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial (2021) é o primeiro documento a tratar ações preventivas no âmbito do SUAS. Com o objetivo de qualificar a trabalho realizado no âmbito do SUAS nesses contextos, “com a contribuição de todos os atores envolvidos na temática, destacadamente gestores e trabalhadores dos três níveis da federação responsáveis pela condução e implementação das ações socioassistenciais” (BRASIL, 2021, p.13), constitui um grande avanço no que refere ao entendimento sobre o papel da Assistência Social no enfrentamento aos desastres. No entanto, ainda não há efetivamente a realização desse trabalho preventivo contra a concretização do risco de forma ampla. Uma ausência que resulta da incompreensão sobre a complexidade do processo de desastres, e sobre o potencial das ações preventivas.

É inegável a importância da assistência social no enfrentamento de desastres. No entanto, a sua atuação deve ser pensada visando uma concretização e efetivação das ações de acordo com o contexto em que se realizam. Só o conhecimento e aprofundamento da realidade social pode orientar um exercício profissional que fuja da reprodução de práticas que não abranjam a totalidade da questão. O desastre deve ser pensado em suas múltiplas etapas, assim como das diversas formas em que eles se apresentam.

2.1.1. O atendimento em emergências e calamidades públicas no SUAS: serviços e benefícios socioassistenciais

Os serviços socioassistenciais são ferramentas imprescindíveis dentro do SUAS, considerando a sua importância para a atuação sobre as expressões da questão social, de modo a ofertar proteção diante as vulnerabilidades e desigualdades sociais produzidas em grande escala na sociedade capitalista. Eles estão dispostos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, normativa apresentada no item anterior, que estabelece os conteúdos essenciais, o público-alvo, especifica o propósito dos serviços e os resultados esperados, visando a garantia dos direitos sociais, e dispõe sobre “provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais”. (BRASIL, 2014, p.4)

Esses serviços são organizados de acordo com o tipo e nível de complexidade da proteção que deve ser ofertada. Sendo divididos em serviços socioassistenciais da proteção social básica, e serviços socioassistenciais da proteção social especial, que ainda apresenta uma subdivisão entre os de média e alta complexidade.

A proteção social básica dispõe de três serviços socioassistenciais, sendo eles (BRASIL, 2014, p.10):

1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

A proteção social especial de média complexidade dispõe de cinco serviços socioassistenciais (BRASIL, 2014, p.10):

1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
2. Serviço Especializado em Abordagem Social;
3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

E a proteção social de alta complexidade dispõe de quatro serviços socioassistenciais (BRASIL, 2014, p.10):

1. Serviço de Acolhimento Institucional;
2. Serviço de Acolhimento em República;
3. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
4. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

De acordo com as definições do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências presentes na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais os serviços direcionados aos usuários nessas situações são 03 tipos, a Segurança de Sobrevivência a Riscos Circunstanciais, a Segurança de Acolhida e a Segurança de Convívio ou Vivência Familiar, Comunitária e Social. De modo que a primeira se refere ao socorro em situações de emergência e de calamidade pública. A segunda compreende o suprimento de necessidades básicas, o acesso de “espaço provisório de acolhida para cuidados pessoais, repouso e alimentação ou dispor de condições para acessar outras alternativas de acolhimento” (BRASIL, 2005, p.58). E a terceira dispõe sobre o acesso “a serviços e ações intersetoriais para a solução da situação enfrentada, em relação a abrigo, alimentação, saúde e moradia, dentre outras necessidades” (BRASIL, 2005, p.58).

Sem desconsiderar a importância de tais serviços, observa-se que eles se direcionam apenas para uma atuação pontual, após a ocorrência da crise aguda do desastre. Algo que é indicado na normativa ao se observar que o período de funcionamento estabelecido compreende “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” (BRASIL, 2005, p.58).

Já no que se refere aos benefícios, há a possibilidade de acesso a benefícios eventuais que estão previstos no art. 22 da LOAS/93, incluídos pela Lei nº 12.435 de 2011, e prevêm o pagamento de auxílio em casos de natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública (BRASIL, 2005, p.94).

Podemos traduzi-los como provisões gratuitas implementadas em espécie ou em pecúnia que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrência de incertezas que representam perdas e danos (BRASIL, 2005, p.34).

De acordo com o Decreto nº 6.037, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o artigo 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, “para atendimento de vítimas de calamidade pública, poderá ser criado benefício eventual de modo a assegurar-lhes a sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia” (BRASIL, 2007, n.p.).

Dadas como outras possibilidades temos o Saque Calamidade e a antecipação do pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS). De modo que o primeiro, de acordo com a Caixa Econômica Federal e o Decreto nº 5.113, de 22 de junho de 2004, permite ao trabalhador a sacar o saldo da conta do FGTS em situações de emergência ou estado de calamidade pública, reconhecida por meio de decreto do Município ou do Distrito Federal, “publicado no prazo máximo de trinta dias, contados do primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência do desastre” (BRASIL, 2004, n.p.). Já o segundo, previsto no Decreto nº 7.223, de 29 de junho de 2010, refere-se à antecipação do BPC/LOAS aos beneficiários de municípios em estado de calamidade pública, reconhecidos pelo Governo Federal.

Ambas medidas colocam os custos do enfrentamento dessas situações nas costas desses indivíduos que precisam usar recursos próprios para o seu enfrentamento. No caso do BPC, o valor antecipado “será ressarcido de forma parcelada, mediante desconto da renda do benefício” (BRASIL, 2010, n.p.). Ou seja, uma alternativa que exime o Estado da sua responsabilidade no tratamento da questão e ainda colabora para o endividamento dos mais empobrecidos.

Portanto, os serviços e benefícios direcionados a essa população são importantes ferramentas do SUAS para o enfrentamento de desastres. Contudo, precisam ser construídos, monitorados, avaliados e aprimorados levando em consideração os determinantes sociais envolvidos no processo de desastre, pois eles devem ser adequados e efetivos para esse determinado grupo, que em sua maioria, vivenciam condições econômicas e sociais precárias.

3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO AOS DESASTRES AMBIENTAIS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Indo ao encontro do capítulo anterior, em que apresentamos a PNAS, o SUAS, e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, neste realizaremos um aprofundamento sobre a organização e a atuação da assistência social no enfrentamento de desastres, a partir da realidade de Santo Eduardo, 13º distrito do município de Campos dos Goytacazes, no norte fluminense do estado do Rio de Janeiro. E para compreendermos como o SUAS se estrutura no município priorizamos uma análise sucinta dos Planos Municipais da Assistência Social (PMAS) - 2018-2021 e 2022-2025 - que abrangem o espaço temporal em que foi desenvolvido o estudo de caso.

3.1. O SUAS NO ÂMBITO MUNICIPAL

Como apresentado anteriormente, o SUAS é o instrumento de materialização da PNAS, por meio do qual são implementadas e executadas as ações e serviços para se alcançar os objetivos da referida política e viabilizar os direitos sociais. E deste modo, a concretização, qualidade e efetividade da assistência social dependem da elaboração de um Plano Municipal.

O Plano Municipal da Assistência Social (PMAS), “trata-se de um instrumento de planejamento estratégico que tem por finalidade organizar, regular e nortear a execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), segundo a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2018, p.9). Ele é uma responsabilidade dos municípios, e deve ser construído a partir de um Diagnóstico Socioterritorial, ferramenta de interpretação da realidade através de “dados referentes aos âmbitos: social, educacional, ambiental, econômico e da saúde de um determinado território”(CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2018, p.9).

