



Adriana Soares Dutra

**Gestão de desastres e Serviço Social:
reflexões críticas sobre a atuação de assistentes
sociais junto aos órgãos municipais de proteção
e defesa civil**

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Orientador: Prof. Rafael Soares Gonçalves
Coorientadora: Profa. Maria Auxiliadora
Ramos Vargas

Rio de Janeiro
Abril de 2017



Adriana Soares Dutra

Gestão de desastres e Serviço Social: reflexões críticas sobre a atuação de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Rafael Soares Gonçalves

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof^a. Maria Auxiliadora Ramos Vargas

Coorientador

Universidade Salgado de Oliveira – JF/MG

Prof^a. Antenora Maria da Mata Siqueira

UFF

Prof^a. Valéria Pereira Bastos

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof^a. Inez Terezinha Stampa

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof^a. Tatiana Dahmer Pereira

UFF

Prof^a Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 20 de abril de 2017

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da Universidade, da autora e do orientador.

Adriana Soares Dutra

Graduou-se em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 2003. Concluiu o mestrado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em 2008. Atualmente desenvolve suas atividades laborais na empresa Petróleo Brasileiro S. A – Petrobras.

Ficha Catalográfica

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 / Adriana Soares Dutra ; orientador: Rafael Soares Gonçalves; coorientadora: Maria Auxiliadora Ramos Vargas. – 2017.

255 f. : il. color. ; 29,7 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2017.

Inclui referências bibliográficas.

1. Serviço Social – Teses. 2. Gestão de desastres. 3. Serviço Social. 4. Defesa civil. 5. Exercício profissional. I. Gonçalves, Rafael Soares. II. Vargas, Maria Auxiliadora Ramos. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. IV. Título.

Dedico esta tese às assistentes
sociais que constroem,
cotidianamente,
um outro mundo possível.

Agradecimentos

Elencar todos os que contribuíram para este estudo constitui-se em uma tarefa difícil de ser cumprida. Por maior que seja a sensação de solidão que envolve o processo de doutoramento, basta rememorar rapidamente o trajeto percorrido para ter a certeza de que ele não dependeu unicamente de mim.

Tudo o que foi vivenciado nestes últimos quatro anos contou, direta ou indiretamente, com o compromisso, a responsabilidade, a disponibilidade, o acolhimento e a generosidade de muitas pessoas. Mestres, amigos, mestres/amigos, amores, enfim, todos foram absolutamente fundamentais para que esse dia chegasse.

Alguns escutaram meus primeiros relatos, quando eu ainda tateava este universo em busca de uma forma mais definida para o meu objeto. Outros me ouviram falar, entusiasmada, sobre as primeiras descobertas. Outros tantos foram cúmplices pacientes do meu desânimo nos momentos difíceis. Mas todos, de uma forma ou de outra, se fizeram presentes.

Por este conjunto de seres humanos tão especiais que, na minha visão, mais por destino do que por acaso, cruzaram o meu caminho, eu guardo eterna gratidão. Alguns, no entanto, precisam ser citados:

Ao orientador Rafael Soares Gonçalves que me recebeu de braços abertos e, em meio a tantos compromissos, se dispôs a contribuir com esta trajetória, esclarecendo minhas dúvidas, ouvindo minhas queixas e compartilhando seus conhecimentos.

À coorientadora Dora Vargas, pelas tantas provocações que me levaram a refletir, repensar, reavaliar, sempre com o cuidado de contribuir para que eu chegasse a um resultado melhor.

Às professoras Antenora Siqueira, Inez Stampa, Tatiana Dahmer Pereira e Valéria Pereira Bastos, pela disponibilidade para a leitura e a participação na banca, pela acolhida e pelo carinho.

Ao Márcio Dertoni, que me apresentou esse novo universo, cheio de desafios e possibilidades.

A todos os profissionais que fizeram parte da pesquisa. Aos que aceitaram o convite encaminhado pela colega do curso virtual e se disponibilizaram a responder ao questionário eletrônico.

Aos profissionais dos órgãos de proteção e defesa civil que encontraram tempo em suas agendas lotadas para compartilharem suas experiências, me proporcionando conhecer um pouco mais sobre o Sistema de Proteção e Defesa Civil do Brasil.

Um agradecimento especial ao ex-secretário de proteção e defesa civil do município de Petrópolis, Cel. Rafael Simão, que me concedeu muito mais que uma entrevista, mas se fez ponte para que eu fosse recebida em outros órgãos de defesa civil.

Às assistentes sociais que, entre um atendimento e outro, relataram experiências, angústias e desafios de intervir em um campo tão desafiador como a gestão de desastres.

Aos amados Celso Sekiguchi, Daniela Lopes, Sônia Silva que generosamente se dispuseram a uma leitura atenta e cuidadosa das minhas elaborações, me presenteando com suas ricas sugestões, reflexões e comentários.

À Priscila Baltor que atendeu aos meus apelos nem sempre verbalizados, de sentar ao meu lado, lendo e analisando meu texto, linha por linha, na reta final.

A Roberto Cabral e Fábio Agum por me assessorarem em uma área de tão difícil domínio para mim. Sem vocês, eu não daria conta da produção gráfica da etapa quantitativa desse estudo.

Minha eterna gratidão à Paula Kapp, amiga-irmã, por ter estado comigo nos momentos mais difíceis. Amizade que supera toda e qualquer distância.

À minha família, especialmente aos meus queridos pais, e ao meu companheiro, Fabiano Monken Afonso, pela compreensão nos tantos momentos em que precisei escolher os livros e o computador à companhia de vocês.

Aos meus grandes amigos, por entenderem meu momento antissocial recheado de recusas aos convites e encontros com hora marcada para terminar.

À Gerência de Integração Regional e Relacionamento Comunitário da Petrobras (IRRC), em especial, à equipe da Coordenação de Programas Comunitários e de Contingência – CPCC, da qual faço parte. Grata pela compreensão nos momentos de indisponibilidade e pelos frutíferos debates que me inspiraram em momentos em que minha cabeça parecia dar um nó.

À Kellen Dalcin. Quantas vezes senti dificuldades em saber onde começava e onde terminava o pensamento de cada uma de nós.

À Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e à categoria profissional de Serviço Social, pois sem a bolsa de isenção e a aprovação da Lei das 30 horas o sonho não se tornaria realidade!