O diagnóstico permite a identificação das demandas e necessidades de cada território, assim como os problemas e dificuldades vivenciados pela população, e possibilita a elaboração de estratégias de ação, e a adequação da atuação sobre a realidade social que se apresenta, levando em consideração os meios possíveis e disponíveis para a execução e efetividade dos serviços. Ele compõe o processo de planejamento e intervenção governamental, e permite ao gestor por meio das informações e dados “prever melhor as ações necessárias para cada território, bem

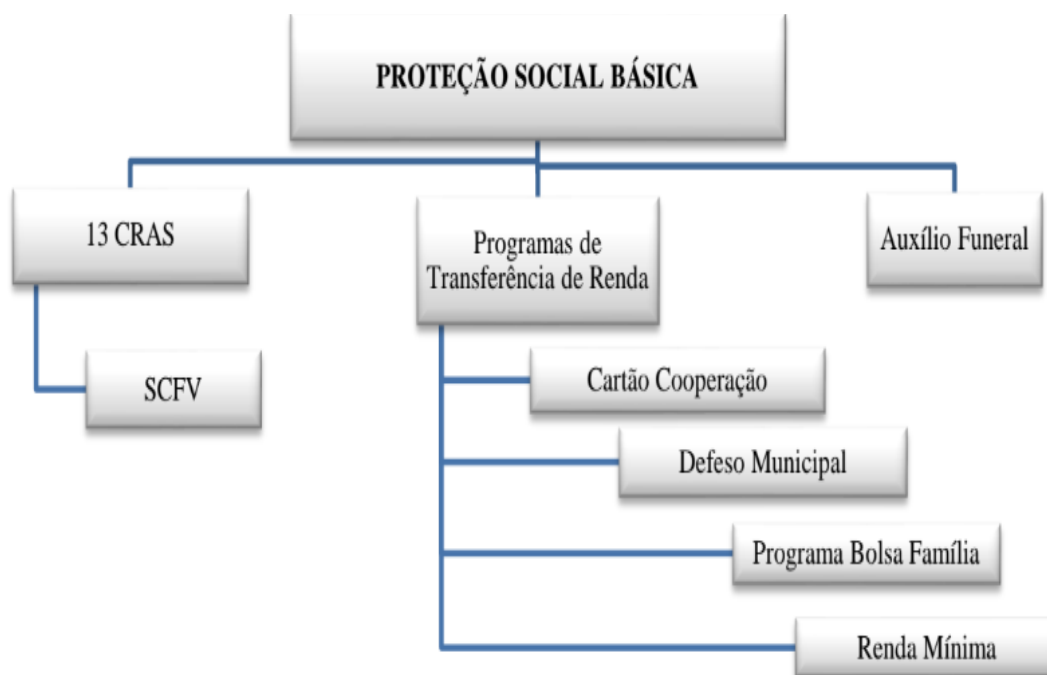
como planejar os investimentos e articular a Política de Assistência Social com as demais políticas ofertadas”(CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2018, p.9).

O PMAS é essencial para a qualidade e efetividade do trabalho realizado no âmbito do SUAS, por ser pensado através de uma aproximação com a realidade social. Os planos supracitados, elaborados no município de Campos, têm como metodologia a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo e resultam de uma construção coletiva que contou com a participação dos profissionais e agentes de diversos setores, dos usuários, e de pesquisadores e integrantes do Conselho Municipal de Assistência Social (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2018).

No município de Campos dos Goytacazes-RJ a Proteção Social Básica se materializa por meio dos “Centros de Referência de Assistência Social – CRAS – a partir da oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF – e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV” (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2018, p.134; CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2022, p.173).

No PMAS 2018-2021, ela apresentava a seguinte estrutura:

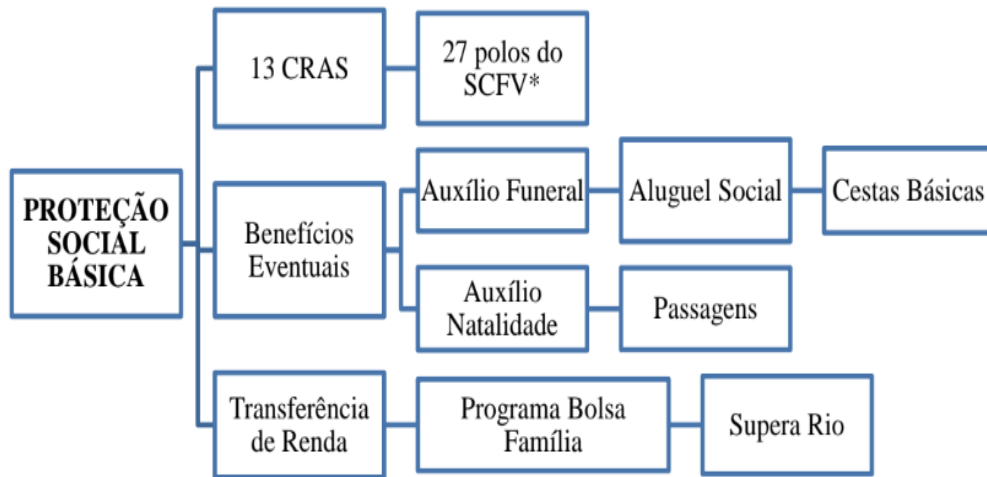
Figura 1: Estrutura da Proteção Social Básica (PMAS 2018-2021)



Fonte: CAMPOS DOS GOYTACAZES (PMAS), 2018.

E a partir do PMAS 2022-2025 apresenta a seguinte estrutura:

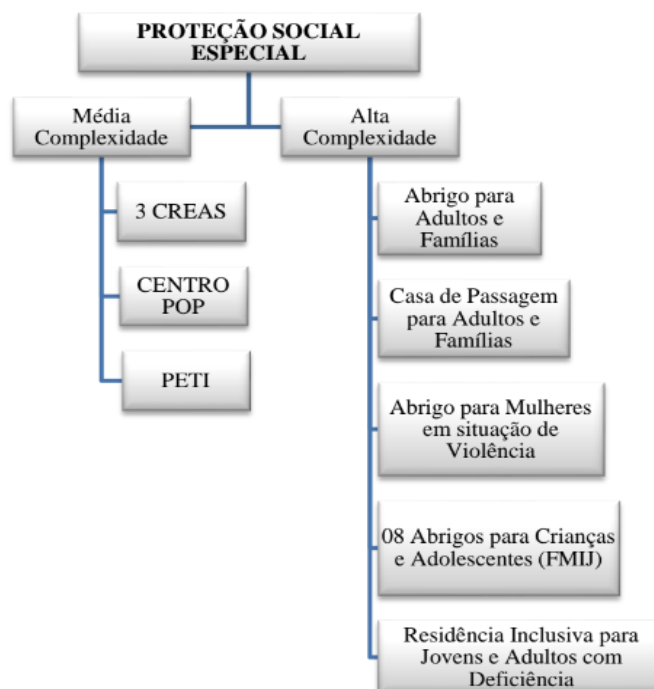
Figura 2: Estrutura da Proteção Social Básica (PMAS 2022-2025)



Fonte: CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2022.

A Proteção Social Especial se materializa por meio dos “Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS –, do Centro POP, dos Serviços de Acolhimento Institucional” (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2018, p.190; CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2022, p.200). Ela apresentava, de acordo com o Plano 2018-2021, a seguinte estrutura:

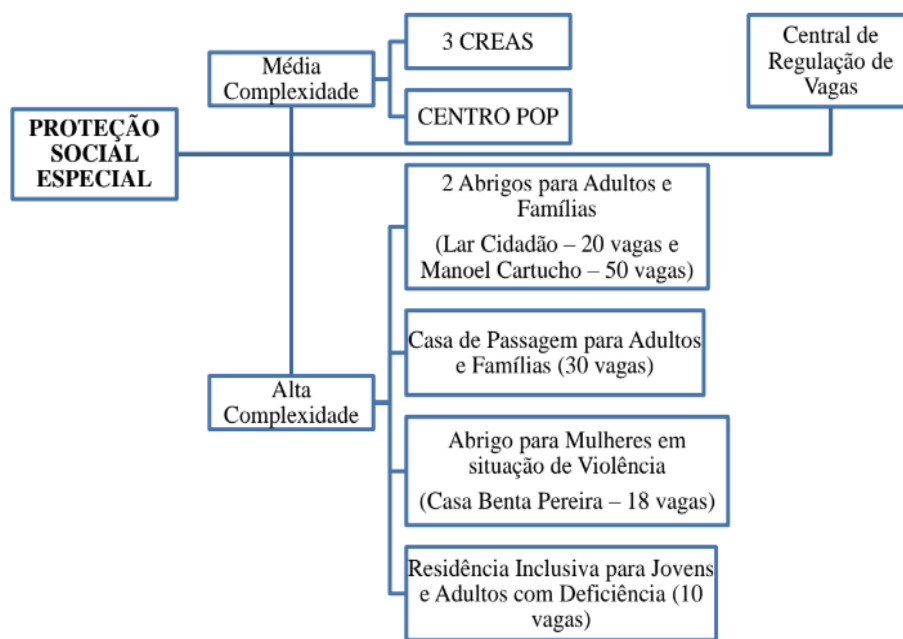
Figura 3: Estrutura da Proteção Social Especial (PMAS 2018-2021)



Fonte: CAMPOS DOS GOYTACAZES (PMAS), 2018.

E hoje, com o plano 2021-2025 se constitui da seguinte forma:

Figura 4: Estrutura da Proteção Social Especial (PMAS 2022-2025)



Fonte: CAMPOS DOS GOYTACAZES (PMAS), 2022.

Ambas as modalidades apresentam mudanças a partir do novo plano, como por exemplo, o SUPERA RJ, benefício emergencial criado pelo governo do Estado a partir das demandas que surgiram na pandemia da Covid-19 e passou a compor a proteção social básica, e o PETI que fazia parte da proteção social especial e passou a ser ofertado na proteção social especial e pelo Setor de Gestão do SUAS (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2022). Contudo, no que se refere ao enfrentamento de desastres isso não aconteceu. Em nenhum dos dois planos municipais consta o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências na composição da Proteção Social Especial de alta complexidade como previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Algo que traduz a falta de estruturação e efetivação da oferta desse serviço no município.

Sabe-se que no país, esse serviço está sendo objeto de muitos estudos, pesquisas e debates. Em nível nacional, nos últimos anos, houve um movimento de estruturação das Diretrizes para a atuação da Assistência Social em contextos de

Emergência e Calamidades Públicas. No entanto, de acordo com o PMAS 2022-2025,

em nível municipal o que se tem até o momento é a indicação da temática no Plano Municipal de Assistência Social – 2018 a 2021, já mencionado, e o estabelecimento nele de uma meta que envolve a instituição de uma comissão intersetorial para estudo e planejamento das ações em contexto de desastre socioambiental e o início da interlocução com as pastas envolvidas para construção do Plano Municipal referente a execução do serviço (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2022, p.249).

No plano 2018-2021 apenas uma ação realizada no âmbito da assistência é apresentada, que se refere a um estudo de campo realizado pela Vigilância Socioassistencial na localidade de Morro do Coco (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2018). Já no Plano 2022-2025 é colocado que,

O trabalho social ofertado pela SMDHS nessas situações tem se direcionado para o cadastramento das famílias atingidas, encaminhamento das famílias para acolhimentos provisórios e concessão de benefícios eventuais, dentre eles cestas básicas, colchonetes, cobertores e água. Para além destes, o acompanhamento das famílias e atendimentos com vistas a fornecer uma rede de apoio (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2022, p.248).

Ambos apresentam como meta a Instituição de uma Comissão intersetorial para estudo e planejamento das ações em contexto de desastre ambiental, que ainda não foi alcançada. O processo foi iniciado a partir de uma articulação com o Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais da Universidade Federal Fluminense do polo de Campos dos Goytacazes (NESA/UFF), mas não houve a composição da referida comissão.

Os documentos apontam a necessidade de planejamento, organização e estruturação, assim como a criação de estratégias e protocolos que orientem a atuação dos trabalhadores do SUAS no município, de acordo com a realidade local. E expressam uma deficiência que também fica visível ao se aproximar da população afetada e da realidade social vivenciada por eles, conforme veremos a seguir.

3.2. Desastres ambientais, assistência social: o caso de Santo Eduardo

Os desastres afetam milhares de famílias e indivíduos no Brasil, direta ou indiretamente, provocando danos e prejuízos sociais e econômicos, transformando a dinâmica social, podendo agravar situações de vulnerabilidade social, intensificando as desigualdades sociais. “Segundo dados do Sistema de Informação Nacional de

Defesa Civil, os eventos disparadores dos desastres que ocorrem com maior frequência são as inundações” (SIQUEIRA; MENDES; FILHO, 2016, p.114).

No município, "situações de desastres relacionados às águas são enfrentadas desde o século XIX, causando danos e perdas irreparáveis à cidade e aos seus residentes” (DUTRA *et al.*, 2021, p.1).

A relação dos habitantes de Campos dos Goytacazes com a água se iniciou de forma positiva assim como em várias partes do país, considerando-a como uma fonte de vida e proteção, fundamental para a subsistência (DUTRA *et al.*, 2021). No entanto, com a produção das vulnerabilidades sociais, a urbanização desorganizada, construções em áreas de risco e problemas de infraestrutura foi se estabelecendo uma outra relação com a água e os cursos d'água, principalmente pela população de regiões afetadas por desastres como inundações e alagamentos.

A proximidade com os cursos d'água que antes era vista positivamente, passou a ser também fruto de muitos medos e inquietações. A água passou a ser não só a fonte de vida, mas também um perigo para os moradores. Uma realidade vivenciada por moradores do distrito de Santo Eduardo. O distrito se encontra a 80km da região central do município, e as dificuldades impostas por esse distanciamento e a falta de equipamentos e ativos territoriais afetam em grande medida a vida da população e toda dinâmica social, reforçando a sociabilidade rural, bem evidente no cotidiano da localidade, que tem como base econômica atividades agrícolas e pecuárias.

Como apresentado por Dutra *et al.* (2021), colocado pelos entrevistados do estudo de caso e constatado por meio do trabalho de campo, a localidade foi construída em volta de um córrego e próxima a outros cursos d'água, possui áreas muito precárias, apresenta uma infraestrutura deficitária, ou seja, apresenta muitas vulnerabilidades socioespaciais, o que explica a grande incidência de desastres na região, que traz transtornos e sofrimento para a população.

O território que possui aproximadamente 2092 habitantes de acordo com o último CENSO do IBGE 2010, como apresentado no PMAS 2022-2025, é atendido pelo CRAS Morro do Coco e o CREAS III, de acordo com a estruturação do SUAS no município, que se encontra presente no Plano Municipal da Assistência Social e na Cartilha da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SMDHS), dispositivos que se encontram, respectivamente, a 28 km e 80 km da localidade, o que dificulta bastante o acesso a esses serviços.

3.3. O enfrentamento aos desastres no SUAS pela ótica da população afetada:

Os desastres modificam a dinâmica social, trazendo inúmeros transtornos para os sujeitos afetados e a comunidade. Por meio da pesquisa pudemos observar que também há sujeitos indiretamente afetados, como os amigos e os familiares das vítimas.

Compreendemos que a realidade social é mutável, e que ela deve subsidiar as mudanças e adequações no âmbito do SUAS, que são essenciais para o aprimoramento e efetividade da atuação da assistência social. O aumento da incidência e gravidade dos desastres são questões colocadas para assistência social, e requerem um reordenamento no que tange a sua atuação no enfrentamento dessas situações. E na aproximação com os entrevistados ficou ainda mais nítida essa urgência.

É sabido que os desastres causam inúmeros danos e prejuízos. Há muitos relatos de perdas e de todo sofrimento gerado nessas ocasiões. Todavia, a partir do estudo de caso ficou exposto que a localidade não sofre somente com a incidência dos impactos mas também com o abandono e negligência do poder público. Uma realidade que ficou visível quando confrontamos o número de ocorrências registradas, encontradas no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (S2ID) e complementados pela Secretaria Estadual de Defesa Civil do Rio de Janeiro, que são inferiores aos relatados dos moradores, conforme observado após as análises das entrevistas realizadas.