Resumo

Dutra, Adriana Soares; Gonçalves, Rafael 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, 2017. 255p. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Nas últimas décadas, situações de desastres têm se tornado cada vez mais comuns. Resultantes de processos estruturais profundamente desiguais, os desastres vêm sendo tratados, hegemonicamente, como eventos isolados, sem relação com o sistema social no qual se inserem. Esta tese de doutorado teve como principal objetivo conhecer o lugar ocupado por assistentes sociais na gestão de desastres no Brasil. O estudo partiu de uma revisão bibliográfica da teoria crítica, especialmente em relação às categorias desastres e riscos, consideradas fundamentais para a compreensão da temática, e contou com a realização de uma pesquisa baseada na triangulação de método, a partir da qual as abordagens quantitativa e qualitativa são compreendidas como complementares. A etapa quantitativa da pesquisa envolveu 142 órgãos municipais de proteção e defesa civil de todo o país, enquanto a segunda etapa, de caráter qualitativo, foi composta de um estudo de caso com base em entrevistas realizadas em cinco municípios afetados pelo impacto de 2011, no interior do estado do Rio de Janeiro. Os resultados da pesquisa demonstraram uma significativa ausência de assistentes sociais nos órgãos municipais de proteção e defesa civil, assim como o predomínio de uma intervenção voltada para a execução de ações pontuais e fragmentadas, geralmente desenvolvidas a partir da convocação de profissionais lotadas nos órgãos responsáveis pela política de assistência social nos municípios. Entende-se que tanto a ausência de assistentes sociais quanto o tipo de trabalho realizado não se encontram descolados da lógica predominante na gestão de desastres atualmente, na qual o foco nas ações desenvolvidas após a ocorrência dos impactos prevalece reforçando o caráter subalternizado do Serviço Social junto às equipes multiprofissionais, ainda que sejam ensejados esforços no sentido contrário. A partir destas conclusões, o estudo em questão volta-se para a defesa de uma maior participação de assistentes sociais nas estruturas de proteção e defesa civil, a necessidade de investimento em estudos sobre o campo dos desastres, assim como aponta para iniciativas que busquem um maior alinhamento entre as ações

desenvolvidas por assistentes sociais na gestão de desastres e o projeto ético-político que vem sendo construído por segmentos da categoria desde as duas últimas décadas do século XX.

Palavras-chave

Gestão de desastres; Serviço Social; defesa civil; exercício profissional.

Abstract

Dutra, Adriana Soares; Gonçalves, Rafael Soares (Advisor). **Disaster management and Social Work: critical reflections on social workers interventions on civil defense municipal agencies.** Rio de Janeiro, 2017. 255p. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

In recent decades, disasters have become increasingly common. Resulting from profoundly unequal structural processes, disasters have been treated, hegemonically, as isolated events, unrelated to the social system in which they are inserted. This doctoral thesis had as main objective to know the place occupied by social assistants in the management of disasters in Brazil. The study was based on a bibliographical review of critical theory, especially in relation to the categories of disasters and risks, considered fundamental for the understanding of the thematic, and was based on the research based on the triangulation of method, from which the quantitative and Are understood as complementary. The quantitative phase of the survey involved 142 municipal protection and civil defense agencies throughout the country, while the second qualitative phase was composed of a case study based on interviews conducted in five municipalities affected by the impact of 2011 on Interior of the state of Rio de Janeiro. The results of the research demonstrated a significant absence of social workers in the municipal protection and civil defense agencies, as well as the predominance of an action directed to the implementation of punctual and fragmented actions, usually developed after the call of crowded professionals in the organs responsible for Social assistance policy in municipalities. It is understood that both the absence of social workers and the type of action performed are not detached from the prevailing logic in disaster management, in which the focus on the actions developed after the impacts occur prevails, reinforcing the Subalternized character of the Social Service with the multiprofessional teams, although efforts are made in the opposite direction. Based on these conclusions, the study in question turns to the defense of a greater participation of social workers in civil protection and defense structures, the need to invest in studies on the field of disasters, and points to initiatives that seek Greater alignment between actions developed by social workers

in disaster management and the ethical-political project that has been built by segments of the category since the last two decades of the twentieth century.

Keywords

Disaster management; Social Work; professional interventions; civil defense.

Sumário

1. Introdução	17
1. A gestão de desastres sob a ótica contra-hegemônica	31
1.1. O risco como campo de disputas	48
1.2. A gestão em pauta	63
2. Defesa civil e assistência social no Brasil	68
2.1. Breves considerações sobre as políticas sociais no Brasil	68
2.2. A defesa civil no Brasil: do surgimento até os dias de hoje	74
2.3. A trajetória da assistência social e seu comparecimento na gestão de desastres	101
3. Serviço Social: breves considerações sobre sua trajetória e a relação com a gestão de desastres	110
3.1. O surgimento da profissão no Brasil e a construção do atual projeto profissional do Serviço Social	113
3.2. Dilemas e desafios para a efetivação do projeto ético-político do Serviço Social	122
4. A estrutura dos órgãos municipais de proteção e defesa civil no Brasil e o lugar ocupado pelo Serviço Social	141
4.1. O Universo da pesquisa	144
4.2. Período de criação e equipes dos órgãos municipais de proteção e defesa civil no Brasil	147
4.3. O lugar do Serviço Social junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil	150
5. O impacto de 2011 no interior do estado do Rio de Janeiro e o lugar ocupado pelas assistentes sociais na gestão de desastres: um estudo de caso	171
5.1. Apresentação da metodologia	172
5.2. Perfil dos entrevistados: uma aproximação com os profissionais de proteção e defesa civil e com as assistentes sociais	177
5.3. Os órgãos municipais de proteção e defesa civil dos municípios visitados	180
5.4. Sobre o trabalho na crise aguda do desastre	182

5.5. Mudanças e continuidades nos órgãos municipais de proteção e defesa civil após o impacto de 2011	195
5.6. O Serviço Social na gestão de desastres depois da crise aguda causada pelo impacto de 2011	202
6. Considerações finais	223
7. Referências bibliográficas	231
Apêndice A - Questionário de Pesquisa: etapa quantitativa	250
Apêndice B - Questionário de Pesquisa: etapa qualitativa - Coordenador	251
Apêndice C - Questionário de Pesquisa: etapa qualitativa - Equipe técnica	253
Apêndice D - Questionário de Pesquisa: etapa qualitativa - Assistente social	254

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Percentual de municípios por região do país.	146
Gráfico 2 - Período de criação dos órgãos municipais de proteção e defesa civil.	147
Gráfico 3 - Número de profissionais lotados nos órgãos municipais de proteção e defesa civil.	149
Gráfico 4 - Presença de assistentes sociais nos órgãos municipais de proteção e defesa civil.	152
Gráfico 5 - Período de criação dos órgãos de proteção e defesa civil x presença de assistentes sociais na estrutura.	152
Gráfico 6 - Número de assistentes sociais nos órgãos municipais de proteção e defesa civil.	155
Gráfico 7 - Presença e quantitativo de assistentes sociais nos órgãos municipais de proteção e defesa civil por região.	156
Gráfico 8 – Convocação de assistentes sociais entre os órgãos municipais de proteção e defesa civil.	157
Gráfico 9 - Convocação de assistentes sociais entre os órgãos municipais de proteção e defesa civil que não possuem o profissional.	158
Gráfico 10 - Convocação de assistentes sociais entre os órgãos que não possuem o profissional (por região).	158
Gráfico 11 - Convocação de assistentes sociais entre os municípios que possuem o profissional.	159
Gráfico 12 - Convocação de assistentes sociais entre os órgãos que possuem o profissional (por região).	160
Gráfico 13 - Locais de lotação dos assistentes sociais convocados pelos órgãos de proteção e defesa civil.	162
Gráfico 14 - Percentual de convocação de assistentes sociais por meio de convênios formais.	163
Gráfico 15 - Fases de atuação de assistentes sociais.	164

Gráfico 16 - Relação entre a presença de assistentes sociais e fases de atuação.