A atuação do poder público é colocada como deficitária em praticamente todos os âmbitos pelos participantes, no entanto, a inexistência do atendimento da assistência social nos casos de desastres que afetam a região esteve presente em muitos relatos. Eles afirmam, “em casos de inundação não, eles nunca vieram aqui por causa de inundação, nada não. Que eu me lembre não” (Entrevistada A); “Não tem nenhuma intervenção de Serviço Social... Ou de Defesa Civil, ou de guarda civil, ou de qualquer outro órgão municipal, ou estadual também (Entrevistado B).

Sobre a atuação da assistência social nessas ocasiões, dentre os 20 relatos, apenas um cita o seu comparecimento, em um momento posterior ao impacto. “Prometeram até trazer uns colchão, uns colchãozinho pra quem perdeu e não tinha

onde dormir. Os colchão até hoje não chegou, prometeram sacolão e até hoje o sacolão não chegou” (Entrevistada C).

No contato com essa população também ficou exposto o desconhecimento da atuação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em situações de desastres. Os relatos traduzem uma desatenção a esses indivíduos e famílias que sofrem grandemente os efeitos e consequências desses processos, que podem consistir em prejuízos materiais e danos humanos, e faz com que a população enfrente individualmente ou coletivamente essas situações, e criem estratégias e formas de resistência.

Os participantes deixam claro isso quando fazem explicações sobre o enfrentamento dessas situações, como: “A gente se ajuda aqui, se ajuda. Eu por exemplo já botei muita gente acima da minha casa, minha casa é um sobrado, eu alojei o pessoal em cima da minha casa na, na laje, porque não deu tempo de correr [...]” (Entrevistado D); “A comunidade junto a igreja também ajudou a reestruturar essas casas, doando telhas, madeiras, até mão de obra , que possibilitou, é, o retorno dessas famílias para suas casas” (Entrevistado B);

Alguns empresários aqui da região, às vezes por livre e espontânea vontade, doam alimentos, doam material de limpeza, essas coisas assim. As igrejas ajudam geralmente depois também. Algumas pessoas criam também alguma mobilização de doação de roupas, de algumas coisas, mas também de forma espontânea também (Entrevistado E)

Eles deixam claro que a organização e mobilização dos afetados para o enfrentamento dos desastres, que se efetivam por meio de uma rede de apoio comunitária e não pelo acesso às políticas públicas, evidenciam o descaso do poder público. Ou seja, a proteção acaba por ficar a cargo das próprias famílias, com o suporte de parentes e vizinhos, e de pessoas da comunidade que possuem mais recursos. Ressalta-se que a maior parte da população afetada possui renda e escolaridade baixas, e mesmo em condições precárias, de algum modo aceitam a responsabilização que lhes é imputada, assumindo a responsabilidade de ter que lidar com todo o processo de desastres sozinhas dentro das suas possibilidades, e com suas consequências que nunca se sabe precisamente quais serão.

Esta realidade também é exposta quando afirmam, por exemplo, que “[...] o tempo foi passando, e, todo mundo a vida mudando, então muitos fizeram o que, construíram um segundo andar, porque realmente não queriam, não querem ir embora de Santo Eduardo, só queriam uma assistência” (Entrevistada F). “[...] nunca

houve essa situação de assistência, aí o que as pessoas começaram a fazer foi assim, tentar mudar a situação deles. Aí construía. Quem podia, né, construía um segundo andar, a parte de cima. Ou subia a casa, ou aterrava a casa ou subia mais um pouco” (Entrevistada F).

É notório que há uma naturalização da desproteção nessas situações, que oculta o dever do poder público e, conseqüentemente, contribui para que qualquer ação realizada no enfrentamento dessas situações pelo Estado seja considerada como uma “ajuda”, e os distancie da perspectiva do direito, muito fomentada pela desinformação, mas também por uma narrativa que conduz à ideia de que os desastres são inevitáveis. E, é devido a discursos de naturalização de desastres, e o descrédito nas possíveis respostas e resoluções do Estado no tratamento dessa questão, que a prefeitura e o Estado na maioria das vezes não são pressionados “a dar respostas mais definitivas aos problemas advindos dos riscos de desastres relacionados à água que há muito tempo atingiam um grande contingente populacional” (SIQUEIRA; MENDES; FILHO, 2016, p.116).

Portanto, nesse cenário, também se faz necessário ir contra esse movimento e pensar na desnaturalização desses processos, algo que vem sendo proposto na abordagem das ciências sociais, com destaque para a sociologia dos desastres. É preciso socializar amplamente todo o conhecimento técnico-científico sobre a temática, considerando a sua importância como subsídio para a participação social, para organização e mobilização comunitária, assim como para o protagonismo dos sujeitos afetados na defesa dos seus direitos, para que possam demandar de forma ativa e consciente o poder público. Uma demanda que instigou a elaboração do capítulo seguinte.

4. OS DIREITOS SOCIAIS SOB UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Ao falarmos sobre direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais, se faz necessário compreendê-los como processos, resultado sempre provisório das lutas que emergem na sociedade (FLORES, 2009) e, principalmente, considerar a sua construção histórica, e os determinantes políticos que afetam diretamente no seu reconhecimento, na sua consolidação, assim como na sua garantia.

A realização dessa análise nos aproxima de autores como T.H. Marshall (1967), uma referência mundial sobre a temática, que reflete sobre a construção desses direitos ao conceituar a cidadania, e José Murilo de Carvalho (2001), uma referência nesse debate no âmbito nacional, que segue o mesmo caminho, mas faz uma crítica ao etnocentrismo da teoria de Marshall, e apresenta a realidade singular do Brasil.

Segundo a Teoria trifacetada de T.H. Marshall (1967), o conceito de cidadania constitui-se de um conjunto de três elementos de caráter normativo, um civil, um político e um social. O civil refere-se à liberdade individual, “liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça” (MARSHALL, 1967, p.63). O político compete ao “direito de participar do exercício do poder político, como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”(IDEM). E o social, diz respeito ao “direito a um mínimo de bem estar social, econômico, e segurança ao direito de participar por completo da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p.63-64).

Elementos que correspondem, respectivamente, aos direitos civis, políticos e sociais, construídos e conquistados historicamente, por meio de lutas e movimentos democráticos, em séculos e contextos históricos diferentes. De acordo com o autor (Marshall, 1967), os direitos civis surgem no século XVIII, contexto em que na Europa ocidental, condições históricas possibilitaram essa conquista, como a intensificação das relações de mercado e a necessidade de uma economia de mercado competitiva, processos que careciam de uma normatização civil, e possibilitaram a garantia aos cidadãos, basicamente, de igualdade formal e liberdade individual.

Como afirma Marshall (1967), foi a consolidação desse primeiro grupo de direitos que contribuiu para o surgimento, por volta do século XIX, dos chamados direitos políticos, os quais consistem na garantia da participação no exercício do poder, de forma direta ou indireta, assegurada pelo voto. E a sua implementação colaborou para a ampliação dos anteriores direitos civis a um maior contingente de pessoas, considerando que os direitos civis possuíam um caráter de universalidade, mas na prática eram estendidos apenas aos cidadãos da classe hegemônica, ou seja, a burguesia e os capitalistas.

Foi a partir da existência dos direitos políticos que houve a viabilização e a criação dos direitos sociais, que surgem no século XX (Marshall, 1967). Se referem ao direito a um mínimo de bem-estar social, em que a sua consolidação só seria alcançada quando todos os cidadãos tivessem acesso a esse mínimo. Diferentemente dos direitos tradicionais, como são conhecidos os direitos civis e políticos, os direitos sociais, mesmo sendo uma conquista do século XX, só foram efetivados após a Segunda Guerra Mundial, na década de 1940, associados ao Welfare State (MARSHALLI, 1967). O que ocorreu após muita mobilização e pressão social.

Entendemos que a Teoria de Marshall traz elementos importantes para a constituição da cidadania e dos direitos fundamentais, principalmente por incluir os direitos sociais no processo de constituição da cidadania moderna (HULLEN, 2018), no entanto, apesar da similaridade é necessário destacar que esse processo se desenvolveu de forma peculiar no Brasil, diferentemente de outros países, sobretudo os europeus (MORAES; SILVA JÚNIOR, 2007). Como afirma José Murilo de Carvalho (2001) o modelo inglês nos serve apenas para comparar por contraste, pois aqui ele não se aplica, visto que,

A conquista dos elementos que compõem a cidadania deu-se de forma diferenciada no país, o que gerou, por consequência, não apenas um cidadão diferente, mas também uma forma de democracia diversa e inversa à dos países europeus apontados por Marshall (MORAES; SILVA JÚNIOR, 2007, p.8).

No Brasil houve pelo menos duas diferenças importantes nesse processo: a alteração na sequência em que os direitos foram construídos e consolidados, e a maior ênfase no direito social, em relação aos outros (CARVALHO, 2021). Observa-se que no país a constante alternância no que se refere aos planos políticos e regimes governamentais, influenciou no atraso em relação à consolidação

dos direitos civis, políticos e principalmente sociais, assim como na falta de linearidade e inversão do processo que ocorreu em outros países, apresentado na obra de T.H. Marshall. Inconsistências que até os dias de hoje influenciam no reconhecimento, na viabilização e na garantia desses direitos.

Na história do Brasil, há autores que afirmam que os primeiros direitos consolidados foram os políticos, no entanto a complexidade do fenômeno da cidadania no Brasil, dificulta essa dedução. Na república velha, até meados dos anos 20 e 30, do século xx, “os direitos políticos eram submetidos aos grandes fazendeiros regionais, o qual através do voto de cabresto fazia valer seu poder no cenário político local e regional” (MORAES; SILVA JUNIOR, 2007). Uma realidade que se modifica apenas após 1945, momento no qual se inicia um curto período democrático-representativo no país “caracterizado por governos populistas e nacionalistas” (MORAES; SILVA JÚNIOR, 2007), mas que acaba sendo interrompido por um golpe de estado, conhecido como Golpe Civil-Militar de 1964, realizado no Governo de João Goulart, com a instauração de um regime ditatorial que se perpetuou por 21 anos, marcado pela violência, barbárie, e pela restrição de direitos civis e políticos pelo Estado. A mudança desse cenário político só ocorre a partir do fracasso da referida ditadura e da mobilização e pressão popular que culmina no movimento político “Diretas Já”, que possibilitou o início de um novo regime político e a consequente redemocratização do país.

No que tange a esfera política, a fase inaugurada em 1985 foi de intensificação da democratização. Os sinais mais importantes foram a instituição de condições livres de participação e contestação (com a revogação de todas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização política) e, acima de tudo, a refundação da estrutura constitucional brasileira com a promulgação de uma nova Constituição em 1988 (KINZO, 2001, p.8).

Apesar do período de 1930 a 1945, durante o governo de Getúlio Vargas, ter se constituído como grande momento da legislação social, com a “criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, maior Assistência Social e com a Consolidação das Leis do Trabalho em 1943” (MORAES; SILVA JÚNIOR, 2007), reconhecidos mundialmente desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, em 1948, junto com os direitos civis e os direitos políticos, no elenco dos direitos humanos (TELLES, 1980), e dos avanços para a esfera social que ocorreram no período ditatorial, apenas após a Constituição Federal de 1988, um marco da proclamação de direitos no país, principalmente os sociais, que são

apresentados em um capítulo exclusivo. De acordo com o seu Art. 6º referem-se à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados. Foi a partir deste momento que os termos “cidadania” e “direitos fundamentais” se popularizaram no país (MORAES; SILVA JÚNIOR, 2007).

Como afirma Hullen (2018), a Constituição Federal de 1988 materializou o processo de redemocratização do país, resultando em uma ampliação da discussão e da mobilização política, com a inserção de outros atores sociais. E de acordo com a autora,

Dentre seus conteúdos mais expressivos, merecem destaque: o forte componente de garantia de direitos de cidadania e de correspondente responsabilização do Estado; de afirmação do compromisso com a democracia direta, por meio da institucionalização de canais de participação da população no controle da gestão pública; e, ainda, de construção de um novo pacto federativo, com ênfase na descentralização e no fortalecimento dos municípios (HULLEN, 2018, p.222).

Contudo, como é colocado por Hullen (2018, p.226), até os dias atuais, “a paisagem brasileira é composta pelo sofrimento social, político e econômico de milhões de brasileiros”, e nosso Estado-Nação, carrega no bojo do seu processo de formação, a sua enorme iniquidade. De modo que, apesar dos ganhos para a esfera social, com o reconhecimento e consolidação dos direitos sociais e a criação de políticas e programas sociais, ainda há dificuldades impostas para a sua efetivação, que se expressam em maior medida em governos neoliberais.

4.1. Direitos sociais e desastres ambientais: da teoria à prática

Os direitos são sempre consequências, os meios pelos quais nós temos, ou deveríamos ter, acesso a bens e serviços necessários para a obtenção de uma vida digna, dentro de um sistema imerso de “processos hierárquicos e desiguais que facilitam ou impedem sua obtenção” (FLORES, 2009, p.30). Algo que, em um cenário ideal, deveria ser de forma igualitária e generalizada, considerando que a riqueza é socialmente produzida (MARX, 2013).

No entanto, como afirma FLORES (2009, p.30)

O acesso aos bens, sempre e em todo momento, insere-se num processo mais amplo que faz com que uns tenham mais facilidade para obtê-los e que a outros seja mais difícil ou, até mesmo, impossível de obter. Falamos, por conseguinte, dos processos de divisão social, sexual, étnica e territorial

do fazer humano. Segundo a “posição” que ocupamos em tais marcos de divisão do fazer humano, teremos uma maior ou uma menor facilidade para ter acesso à educação, à moradia, à saúde, à expressão, ao meio ambiente, etc.

Dá a importância dos direitos, das normas jurídicas, e principalmente das lutas e da sua defesa, que devem ser realizadas, de forma ininterrupta, considerando os ataques, e as tentativas de retrocessos e de destituições, recorrentemente praticadas por governos neoliberais, que visam sempre a desresponsabilização do Estado em relação às demandas da população e a sua disposição integral ao mercado.

O cidadão brasileiro está imerso na história como personagem tardio e ao iniciar o seu processo de inclusão, lento e tortuoso, nos processos sociais, políticos e econômicos do país, encontra pela frente a ideologia de mercado, atuando de maneira impregnada como opositora a sua inserção social efetiva (HULLEN, 2018, p.227).

O discurso que traz o mercado como um importante regulador e que deve reger a sociedade, carrega também uma narrativa que tem como objetivo a culpabilização dos sujeitos em prol da desresponsabilização do Estado. E ao omitir responsabilidade pública, “descaracteriza a própria noção de direitos, desvinculando-os do parâmetro da justiça e da igualdade” (TELLES, 1998, p.35)

Flores (2009) propõe uma discussão muito pertinente sobre o significado dos direitos. Ele enfatiza a importância de compreendê-los e saber diferenciar o “quê” (o que são os direitos) do “por quê” e do “para quê” (IDEM). E faz uma análise da perspectiva tradicional, onde o significado dos direitos se reduz à sua extensão e à sua generalização, ou seja, "a ideia que inunda todo o discurso tradicional reside na seguinte fórmula: o conteúdo básico dos direitos é o “direito a ter direitos” (FLORES, 2009, p. 27).

Se estamos atentos, essa lógica nos faz pensar que temos os direitos mesmo antes de ter as capacidades e as condições adequadas para poder exercê-los. Desse modo, as pessoas que lutam por eles acabam desencantadas, pois, apesar de nos dizerem que temos direitos, a imensa maioria da população mundial não pode exercê-los por falta de condições materiais para isso (FLORES, 2009, p.27).

Essa discussão não é, e nem pode ser simples. O direito não é algo dado, e nem sempre é facilmente acessado. O aparente “simplismo” da teoria tradicional (FLORES, 2009), influencia diretamente na luta e defesa dos direitos e dificulta a sua real compreensão e todo conhecimento que pode ser gerado. Como afirma

Bobbio (1992), uma coisa é proclamar um direito, outra é permitir e facilitar que a população o desfrute efetivamente.

A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido (BOBBIO, 1992, p.11).