169

Lista de Figuras

Figura 1 - Órgãos municipais de proteção e defesa civil que fizeram parte da pesquisa – distribuição nacional	146
Figura 2 - Região serrana do estado do Rio de Janeiro	180

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Municípios que fizeram parte da amostra.	145
Tabela 2 - Atribuições de assistentes sociais.	167
Tabela 3 - Data de realização das entrevistas por profissional e município.	177
Tabela 4 - Número de profissionais por município.	182
Tabela 5 - Estruturação da defesa civil nos municípios visitados.	197

Introdução

Certa vez, após ouvir argumentações muito semelhantes sobre o mesmo assunto, verbalizadas por duas assistentes sociais em momentos distintos, um amigo falou-me algo mais ou menos assim: “assistentes sociais parecem um ser único, cheio de tentáculos na terra. É como se vocês se ligassem a um só elemento e pensassem todas da mesma forma, independentemente do lugar que ocupam.”

Sabemos que não é esta a dinâmica de nenhuma categoria profissional. Nem o Serviço Social, nem outras profissões possuem essa suposta unidade na forma de pensar e de agir. Muito pelo contrário, as divergências e diversidade de enfoques e abordagens existem em todas as categorias e no Serviço Social não é diferente. Elas são imensas e geradoras de infindáveis debates. Quando produtivas, alimentam a pluralidade, enriquecem a compreensão sobre a realidade e qualificam o exercício profissional. Algumas vezes, porém, apresentam-se de maneira bem mais desafiadora e colocam em questão o papel da formação profissional e o compromisso da categoria com uma sociedade igualitária, exigindo competência e persistência para a efetivação do trabalho cotidiano, de forma a garantir o diálogo e a afirmação de princípios e valores construídos coletivamente a partir do processo de renovação (Netto, 2002).

Podemos supor que esse olhar “estrangeiro”, que enxerga o Serviço Social como um grupo uniforme seja oriundo de um contato restrito com a profissão e com os sujeitos que a constroem cotidianamente, incapaz de tornar claras as significativas diferenças e divergências existentes. Apesar disso, saber que, pelo menos entre uma parcela dos profissionais, pairam concepções semelhantes de mundo, que nos levam a defender, se não as mesmas ideias, mas os mesmos interesses, projetos profissionais e projetos políticos, ainda que a partir de caminhos por vezes bastante distintos, funciona como uma força motriz para o desenvolvimento desse estudo. Na medida em que me sinto parte constituída e constituinte desse universo profissional, me enxergo profundamente interessada pelos aspectos que o conformam, pelos seus desafios, conquistas, enfim, pelo seu lugar no mundo.

Nesse sentido, o exercício profissional como assistente social na Petrobras trouxe a necessidade de me debruçar sobre um tema pouco conhecido para a

categoria: a gestão de desastres. Durante oito anos de trabalho, sendo mais da metade desenvolvido na contingência, área destinada a planejar e executar ações voltadas para a prevenção, a preparação e a intervenção nos casos de grandes acidentes, foi possível atender a algumas demandas, mas principalmente enxergar neste campo um espaço de intervenção profissional que ainda requer muito investimento para ser conhecido e ocupado de maneira efetiva e qualificada pelo Serviço Social.

O processo de aproximação com a temática se efetuou a partir de etapas distintas. Os primeiros contatos foram realizados no ano de 2009, quando iniciei minhas atividades laborais na empresa e ocorreram por meio dos conhecimentos produzidos corporativamente. Seus documentos, normativas e também o conhecimento não palpável, manifestado em reuniões, debates e espaços informais permitiram verificar que questões voltadas à prevenção de acidentes iam sendo incorporadas, gradativamente, possibilitando, ainda que com algumas dificuldades, a ampliação do foco, antes restrito apenas às situações de emergência.

Apesar da satisfação em encontrar espaço para uma intervenção mais abrangente, ainda havia um longo caminho a ser percorrido para compreender as demandas colocadas para o Serviço Social na gestão de desastres e propor soluções para elas. Ressalta-se que a incorporação de uma assistente social em uma equipe composta majoritariamente por engenheiros, tinha como principal questão a necessidade do desenvolvimento de um trabalho voltado para as comunidades.

Considerando que empresa e profissão são partes integrantes da sociedade e, como tal, refletem suas dinâmicas, esta e outras demandas postas para o exercício profissional na gestão de desastres não encontravam no âmbito corporativo as respostas necessárias para seu atendimento. Sendo assim, foi se colocando a necessidade de articulá-las com o contexto mais geral. Fazia-se necessário compreender o campo de desastres para além dos muros empresariais. Em um segundo momento, tive acesso a encontros e materiais produzidos pelos órgãos de proteção e defesa civil de vários municípios, estados e também da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC, à época denominada apenas Secretaria Nacional de Defesa Civil, vinculada ao Ministério da Integração Nacional. Embora tenham sido muito úteis para o entendimento da estrutura do sistema de defesa civil no Brasil, suas atribuições e a lógica dos atendimentos em

emergências, esses encontros e materiais também não foram suficientes para a compreensão mais apurada sobre os desastres. Voltados predominantemente para o fazer, não comportavam um debate mais profundo sobre o tema, cumprindo o papel de disseminar, muitas vezes de forma bastante instrumental, procedimentos considerados adequados para prevenção e intervenção em situações de emergência. A realidade trazia a necessidade de refletir, de forma mais ampla e crítica, a questão dos desastres na atualidade e a inserção do assistente social no debate, buscando compreender as origens, os desafios e as possibilidades postos neste campo.

A partir do terceiro momento o contato com um outro tipo de produção sobre o tema foi possível. Advinda principalmente da Sociologia dos Desastres (Quarantelli, 1996; Valencio et al, 2009), a perspectiva de compreensão dos desastres como fenômenos sociais possibilitou uma ampliação significativa do olhar, ultrapassando o âmbito estritamente técnico e alcançando o escopo da produção acadêmica das ciências humanas e sociais, que ocupam o campo a partir de uma outra racionalidade.

Compreender a predominância das ciências naturais, no que se refere ao entendimento sobre os desastres e seus limites, reconhecer as disputas existentes, as relações de poder, as dificuldades de definição de atribuições e, especialmente, perceber que havia muito a ser feito contribuíram para que uma série de indagações fossem respondidas e outras fossem formuladas, levando a uma busca pelo aprofundamento do tema numa perspectiva crítica e alinhada ao conhecimento acumulado ao longo da formação e do exercício profissional como assistente social.

O ponto de atenção, inicialmente voltado para o espaço corporativo, transferiu-se para o Estado, tendo em vista que é neste âmbito que, majoritariamente, se dá o trabalho de assistentes sociais em desastres. Sob este prisma, a busca por uma compreensão mais aprofundada do campo dos desastres e do lugar ocupado por assistentes sociais neste espaço deu origem ao estudo aqui apresentado.

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. Em todos esses exemplos e muitos outros, a relação entre o Serviço Social e a gestão de desastres se faz presente. Ressalta-se que, com a precarização das condições de vida da população e o consequente aumento do número dos impactos, assistentes sociais têm sido convocadas a intervirem em contextos de desastres com uma frequência cada vez maior.