Esse é um debate que deve ser amplamente realizado, principalmente por agentes de políticas públicas e sociais, como assistentes sociais, que atuam na maioria das vezes, na busca da viabilização de direitos. Para tanto, deve ser considerada a importância de uma análise mais específica dos direitos nos diferentes âmbitos institucionais, e como eles se apresentam nas diversas políticas que os englobam.

No âmbito do enfrentamento aos desastres é urgente se pensar sobre os direitos da população afetada por essas situações e a concretização da sua oferta, considerando os dilemas e entraves institucionais que influem sobre a sua efetivação, e principalmente a importância da participação social para a garantia desses direitos, compreendendo o papel dos sujeitos sociais na luta pelos direitos sociais, uma luta que perpassa a dimensão teórica, e também abrange a sua concretização e sua efetivação.

A pesquisa expôs por meio da visão dos afetados, a dificuldade no acesso aos direitos direcionadas a esses sujeitos, estabelecidos pelas legislações, e apresentado nos capítulos anteriores. Entendemos que há inúmeros entraves que influenciam na viabilização desses direitos no âmbito institucional, e condições objetivas e subjetivas que podem ser determinantes dentro desse processo, e principalmente que o reconhecimento e a consolidação desses direitos são fatores consideravelmente recentes. Contudo, entendemos que o reconhecimento do papel da assistência social e a participação social apresentam um grande potencial para a garantia desses direitos.

É nítido que o desmantelamento dos serviços públicos é um dos entraves da garantia de direitos no Brasil. O enfraquecimento das políticas e a precarização dos serviços e do trabalho se colocam como empecilho para uma atuação mais efetiva dos agentes que trabalham na viabilização dos direitos. Inúmeras são as

dificuldades encontradas por esses profissionais no âmbito institucional que podem complicar o exercício profissional.

Telles (1998, p.42) ao fazer uma análise sobre o processo de consolidação de direitos no Brasil, afirma que

A destituição dos direitos – ou, no caso brasileiro, a recusa de direitos que nem mesmo chegaram a se efetivar – significa também a erosão das mediações políticas entre o mundo social e as esferas públicas, de tal modo que estas se descaracterizam como esferas de explicitação de conflitos e dissenso, de representação e negociação; é por via dessa destituição e dessa erosão, dos direitos e das esferas de representação, que se ergue esse consenso que parece hoje quase inabalável, de que o mercado é o único e exclusivo princípio estruturador da sociedade e da política, que diante de seus imperativos não há nada a fazer a não ser a administração técnica de suas exigências, que a sociedade deve a ele se ajustar e que os indivíduos, agora desvencilhados das proteções tutelares dos direitos, podem finalmente provar suas energias e capacidades empreendedoras.

A partir das reflexões postas por Telles, podemos compreender que a garantia de direitos não é automática ou espontânea, nem mesmo facilitada. Ter uma lei que estabelece um direito, infelizmente não traduz a sua concretização. Uma realidade que pode ser pensada sob o conceito de ilusão jurídica apresentado por Marx e Engels (2007, p.77) em sua obra "*A Ideologia alemã*", que consiste na redução do direito a uma mera vontade ou condição. Como é colocado pelos autores, alguém pode ter um título jurídico referente a uma coisa, mesmo sem tê-la concretamente (IDEM).

Os direitos sociais se encontram em um campo de disputa, e a sua viabilização depende de um processo complexo, e não apenas das demandas sociais. Requer esforços dos agentes envolvidos nesse processo, principalmente para driblar os entraves que afetam a sua viabilização. Para tanto, se faz necessário buscar estratégias para o enfrentamento da defasagem entre os princípios igualitários postos na lei e a realidade social, mesmo que minimamente, uma vez que a sua superação é impossibilitada pelo sistema capitalista, e pode ser considerada utópica dentro dessa ordem societária.

Através do contato direto com a população fica nítida a distância entre o que é disposto no aparato legal e a realidade vivenciada pelos sujeitos. Mesmo sendo reconhecidos legalmente, os direitos direcionados à população afetada por desastres não são devidamente viabilizados. Sequer há, por parte da população que fez parte do estudo de caso, o reconhecimento do papel da assistência social nesse processo.

E consideramos a informação um instrumento fundamental para a viabilização de direitos, tanto para os profissionais, como para os sujeitos sociais que os demandam. Entende-se que a busca e a reivindicação por direitos se encontra atrelada ao seu conhecimento. Assim como é colocado por BERNARDO et al. (2015, p.335-336), compreendemos que

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 contextos e que se propõem a adotar uma compreensão dos desastres.

Diante disso, a socialização de informações com esses sujeitos, além de ser uma das atribuições do assistente social, é um importante instrumento nesse processo. Ela pode subsidiar a luta, a defesa e a viabilização de direitos, possibilitando a participação social e o exercício do controle social.

Na NOB/SUAS (2007) a garantia da gestão participativa com controle social é apresentada como um dos deveres da gestão do trabalho no âmbito do SUAS, (FERREIRA, 2011). E como uma de suas diretrizes de organização a participação da população, "por meio de organizações representativas, na formulação e no controle dos serviços socioassistenciais em todos os níveis de governo" (FERREIRA, 2011, p.89).

A capacitação dos trabalhadores da Assistência Social com a finalidade de "produzir e difundir conhecimentos que devem ser direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais, ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários para o aprimoramento da política pública" (FERREIRA, 2011, p.43), também é colocada como diretriz para a Política Nacional de Capacitação na referida NOB/SUAS. Ou seja, o estímulo à participação efetiva encontra-se presente na legislação, e ele tem por objetivo a melhoria da "qualidade dos serviços socioassistenciais e do acesso do usuário a esses" (FERREIRA, 2011, p.89).

A participação popular pelo controle social é uma das características do Estado Democrático de Direito, no qual a população, mesmo após a escolha de seus representantes pelo voto, possui o objetivo de acompanhar, contribuir e fiscalizar a ação do agente público, visando à maior efetividade dos direitos fundamentais (FERREIRA, 2011, p.89).

Como é apresentado na PNAS (BRASIL, 2005, p.51), o controle social surge na Constituição Federal de 1988, "enquanto instrumento de efetivação da

participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado”, de modo a ampliar o “envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais assim como no controle das ações do Estado” (COUTO, 2009, p. 77-78).

A participação social passou a representar em suas diversas modalidades um elemento estruturante do sistema brasileiro de proteção social. Institucionalizou-se como espaço de debate, deliberação e controle das políticas, e consolidou-se em praticamente todo o conjunto de políticas sociais, sobretudo com a instalação dos conselhos paritários (COUTO, 2009, p.78).

Como afirma Couto (2009), com o controle social busca-se permitir uma maior “expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas”. No âmbito da assistência social ele pode ser efetivado por meio da participação em conselhos e conferências, assim como em outras instâncias que somam força a esse processo (BRASIL, 2005).

Hoje os conselhos de políticas sociais formam uma complexa institucionalidade, composta por mais de uma dezena de conselhos nacionais, por dezenas de conselhos estaduais e por milhares de conselhos municipais espalhados por todo o país, organizando-se em formatos e dinâmicas diferenciadas (COUTO, 2009)

Contudo, “um dos grandes desafios da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados” (BRASIL, 2005, p.53). É explícito o silenciamento de alguns sujeitos sociais. Os afetados por desastres, por exemplo, muitas vezes acabam silenciando mesmo estando em grande sofrimento social, no entanto, deve-se considerar que essa ação pode ser fruto de um conjunto de fatores, como a dinâmica vivenciada por esses indivíduos, a sua rotina de vida, o processo de espoliação de trabalhadores, e pela influência da ideologia hegemônica - conservadora e neoliberal - que se beneficia desse tipo de comportamento, e os envolve em uma narrativa que acaba por estimular o processo de naturalização dos desastres, ocultando a responsabilidade do Estado.

Diante desse cenário se dá a importância da socialização de informação, visto que a falta de conhecimento e/ou dificuldade de acesso a ele são aspectos que podem dificultar para que os sujeitos se posicionem mais ativamente na cena política, ou pelo menos não silenciem, assim como participem ativamente nas

tomadas de decisões e exerçam devidamente o controle social. Algo relatado na PNAS, que trata da “necessidade de informação aos usuários da assistência social para o exercício do controle social por intermédio do Ministério Público e dos órgãos de controle do Estado para que efetivem esta política como direito constitucional” (BRASIL, 2005, p. 53) e que precisa ser considerado no exercício profissional, a ser realizado na perspectiva do direito, afirmando o compromisso com a defesa dos direitos, e garantindo a qualidade dos serviços prestados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há inúmeras críticas à atuação pontual e reducionista praticada apenas no momento da crise aguda dos desastres, algo que perpassa todas as políticas e serviços que atuam na gestão dos desastres. Como foi abordado no presente trabalho, no estudo de caso realizado para a pesquisa, o “abandono” do poder público foi uma questão muito pontuada pelos entrevistados, que expressaram as dificuldades de acessar direitos, serviços e benefícios, estabelecidos por diversas políticas públicas. Assim como, ficou exposto o desconhecimento sobre leis, normas e diretrizes que estabelecem um atendimento efetivo para a população afetada por desastres dentro do SUAS, como o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências, que mais chamou atenção e instigou a realização do presente trabalho.

Os desastres ambientais se constituem hoje como uma temática urgente e que vem sendo amplamente debatida dentro das políticas públicas que realizam o seu enfrentamento, assim como por pesquisadores em todo território nacional. A gestão de desastres se tornou objeto de estudo, e há de se considerar que esse é um importante caminho para o aprimoramento e a efetividade da atuação nessas situações, visto que a pesquisa científica permite um aprofundamento da questão sob uma perspectiva crítica, e traz elementos importantes que podem estar ocultos no cotidiano profissional e que influem sobre a execução do trabalho.

À vista disso, o presente trabalho se propôs a analisar a Política Nacional de Assistência Social, que possui um importante papel no enfrentamento de desastres, executado no âmbito do SUAS, e que em situações de calamidades e emergências é convocada a realizar uma atuação junto aos afetados, em seu território, garantindo a oferta da proteção social especial a esses indivíduos que se encontram em risco, e sofreram perdas e danos. E buscou contrapor o aparato legal que se refere ao direito da população afetada por desastres com a realidade social vivenciada pelos moradores de Santo Eduardo, elencando-os como uma forma de socialização de informações, visando contribuir para o aprimoramento da efetividade da viabilização de direitos nessas ocasiões, e considerando a importância do conhecimento legal e da participação social e do exercício do controle social.

Compreendemos que o conhecimento sobre o aparato legal é fundamental para o reconhecimento do sujeito de direito, o estímulo à participação e ao controle social, assim como para orientar o trabalho profissional, articulado com a compreensão e análise da realidade social. E que esse trabalho informativo e socioeducativo também é previsto dentro da política de assistência social junto com a população, por todos os agentes atuantes, independente da categoria profissional. Aliás todo cidadão brasileiro tem o direito à informação assegurado no art.5º da Constituição Federal de 1988, e como é colocado por Ferreira (2011, p.25) “toda informação sobre o acesso aos serviços e benefícios, bem como às instâncias de defesa desses direitos deve ser garantida ao cidadão prontamente, sem procedimentos morosos que dificultem ao exercício de sua cidadania”.

O protagonismo do Serviço Social na assistência social pode acarretar na responsabilização de tais profissionais, de forma equivocada, no que se refere à viabilização dos direitos em caso de desastres, assim como pela criação de estratégias e ações para esse enfrentamento. No entanto, é importante destacar que a assistência não constitui um espaço de intervenção profissional exclusivo do Serviço Social (DUTRA, 2018), e a socialização de informações, a defesa dos direitos, e a atuação sobre os desastres não são atribuições exclusivas da categoria.

Contudo, não podemos deixar de considerar que,

O caráter interventivo do Serviço Social faz com que o trabalho desenvolvido por assistentes sociais se vincule, em alguma medida, às questões relacionadas aos desastres. Seja no trabalho cotidiano junto às comunidades, na qual as expressões da questão social se somam à probabilidade de deslizamentos, enchentes, desmoronamentos, fazendo emergir novas demandas de intervenção profissional; seja no relacionamento entre instituições e comunidades, no qual assistentes sociais muitas vezes são demandadas a trabalhar no mapeamento e na comunicação/percepção de riscos; nos atendimentos às emergências, quando acionado para atendimento à população afetada; seja no pós-impacto, momento no qual é possível verificar uma intervenção profissional voltada para a tentativa de recuperação de parte do que foi perdido (DUTRA, 2017 p. 20-21).

Esse trabalho tem o intuito de contribuir para o enfrentamento de desastres dentro do SUAS por todos os seus agentes. A promoção do acesso à informação aos usuários, a “defesa intransigente dos direitos socioassistenciais” (FERREIRA, 2011, p.21) e o “Incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de

produção” são princípios éticos que orientam a intervenção dos profissionais assistência social, de acordo com a NOB/SUAS (FERREIRA, 2011, p.25).

Nesse sentido, uma atuação deve contar com o registro, sistematização e análise de dados e informações que vão orientar o trabalho profissional, subsidiar e possibilitar o acesso e encaminhamento aos serviços e benefícios socioassistenciais direcionados à população. É fundamental aproximar-se do cotidiano das pessoas, por ser este o espaço onde as expressões da questão social se materializam, muitas vezes transformando-se em riscos e vulnerabilidades.

Como é afirmado por Martinelli (2011, p.2) na condição de assistentes sociais , temos por dever acompanhar o movimento histórico da sociedade, visto que não devem ser “estranhas as questões que se relacionam à condição humana, à vida das pessoas em sociedade, à cultura dos sujeitos, aos seus modos de viver, de lutar, de resistir, de desfrutar do lazer e, especialmente, de reivindicar direitos”.

É preciso identificar as demandas, mas também compreender os procedimentos ou instrumentos que possuem para o tratamento da questão.

Para avançarmos na defesa da ética e na construção, reconhecimento, e garantia de direitos, “temos de realizar práticas realmente socioeducativas, ancoradas na mútua implicação entre direitos sociais, educação e cidadania, movidas pela busca de justiça, liberdade, equidade, autonomia”, como é colocado por Martinelli (2011, p.11). Práticas essas que podem subsidiar e serem subsidiadas pela organização e pela participação social nas esferas decisórias como o Conselho Municipal de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

Antunes, Ricardo Luiz Coltro Antunes. **NEOLIBERALISMO, REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano 11, Nº 2 e Ano 111, Nº 3 - 2001-2002. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/25497/neoliberalismo_reestruturacao_produtiva_mudancas.pdf>. Acesso em: 1 de Out. de 2022.

AZEREDO, Luana Fernandes dos Santos; PEREIRA, Tatiana Dahmer. **A construção e intensificação dos desastres ambientais na era do capitalismo monopolista**. In: XVI Encontro Nacional de Pesquisadoras(es) em Serviço Social, 2018, Vitória/ES. Em tempo de radicalização do capital, lutas, resistências e serviço social.. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2018. v. 16. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22116>>. Acesso em: 30 de Ago. 2022.

AZEREDO, Luana Fernandes dos Santos. **Estratégias de enfrentamento dos riscos e desastres ambientais por meio da Política de Assistência Social**. VÉRTICES, Campos dos Goytacazes/RJ, v.23, n.1, p. 151-179, 2021. Disponível em: <<https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15889>>. Acesso em: 20 de Ago. 2022.

BERNARDO, Alessandra Nascimento; AZEREDO, Luana Fernandes dos Santos; CÔRTEZ, Thaís Lopes. **Rede socioassistencial: contribuições para o debate sobre desastres relacionados com a água**. Coletânea: Riscos de desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências Humanas e Sociais para a análise de casos concretos. São Carlos: RiMa Editora, 2015. Disponível em: <<https://observatoriodosdesastres.uff.br/capitulo-de-livro/>>. Acesso em: 20 de Ago. 2022

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BRASIL. **RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009**. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf>. Acesso em: 13 de Abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2014.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. **LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)**. República Federativa do Brasil, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 16 de Abr. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011**.. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm>. Acesso em: 18 de Nov. 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-CNAS. **RESOLUÇÃO Nº 12, DE 11 DE JUNHO DE 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-12-de-11-de-junho-de-2013/>>. Acesso em: 26 de Ago. 2022.