Mas apesar da realidade apresentar um número expressivo de demandas para o Serviço Social nesse campo, ainda que possamos questionar a forma restritiva como muitas delas se apresentam e o que se espera das profissionais a partir delas, o que se verifica até o momento é que tal intervenção não vem acompanhada de uma produção teórica expressiva. O debate sobre os desastres vem sendo ocupado, em grande medida, por grupos vinculados às ciências naturais. A participação das ciências sociais é considerada recente. Tem início na década de 50 (Quarantelli, 2015), ganhando expressão do Brasil apenas nos anos 2000, especialmente pelas áreas da Sociologia e da Psicologia. Na produção do Serviço Social atual, na maior parte das vezes, a aproximação com temas relacionados à questão, como emergência, riscos e vulnerabilidade, se faz a partir das áreas da saúde (Vasconcelos, 2006, 2007) e da assistência social (Yazbek, 2010; Sposati, 2012; Couto et al, 2014), nas quais a apreensão dessas categorias ocorre sob óticas específicas. Em que pese a importância do conhecimento produzido nas áreas citadas, ao nos debruçarmos sobre os desastres, torna-se evidente a necessidade de estudos que busquem abordar aspectos mais abrangentes referentes a estes processos, assim como conhecer o trabalho de assistentes sociais nesse contexto. Algumas iniciativas nesta direção podem ser encontradas em autoras como Vargas (2006, 2013 e 2015), Siena (2012), Santos (2012a, b), Santos et al (2014) e Siqueira (2015). Sendo algumas delas profissionais e pesquisadoras com formação e experiência em Serviço Social, alguns dos estudos desenvolvidos trazem consigo um olhar crítico e um enfrentamento de questões próprias da profissão. O investimento na questão

ambiental, que tem na obra de Silva (2010) um marco, também contribui para uma visão mais aprofundada e contextualizada dos desastres no Serviço Social. No entanto, a produção disponível ainda é pequena deixando espaço para várias questões ainda não respondidas.

A complexidade colocada na gestão de desastres requer uma reflexão e um trabalho multidisciplinar, onde o Serviço Social tem espaço a ser conquistado. A formação de caráter generalista e o acúmulo na produção de conhecimento sobre Estado, políticas sociais e temas afins que marcam a profissão, qualificam a categoria na composição de espaços de debate, contribuindo para o preenchimento de lacunas existentes. Além da urgência de aprofundamento do debate conceitual referente aos desastres, pesquisar os espaços e as formas de intervenção profissional do assistente social na sua gestão, a fim de compreender suas múltiplas determinações, é uma necessidade.

Nesse sentido, o investimento de assistentes sociais neste campo torna-se fundamental para que o exercício profissional ocorra em consonância com o projeto ético-político do Serviço Social. Atrelado a um projeto de sociedade que prima pela emancipação humana, sua manutenção e seu fortalecimento têm sido um desafio na atualidade. Sua continuidade depende, diretamente, da capacidade de materialização cotidiana de seus componentes pelos sujeitos políticos que a ele se vinculam.

Diante do exposto, o estudo teve como principal objetivo identificar o lugar ocupado por assistentes sociais na gestão de desastres, a partir da execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC no Brasil, na esfera municipal. Em outras palavras, como o profissional de Serviço Social comparece na PNPDEC, quais as demandas e os desafios enfrentados e de que forma os mesmos vêm sendo respondidos. Acredita-se que o conhecimento destes aspectos poderá contribuir para a construção desta política, a partir de um viés mais participativo, na medida em que problematiza a possível relevância do trabalho do assistente social na área, fornecendo elementos para sua qualificação.

Para a realização do estudo, pretendeu-se o desenvolvimento de duas etapas, privilegiando a triangulação de método. Enquanto ferramenta de pesquisa que envolve as abordagens quantitativa e qualitativa numa perspectiva de complementariedade, a triangulação de método, conforme defendida por Minayo &

Sanches (1993), apresentou-se como adequada ao estudo proposto, tendo em vista a importância do estabelecimento de uma relação entre estes dois tipos de conhecimento. Apesar dos avanços alcançados nas duas abordagens, de forma geral, pode-se dizer que a integração entre elas ainda é muito pequena, não se apresentando como uma realidade nem nos estudos sobre os desastres, que, em sua maioria, estão focados em pesquisas quantitativas, nem no Serviço Social, que vem produzindo conhecimento, em grande medida, por meio de pesquisas qualitativas. Parte-se do entendimento que ambas as abordagens se constituem em instrumentos fundamentais para o conhecimento da realidade, “nenhuma das duas, porém, é boa, no sentido de ser suficiente para a compreensão completa dessa realidade” (Minayo & Sanches, 1993, p.239). Nesse sentido, a triangulação de método nos possibilita o conhecimento de um universo mais amplo e a análise de um número maior de dados, por meio da abordagem quantitativa, e um aprofundamento da realidade observada e a apreensão de significados e valores, a serem acessados a partir dos dados qualitativos.

No caso do estudo em questão, a primeira etapa, de cunho quantitativo, voltou-se para o conhecimento mais geral e abrangente sobre as questões referentes à estrutura dos órgãos municipais de proteção e defesa civil no Brasil, considerando-se tratar de um aspecto fundamental para a compreensão sobre a forma como a gestão dos desastres se materializa. Buscou-se conhecer questões referentes a sua dimensão como: período de criação, tamanho das equipes, a presença e o quantitativo de assistentes sociais nesses espaços, a existência ou não de práticas de convocação de assistentes sociais para intervenção junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil, além de aspectos referentes ao exercício profissional de assistentes sociais, como o momento no qual estes profissionais são convocados e as ações desenvolvidas.

E a segunda, qualitativa, dedicou-se a um olhar mais aprofundado sobre os aspectos relativos à realidade de trabalho de profissionais em contextos de desastres, objetivando a apreensão da visão dos sujeitos envolvidos nesse processo, a partir de uma experiência concreta, ou seja, o impacto de 2011 no interior do estado do Rio de Janeiro. Provocado por uma forte chuva que atingiu a região na madrugada de 12 de janeiro, o referido impacto fez emergir um dos maiores

desastres socioambientais do país até aquele momento, com mais de 900 mortos, de acordo com dados oficiais (Banco Mundial, 2012).

Nesta etapa, tanto gestores como agentes de defesa civil¹, assim como assistentes sociais, ainda que não estivessem lotadas nos órgãos municipais de proteção e defesa civil, foram ouvidos². Inicialmente, havia a intenção de se obter informações sobre o número de assistentes sociais lotadas nas Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil - COMPDEC ou órgãos semelhantes, de todos os estados do país e, a partir desta informação chegar a uma amostragem de profissionais a serem entrevistadas, visando à realização de segunda etapa.

No entanto, muito rapidamente, as primeiras dificuldades se fizeram presentes. No ano de 2014, foi solicitada uma lista de contatos das COMPDEC à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC. A Secretaria informou não possuir tais contatos, mas se disponibilizou a fornecer os dados das Coordenadorias Estaduais de Proteção e Defesa Civil - CEPDEC, por meio dos quais seria possível obter a lista desejada. Com o contato das CEPDEC em mãos, foi realizada a segunda tentativa para ter acesso aos órgãos municipais de proteção e defesa civil. Por meio de correio eletrônico, os contatos foram solicitados aos 26 estados da federação e ao Distrito Federal. Na mensagem, foram apresentados os objetivos da pesquisa e solicitada a lista das COMPDEC de cada estado contatado. Apenas cinco estados atenderam à demanda, foram eles: Ceará, Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Norte e Sergipe. Os estados de Rondônia e do Rio Grande do Sul responderam à solicitação, pedindo que a mesma fosse formalizada. Visando atender a necessidade de formalização, foi elaborada uma carta, expedida pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio. Após análise de que o caráter fortemente hierarquizado e burocrático que marca a grande maioria das instituições de defesa civil do país poderia estar funcionando como um empecilho para o envio das informações, optou-se pela remessa do documento para todos os contatos. No entanto, os retornos não aconteceram.