BRASIL. Comissão Intergestores Tripartite – CIT. **RESOLUÇÃO Nº 7, DE 17 DE MAIO DE 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-n-7-de-17-de-maio-de-2013/>>. Acesso em: 27 de Ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PORTARIA Nº 90, DE 3 DE SETEMBRO DE 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-90-de-3-de-setembro-de-2013/>>. Acesso em: 16 de Set. 2022.

BRASIL. **Diretrizes para a Atuação da Política de Assistência Social em Contextos de Emergência Socioassistencial**. Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília - DF, 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro, Campus, 1992. p. 07 a 25.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, Prefeitura de. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. **Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) 2018-2021**. Campos dos Goytacazes-RJ, 2018.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, Prefeitura de. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. **Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) 2022-2025**. Campos dos Goytacazes-RJ, 2022.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Civilização Brasileira, 2001.

CEF, Caixa Econômica Federal. **Saque Calamidade**. Brasil, s.d. Disponível em: <<https://www.fgts.gov.br/Pages/sou-trabalhador/saque-calamidade.aspx>>. Acesso em: 17 de Set. 2022

CFESS. **Código de ética do/a assistente social. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão**. 10ª Edição revista e atualizada. Conselho Federal de Serviço Social. Brasília-DF, 2012.

CFESS, CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **CFESS Manifesta: O trabalho de assistentes sociais em situações de calamidades**. Brasília (DF), 21 de março de 2022.

CHESNAIS, François; SERFATI, Claude. **"Ecologia" e condições físicas de reprodução social: alguns fios condutores marxistas**. Crítica Marxista, São Paulo, Boitempo, v.1, n.16, 2003, p. 39-75.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **DANOS E PREJUÍZOS CAUSADOS POR DESASTRES NO BRASIL ENTRE 2013 A 2022**. Estudos Técnicos/Defesa Civil – abril de 2022, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.desastres.cnm.org.br/>>. Acesso em: 8 de Out. 2022.

COUTO, Berenice Rojas. **Assistência social: direito social ou bem-estar?**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.

DUTRA, Adriana Soares. **Gestão de desastres e Serviço Social: reflexões críticas sobre a atuação de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil**. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2017 (Tese de Doutorado).

DUTRA, Adriana Soares. **Gestão de Desastres e Serviço Social**. 1. ed. Campos dos Goytacazes: Lumen Juris, 2018.

DUTRA, Adriana Soares; et al. **DESASTRES AMBIENTAIS: a importância da articulação entre o saber técnico e o saber popular para o aprimoramento da política de proteção e defesa civil**. In: Anais da X Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP). UFMA, 2021.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã : crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846)**. Tradução: Rubens Enderle; Nélio Schneider; Luciano Cavini Martorano. Boitempo, São Paulo, 2007.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FLORES, Joaquin Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 26 a 34.

HARVEY, David. **NEOLIBERALISMO COMO DESTRUIÇÃO CRIATIVA**. Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.2, n.4, Tradução, ago 2007

HARVEY, David. O neoliberalismo. **História e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HULLEN, Angélica Cristina Nagel. **Cidadania e direitos sociais no Brasil: um longo percurso para o acesso aos direitos fundamentais**. Rev. secr. Trib. perm. revis, p. 213-227, 2018

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social na cena contemporânea**. In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no serviço social contemporâneo**. In: MOTA, Ana E. M. et al. (Org.). Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Opas, OMS, Ministério da Saúde, 2006. p. 1-37.

KINZO, Maria D'alva G. **A DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA: um balanço do processo político desde a transição**. Revista São Paulo em Perspectiva, 2001.

LAMEGO, Alberto Ribeiro. **O homem e o brejo**. Serviço Gráfico do I.B.G.E. Rio de Janeiro, 1945.

MALAGODI, Marco Antonio Sampaio; SIQUEIRA, Antenor Maria da Mata. **Enchentes, vulnerabilidade e remoção em Campos dos Goytacazes (RJ)**. In:

Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS) – GT 11: Mudança Climática e as Cidades, 6. Anais... Belém, UFPA, 2012.

MARSHALL, Thomas Humphry. **Cidadania, status e classe social**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1967.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **O SERVIÇO SOCIAL E A CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS**. Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. X, n. 12, Dez. 2011.

MARX, Karl. **O Capital - Livro I – crítica da economia política: O processo de produção do capital**. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MORAES, Ana Paula Bagaiolo; SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. **A cidadania e a evolução dos direitos fundamentais no Brasil**. Revista de Estudos Jurídicos da UNESP, v. 15, n. 21, 2011.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo e barbárie contemporânea**. Argumentum, Vitória (ES), v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012

PAIVA, Beatriz Augusto de. **Assistência Social e políticas sociais no Brasil: configuração histórica, contradições e perspectivas**. Revista Katálysis, 1999.

QUARANTELLI, Enrico Louis. **Uma agenda de pesquisa do século 21 em ciências sociais para os desastres: questões teóricas, metodológicas e empíricas, e suas implementações no campo profissional**. O Social em Questão, PUC Rio. Tradução: Raquel Brigatte. Rio de Janeiro, 2015, ed. 33.

ROCHA, Mirtes Andrade Guedes Alcoforado da. **Elaboração de Projetos de Pesquisa**. In: CFESS, UNB. **Curso de Pós-Graduação à Distância: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

RODRIGUES, Hervê Salgado. **Na Taba dos Goytacazes**. Imprensa Oficial, 1988.

SANTOS, Aparecida Rodrigues dos; 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.

SIQUEIRA, Antenora Maria da Mata; MENDES, Juliana Nazareno; FILHO, Alex José Lemos. **Desastres ambientais e conflitos socioespaciais no Brasil**. Geografares, Espírito Santo, n. 22, dez. 2016.

SIQUEIRA, Antenora Maria da Mata; MALAGODI, Marco Antonio Sampaio. **Desastres e Remoções em Campos dos Goytacazes: o caso Ururaí**. LEITE, Adriana; GOMES, Marcos (Orgs). **Dinâmica ambiental e produção do espaço urbano e regional no Norte Fluminense**. Campos dos Goytacazes: Essentia Editora. 2013. p. 37-66.

SIQUEIRA, Antenora Maria da Mata Siqueira. **Conflitos em contextos de desastres relacionados com as águas**. SIQUEIRA, A. et al (Org.). **Riscos de desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das Ciências**

Humanas e Sociais para a análise de casos concretos. São Carlos: Rima editora, 2015.

SIQUEIRA, Antenora Maria da Mata; et al. **Mobilização social e enfrentamento de desastres ambientais em Campos dos Goytacazes, no norte fluminense/RJ.** Projeto de Pesquisa, 2018.

SIQUEIRA, Antenora Maria da Mata. **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.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?.** Revista USP, São Paulo (3 7) : 3 4 - 4 5, Março/Maio de 1998.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **DA ‘ÁREA DE RISCO’ AO ABRIGO TEMPORÁRIO: UMA ANÁLISE DOS CONFLITOS SUBJACENTES A UMA TERRITORIALIDADE PRECÁRIA.** Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: Rima, 2009.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **DA MORTE DA QUIMERA À PROCURA DE PÉGASO: A IMPORTÂNCIA DA INTERPRETAÇÃO SOCIOLÓGICA NA ANÁLISE DO FENÔMENO DENOMINADO DESASTRE.** Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: Rima Editora, 2009.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **A CRISE SOCIAL DENOMINADA DESASTRE: SUBSÍDIOS PARA UMA REMEMORAÇÃO COLETIVA ACERCA DO FOCO PRINCIPAL DO PROBLEMA.** Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa Editora, 2013.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **Para além do “dia do desastre”: o caso brasileiro.** Curitiba: Appris, 2012.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **Desastres: tecnicismo e sofrimento social.** Ciência & Saúde Coletiva, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.