¹ Embora a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei federal 12.608/12) denomine como agentes de defesa civil todos os profissionais de defesa civil, visando a diferenciação entre o corpo técnico/operacional e os gestores, o termo agentes de defesa civil será utilizado para fazer referência aos primeiros, enquanto o termo gestores estará voltado para fazer referência aos secretários ou coordenadores responsáveis pela gestão.

² A escuta às assistentes sociais lotadas em órgãos distintos da defesa civil foi necessária, tendo em vista que, na maior parte das vezes, a vinculação dessas profissionais com a gestão de desastres se dá de forma indireta, por meio de outras esferas da gestão pública.

Novamente foi realizado contato com a SEDEC. Desta vez pretendia-se verificar a possibilidade de estabelecimento de uma parceria que possibilitasse a inclusão dos questionários nas pastas de credenciamento dos dois grandes eventos nacionais com previsão para ocorrerem no ano de 2014. Eram eles: o XI Fórum Nacional de Defesa Civil e a 2ª Conferência Nacional de Defesa Civil. A SEDEC solicitou um esboço do projeto de estudo para análise da demanda, mas mesmo após o envio do documento e realização de novos contatos, o pedido não foi atendido. Sequer houve resposta.

Diante destas dificuldades, partiu-se para a redefinição do recorte inicial do estudo. Mantendo a triangulação de método, a pesquisa foi estruturada da seguinte forma:

1ª.) Etapa quantitativa: foi elaborado um questionário digital constituído de um total de 10 questões, sendo oito fechadas e duas abertas. Direcionado para profissionais lotados em órgãos de proteção e defesa civil municipais, o questionário foi disponibilizado pela internet e seu link enviado para, aproximadamente, 1.000 (um mil) contatos pessoais e institucionais de agentes municipais de defesa civil de todo o país, acompanhado de uma mensagem-convite contendo uma breve explicação sobre o estudo.

Ao final de dois meses, julho a setembro de 2015, obteve-se um total de 172 respostas. Deste universo, 30 foram descartadas. Por se tratar de uma pesquisa voltada para o conhecimento de aspectos referentes às instituições municipais de proteção e defesa civil e não dos profissionais individualmente, a duplicidade de informações geraria um problema metodológico. Sendo assim, nos casos em que mais de um questionário foi respondido, tendo como base um mesmo município/instituição, optou-se pela inclusão de apenas uma das respostas na base de dados³. As demais foram excluídas.

A análise final considerou as informações de 142 municípios, distribuídos nas cinco regiões do país. Um total de 24 estados, além do Distrito Federal, foram representados na pesquisa.

2ª.) Etapa qualitativa: foi realizado um estudo de caso envolvendo cinco municípios afetados pelo impacto de 2011. Sete municípios decretaram estado de calamidade pública. Foram eles: Areal, Bom Jardim, Nova Friburgo, São José do

³ Nestes casos, as respostas duplicadas foram comparadas, sendo considerada a mais completa.

Vale do Rio Preto, Sumidouro, Petrópolis e Teresópolis (Banco Mundial, 2012). Foram visitados os municípios de Areal, Nova Friburgo, Petrópolis, São José do Vale do Rio Preto e Sumidouro⁴.

As entrevistas com os coordenadores/secretários de proteção e defesa civil e com agentes de defesa civil foram agendadas por meio de contatos telefônicos com os órgãos de proteção e defesa civil dos municípios, após uma breve apresentação pessoal e dos objetivos da pesquisa.

Já as assistentes sociais foram contatadas por meio das prefeituras ou por contatos pessoais, tendo como pré-requisito terem trabalhado após o impacto de 2011.

As entrevistas ocorreram entre os meses de junho e setembro de 2015 e tiveram duração média de 1h cada. Exceto na coordenação de proteção e defesa civil do município de Sumidouro, nos outros locais as mesmas foram gravadas⁵. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Informado. Foram realizadas entrevistas em profundidade com quatro (04) coordenadores/secretários de proteção e defesa civil, três (03) agentes de defesa civil, seis (06) assistentes sociais e uma (01) entrevista em grupo, incluindo um (01) coordenador, um (01) agente de defesa civil e um (01) estagiário, ou seja, um total de 16 entrevistados, contabilizando, aproximadamente, 14 horas de gravação.

Apesar da importância dos instrumentos, a escolha da metodologia não se restringe às ferramentas. As referências teóricas às quais a metodologia se vincula possuem papel determinante da análise dos dados obtidos a partir da sua aplicação. Sendo assim, as etapas da pesquisa foram acompanhadas de levantamento e revisão bibliográfica sobre os temas relacionados ao estudo. A utilização de categorias como risco, desastre, política social, Estado e Serviço Social, pensadas à luz da produção de autores vinculados à teoria crítica, como Acselrad (2002, 2004, 2006, 2010), Valencio et al (2009, 2011), Valencio (2010; 2012), Yamamoto (1998, 2002), Mazzeo (1997), entre outros, foi fundamental para a abstração inerente à pesquisa

⁴ Além dos cinco municípios citados, como integrantes da pesquisa, Teresópolis também foi contatado por diversas vezes para agendamento da visita e das entrevistas, porém não houve retorno. Diante das dificuldades, o município foi excluído do estudo de caso.

⁵ A entrevista com o gestor de proteção e defesa civil do município de Sumidouro foi a única que não pode ser gravada, tendo em vista que o órgão dispõe de apenas uma sala e a conversa foi realizada em meio a alguns atendimentos e outros trabalhos da equipe.

e um retorno ao concreto, de maneira que fosse possível ir além da aparência inicial apresentada pelo objeto.

A estrutura da tese, dividida em cinco capítulos, teve como objetivo refletir este movimento, que pode ser observado, de forma resumida, nas linhas a seguir.

No primeiro capítulo, denominado **A gestão de desastres sob a ótica contra-hegemônica**, buscou-se realizar uma revisão bibliográfica de categorias consideradas centrais para o estudo. Desastres e riscos foram abordados a partir de uma leitura crítica visando problematizar a concepção hegemônica dos dois conceitos. Tendo como base principalmente autores vinculados à Sociologia dos Desastres, como Enrico Louis Quarantelli (1996, 2015), Norma Valencio el tal (2009), Valencio (2010, 2012) e Maria Auxiliadora Vargas (2006, 2013), o resgate do uso do termo desastre visou apresentar os avanços alcançados neste campo, compreendendo-o como processo social com origem no sistema social em que se estabelece e, portanto, vinculado à produção das desigualdades na sociedade atual. Desta forma, buscou-se demarcar posicionamento em relação ao entendimento sobre os desastres, distanciando-se de uma interpretação desses fenômenos como eventos isolados, inesperados e gerados por causas externas. Visando oferecer materialidade ao tema, foi realizada uma breve contextualização sobre a ocorrência de desastres no mundo e, especialmente, no Brasil, nas últimas décadas.

Apesar do conceito adotado para os desastres incorporar a ideia do risco, o que se buscou ao longo do capítulo foi abordar também, de forma mais aprofundada, a noção do risco, tendo em vista a relevância que o termo tem adquirido tanto no discurso como nas ações dos órgãos de proteção e defesa civil e do Serviço Social. Assim, procurou-se resgatar diferentes abordagens existentes para a compreensão do risco, buscando desvendar as racionalidades presentes que as suportam, assim como os interesses em jogo. A partir da crítica à noção objetivista, buscou-se cunhar o entendimento do risco como uma construção social, com base dos estudos desenvolvidos especialmente por Acselrad (2002) e Vargas (2006 e 2013). Nesse sentido, o objetivo principal foi o de qualificar a categoria, reconhecendo sua importância para o estudo, porém compreendendo-a como um aspecto do desastre.

O tema gestão também se fez presente fechando a discussão do primeiro capítulo, considerando sua relevância para pensar a implementação das políticas

públicas e o trabalho de assistentes sociais, assim como a larga utilização de expressões como gestão de riscos e gestão de desastres, sem que estas sejam acompanhadas de um debate mais amplo sobre o seu significado. Optou-se por problematizar a questão no início do trabalho, apesar deste aspecto ser retomado ao longo do estudo, em especial, nas considerações finais, momento em que adquire contornos mais nítidos. A literatura utilizada teve como objetivo diferenciar os significados de gestão, delimitando a opção pela gestão como processo de democratização dos espaços públicos, conforme tem sido abordada no Serviço Social, por Rodrigo Souza Filho (2011).

O foco nos órgãos de proteção e defesa civil, enquanto principais responsáveis pela coordenação das ações na gestão de desastres, levou à necessidade de contextualização da instituição no Brasil. O segundo capítulo, denominado **Defesa civil e Assistência Social no Brasil**, foi dedicado a este debate. Para o alcance do objetivo de contextualização, procurou-se ir além do caráter meramente descritivo presente na maior parte dos documentos que abordam a questão. Buscou-se uma articulação entre as informações referentes às modificações pelas quais a defesa civil passou ao longo das décadas no Brasil com um contexto mais geral da dinâmica social brasileira, em especial, do caráter do Estado. O caminho percorrido passou pelo levantamento documental, especialmente no que tange à legislação de criação e desenvolvimento dos órgãos de defesa civil e pela incorporação de estudos desenvolvidos pela História e pela Sociologia principalmente, (Cytrynowicz, 2002 e Shurster, 2013), com o objetivo de oferecer visibilidade à forma como características marcantes do período da Segunda Guerra Mundial e das ditaduras, tanto de Getúlio Vargas quanto do governo militar, foram impressas na lógica de funcionamento da defesa civil brasileira. Este percurso possibilitou uma melhor compreensão das características encontradas nos órgãos de proteção e defesa civil até os dias de hoje, como a militarização, o voluntarismo, a hierarquia, a ênfase nas ações de resposta, entre outras que marcam a instituição.

O capítulo resgata também elementos referentes à criação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil no Brasil, seus avanços e limites até os dias de hoje, assim como a participação de assistentes sociais na gestão de desastres. Por meio da análise de documentos, foi possível verificar o aparecimento, embora

muitas vezes tímido, da assistência social na gestão dos desastres. Vários dos documentos citam, em algum momento, a assistência social como área de apoio às ações da defesa civil. Visando compreender esta relação, traços históricos da trajetória da assistência social no Brasil foram abordados, assim como alguns aspectos comparativos entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e a Política Nacional de Assistência Social - PNAS.

Tendo como eixo central de análise o exercício profissional de assistentes sociais na gestão de desastres, o terceiro capítulo, denominado **Serviço Social: breves considerações sobre sua trajetória e a relação com a gestão de desastres**, voltou-se para o debate sobre a profissão. Foi realizado um breve resgate histórico do seu surgimento no Brasil, considerando as fortes influências advindas tanto da Igreja Católica, como, mais tarde, da corrente positivista norte-americana. Buscou-se salientar as mudanças ocorridas no bojo da profissão, a construção do projeto ético-político atualmente hegemônico na categoria e os dilemas para sua implementação. Sua elaboração esteve pautada em autores vinculados à tradição marxista no Serviço Social, com destaque para a produção de Marilda Villela Iamamoto (1998, 1999, 2006, 2009, 2010) e estudos voltados para a intervenção de assistentes sociais na gestão de desastres, especialmente a síntese realizada por Vargas (2015). As frequentes confusões entre Serviço Social e assistência social que marcam o campo dos desastres foram evidenciadas na seção. Sobre esta questão, buscou-se demarcar as diferenças entre a profissão e as políticas sociais, situando as últimas como um campo de mediação e exercício profissional do assistente social, mas também de outras profissões. Estes aspectos foram recuperados com vistas a analisar questões específicas do campo dos desastres e introduzir o debate abordado nos capítulos finais do estudo, dedicados à apresentação e análise dos resultados da pesquisa proposta na metodologia, à luz da perspectiva teórica adotada.

No quarto capítulo, **Análises quantitativas: a estrutura dos órgãos municipais de proteção e defesa civil e as atribuições do Serviço Social na gestão de desastres**, são apresentados os resultados da etapa quantitativa da pesquisa. Dados relativos à estrutura dos órgãos municipais de proteção e defesa civil dos 142 municípios que fizeram parte da amostra evidenciaram o período recente de criação e a existência significativa de equipes reduzidas, na maior parte

deles. Em relação ao Serviço Social, mesmo antes da realização da pesquisa, fortes indícios em relação à ausência de assistentes sociais nas equipes municipais de proteção e defesa civil já haviam sido observados. No entanto, a pesquisa possibilitou a confirmação desta informação. Apesar da maior parte das equipes não contar com profissionais da área, a convocação de assistentes sociais por parte os órgãos de proteção e defesa civil configura-se em uma prática comum. A área acionada com maior frequência para esta convocação é a assistência social. No que se refere às atividades desenvolvidas por esses profissionais, constata-se que grande parte se concentra no período do pós-impacto, com destaque para o atendimento *in loco* às famílias afetadas pelos desastres, a gestão de abrigos e de donativos. Os dados foram representados em gráficos e tabelas, seguidos de uma análise pautada na bibliografia levantada.

No quinto e último capítulo, denominado **O impacto de 2011 no interior do estado do Rio de Janeiro e o lugar ocupado pelas assistentes sociais: um estudo de caso**, são apresentados os dados referentes à etapa qualitativa da pesquisa, ou seja, do estudo de caso. Após a realização da apresentação de aspectos relativos à metodologia e aos sujeitos envolvidos na pesquisa, foi realizada uma contextualização do impacto de 2011 no interior do estado do Rio de Janeiro. Em seguida, questões referentes à gestão do desastre foram abordadas, tanto sob a ótica dos profissionais de proteção e defesa civil como das assistentes sociais entrevistadas. A partir desta análise, buscou-se identificar as possíveis mudanças ocorridas após o impacto. Nesse sentido, aspectos referentes às alterações estruturais pelas quais os órgãos de defesa civil passaram foram levantadas, assim como as dificuldades enfrentadas até hoje. Por fim, a seção foi dedicada a uma aproximação com o exercício profissional de assistentes sociais após seis anos do impacto. Visando dar maior materialidade ao estudo, o capítulo é permeado por falas oriundas das entrevistas. Buscou-se, a partir delas, identificar as diferentes visões dos sujeitos em relação à gestão de desastres nos diferentes municípios pesquisados, assim como o lugar ocupado pelo Serviço Social na gestão de desastres atualmente.

Por fim, as considerações finais resgatam, brevemente, pontos considerados relevantes que foram apresentados ao longo do estudo, acompanhados de uma análise crítica e de proposições à participação do Serviço Social na gestão de

desastres, de forma a fortalecer uma perspectiva mais democrática e um outro lugar para a profissão no campo.

1

A gestão de desastres sob a ótica contra-hegemônica

O entendimento dos conceitos constitui-se em uma etapa fundamental em qualquer estudo, pois é a partir dele que se torna possível dar visibilidade às escolhas e adesões realizadas. Partindo do suposto que há uma relação direta entre os significados atribuídos aos conceitos e os interesses de determinados grupos, torna-se necessário esclarecer a partir de que perspectiva nos apropriaremos dos mesmos, visando demarcar claramente nosso posicionamento.

Desastres e riscos, muitas vezes utilizados como sinônimos, podem reservar racionalidades e intencionalidades significativamente distintas. Iniciaremos nosso capítulo pela discussão sobre desastre, tendo em vista que este processo, da forma como é compreendido no estudo, mostra-se capaz de incluir a questão do risco, como veremos mais adiante. Em seguida, abordaremos a questão do risco, buscando dar visibilidade aos diferentes tratamentos que o conceito adquire, em função dos interesses sociais em jogo.

Gilbert (1995) argumenta que as primeiras abordagens sobre o conceito de desastres estiveram focadas exclusivamente na análise dos dados quantitativos. Tendo emergido no auge da guerra fria, o paradigma denominado pelo autor de “*Patterns of War Approach*” reflete este período. De domínio das ciências naturais, os aspectos objetivos referentes ao impacto, em especial aos agentes físicos detonadores, acabaram por ganhar uma dimensão tão relevante que cunharam a ideia de que sua explicação seria suficiente para a compreensão do desastre como um todo.

Mesmo entre os cientistas sociais, este paradigma se fez presente até a década de 1960. Na medida em que se estabeleceram conexões entre os desastres e as guerras, buscando semelhanças entre estes dois fenômenos, os primeiros estudos sobre desastres realizados pelas ciências sociais não contaram com um investimento teórico em torno de fundamentos e conceitos, mas mantiveram sua atenção voltada para o fator externo, como o real agente causador do desastre, e as suas consequências.

Se esta interpretação permanece hegemônica atualmente, levando a uma noção bastante superficial sobre os desastres, é importante reconhecer que a partir

da década de 1970 tem início a realização de estudos mais amplos no âmbito das ciências sociais e uma nova forma de enxergar os desastres se faz presente nesta área. O foco de atenção anteriormente voltado para os agentes externos é substituído pela análise das comunidades, levando ao reconhecimento sobre a relevância dos aspectos sociais para uma compreensão mais ampla e abrangente dos desastres (Gilbert, 1995). Este tipo de abordagem, do qual Quarantelli é considerado o principal expoente, embora não apresente consenso em relação ao que venha a ser desastre e ainda enfrente uma série de limites apontados pelos próprios estudiosos da área, como a ausência de investimento em determinados temas, possíveis aspectos positivos dos desastres, a prevalência de um tratamento objetivista para questões como tempo e espaço, entre outros (Valencio et al, 2009; Quarantelli, 2015), ao longo das últimas décadas, vem ocupando importante papel para o avanço da perspectiva sociológica neste campo. Ao enfatizar as comunidades e, especialmente, as relações sociais nelas estabelecidas, este ramo da Sociologia, conhecido como Sociologia dos Desastres, tem oferecido contribuições significativas para o desvendamento das reais origens destes processos, fortalecendo uma visão contra-hegemônica da compreensão dos desastres em seu contexto.

A partir de uma lógica distinta da apresentada pelas ciências naturais, a Sociologia dos Desastres tem buscado se contrapor à interpretação predominante dos desastres, com base na afirmação de duas noções fundantes: desastres são considerados fenômenos sociais e têm origem na estrutura social.

De acordo com essa perspectiva, desastres são processos que, atrelados a uma série de outros aspectos, sejam eles econômicos, sociais, políticos e culturais, se manifestam em sua plenitude. Nos termos de Valencio et al (2009, p 36 - 38), é possível afirmar que se trata de:

Uma anormalidade inaceitável na rotina de um lugar para os que ali se inserem, porém, com baixa capacidade para recuperação das perdas havidas (...). Os desastres são responsáveis pela quebra de hábitos, normas e práticas rituais que davam sentido à ação, incluso aí as relacionadas à reafirmação de identidades culturais e ao exercício de papéis públicos e privados.

Apesar de envolverem uma crise aguda⁶ ou uma emergência, não se restringem a este momento. Na realidade, este entendimento, ao mesmo tempo em que exclui dos desastres outros acontecimentos sociais negativos, como é o caso da fome e das epidemias, na medida em que concentra sua atenção nas comunidades e nas relações sociais, rompe, também, com a suposta obrigatoriedade de uma vinculação entre agente destrutivo e sociedade para a sua ocorrência. Quarantelli (2015) defende que os desastres podem, inclusive, ocorrer sem a existência do impacto do fator físico, como é o caso de rumores de uma ameaça que desencadeiam perdas e significativas alterações na rotina da população⁷. Com base nos estudos de Quarantelli e Jena, Valencio (2012, p. 41) reafirma a tese de que “é no funcionamento normal da sociedade que os desastres são fabricados” e resgata um aspecto fundamental para a superação de uma visão estreita e imediatista da questão, ou seja, o entendimento dos desastres como processos sociopolíticos tecidos cotidianamente pela exclusão de grandes massas dos direitos fundamentais e não um acontecimento que tem início e fim no dia de um evento catastrófico. (Valencio, 2012)

Ao cunharem um novo entendimento sobre os desastres, estudiosos vinculados à Sociologia dos Desastres realizam dois importantes movimentos de ruptura: primeiramente, com a ideologia que compreende o desastre como sinônimo de evento e, em seguida, com a ideia que localiza no fenômeno físico a causa do desastre. Consequentemente, afastam-se também dos tratamentos oferecidos para os desastres que se ancoram na perspectiva hegemônica, a partir da qual as demandas, quando atendidas, estão voltadas apenas para a reconstrução de estruturas físicas e realocação de pessoas, configurando-se, muitas vezes, em cenários de novos desastres.

De acordo com Quarantelli (2015), desastres são acontecimentos sociais resultantes das ações humanas. Não se caracterizam por acontecimentos isolados, individualizados e descolados de questões sociais estruturantes. Ao contrário disso,

⁶ A crise aguda se caracteriza por um período do desastre no qual, entre outros elementos, uma situação emergencial está posta (Valencio, 2012 apud Siqueira, 2015).

⁷ Ainda que a ocorrência de um desastre não inclua, obrigatoriamente, a existência de um fator físico gerador, para o estudo proposto nos determos aos desastres com a ocorrência de impactos, tendo em vista serem os casos mais comuns e que, frequentemente, incluem a atuação de assistentes sociais junto aos órgãos de proteção e defesa civil na sua resposta.

o autor compreende os desastres como resultantes de decisões tomadas socialmente. Quarantelli se refere, especialmente, ao sistema social como o real gerador dos desastres. “A fonte ou a origem dos desastres se encontra no próprio sistema no qual eles aparecem. Eles não devem ser vistos como o resultado de uma força externa oriunda de impactos que atingem o sistema social” (Quarantelli, 2015, p. 42). Nesse sentido, é no contexto social que se localizam tanto as explicações quanto as respostas para o tratamento dos desastres.

Apesar dos estudos sobre desastres que adotam esta perspectiva de se tornarem cada vez mais difundidos, eles ainda não são suficientes para que haja uma efetiva alteração na compreensão dos desastres. O entendimento dos desastres como eventos causados por fatores externos permanece muito presente na sociedade moderna e, nesse sentido, fenômenos físicos são frequentemente utilizados para legitimar ou justificar a sua ocorrência. No caso dos fenômenos físicos naturais, estes passaram a ser tão comumente apresentados como justificativa para os desastres que deram origem a uma nova nomenclatura. A expressão “desastres naturais” tornou-se tão corriqueira e adquiriu tanta repercussão que passou a fazer parte as classificações de desastres. 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.

Valencio (2012) afirma que desde a década de 1980, autores como Quarantelli (1981), Hewitt (1983) e, posteriormente, Lavell (1993), já haviam trazido à tona a preocupação com essa questão, indicando que se trata de um obscurecimento de processos estruturais muito mais amplos. Naturais podem ser as chuvas, as secas, as erupções vulcânicas, porém, estas e outras manifestações da natureza somente se transformam em desastres quando se entrelaçam com determinadas condições de vida, de moradia, de saúde, em suma, de precariedade exacerbada pelas taxas de desigualdade encontradas na sociedade.

Ainda que muitos destes processos venham à tona a partir da dimensão física, os mesmos são, essencialmente, de outra ordem. É no processo de tecitura cotidiana que vão se moldando os rostos das reais vítimas dos desastres, em sua imensa maioria pobres e não brancos, que assistem suas moradias precárias serem arrastadas pelas chuvas incessantes, que relembram seus parentes soterrados pela lama e pelos escombros, que constataam a contaminação de seus meios de sobrevivência por produtos tóxicos, enfim, que experimentam uma série de violações que vão muito além do momento do impacto.

Corroborando com as reflexões de Siqueira (2015), as quais sustentam que os desastres tanto agudizam expressões da questão social, como são, em si mesmos, mais uma dessas expressões, verificamos que muitos estudos já produzidos sobre a questão social, inclusive no âmbito no Serviço Social (Iamamoto e Carvalho, 1998, Netto, 1996 e Yamamoto, 2010), contribuem para a reflexão sobre os desastres. De acordo com Yamamoto, (Iamamoto e Carvalho, 1982, p. 77 *apud* Yamamoto, 2010, p. 168):

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo o seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão.

Entre as principais críticas ao enfrentamento destinado às expressões da questão social está a tendência à sua naturalização e ao seu fatiamento, esvaziando-a de seu caráter de totalidade. Nessa perspectiva, as respostas oferecidas às expressões da questão social voltam-se para a individualização dos “problemas sociais” e a culpabilização dos indivíduos pelas suas condições de vida, reafirmando um forte caráter moralizador.

As respostas do Estado à questão social se realizam por meio de um sem-número de organizações sociais, por meio da fragmentação e setorização das necessidades sociais (daí as políticas sociais no plural), recortando-as em problemas sociais “particulares” como o desemprego, a fome, o analfabetismo, a doença, etc. dificultando a explicitação de sua raiz comum numa perspectiva de totalidade, provocando a atomização das demandas e a competição entre os segmentos demandantes do acesso a parcelas do fundo público. (Raichelis, 2010, p. 755)

Nesse sentido, identifica-se a presença de um fio condutor que une a perspectiva aqui denunciada das expressões da questão social e do tratamento destinado a elas, à lógica que compreende o desastre como um evento pontual e natural. Ambas atuam no sentido de descolar tal processo da estrutura social e das relações sociais nas quais se inserem, contribuindo para uma análise superficial e despolitizadora do mesmo.

Em uma crítica a este modelo Iamamoto (2010, p. 183) afirma:

O tratamento analítico atribuído à questão social não se identifica com a “situação social problema” ou com os “problemas sociais” em que o complexo de suas causalidades sociais é deslocado para o indivíduo isolado, responsabilizado e culpabilizado pelas carências humanas. Não se identifica ainda com a ótica da solidariedade associada à divisão social do trabalho, cuja função é a integração social – e a ausência de normas sociais adequadas à promoção da integração, um estado de anomia (...)

Além dos fenômenos físicos e dos aspectos de vulnerabilidade, estes últimos considerados um passo importante em relação à abordagem inicial sobre os desastres (Quarantelli, 2015), Gilbert (1995) aborda um terceiro paradigma presente nos estudos sobre o tema, a partir do qual os desastres são compreendidos a partir da perspectiva da crise e da incerteza que geram nas comunidades afetadas. Para o autor, falar em desastres é falar da incapacidade dos sujeitos sociais de compreenderem a situação por meio de estruturas mentais comuns. Embora em 1995 tenha reconhecido que este paradigma ainda não estava maduro o suficiente para adquirir hegemonia no campo, reafirmou sua relevância para avançar e ultrapassar as abordagens anteriores. (Gilbert, 1995)

Na perspectiva hegemônica, nos momentos em que se busca alguma explicação para a ocorrência de impactos, como terremotos, tsunamis, vendavais, epidemias e outros fenômenos frequentemente considerados causadores de muitas mortes e transtornos à população, é comum assistirmos a uma associação dos mesmos à falta de desenvolvimento das sociedades e sua suposta incapacidade de antever e de se prevenir contra eles.

A incapacidade de antecipação da sociedade em relação à ocorrência de desastres pode ser questionada a partir da observação sobre o comportamento de algumas sociedades primitivas. O estudo de Tributsch (2013) indica que a alteração no comportamento de determinados animais como os lobos era percebida pela

população minóica, entre 1.700 e 1.500 a.C, o que possibilitava a previsão de determinados acontecimentos, tidos como ameaças, como terremotos e erupções vulcânicas. Nestes casos, a população buscava conceber algum tipo de troca com os deuses, visando o cancelamento dos impactos. Estas tentativas de troca eram realizadas por meio de rituais, nos quais eram oferecidos corpos de jovens, submetidos ao sacrifício de salvar seu povo. Embora o sucesso das práticas possa ser questionado, não restam dúvidas sobre a capacidade dessas populações de antever os fenômenos.

Até hoje, alguns grupos relatam comportamentos animais estranhos, dias ou horas antes da ocorrência de grandes impactos físicos. Estudo realizado por um grupo de pesquisadores vinculados a diferentes universidades do mundo, constata a fuga de vários animais, entre eles mamíferos e aves, do Parque Nacional Yanachaga, no Peru, aproximadamente 20 dias antes do terremoto de 2011⁸. No entanto, o ceticismo presente na comunidade acadêmica muitas vezes desconsidera essas percepções, o que demonstra a hegemonia de uma outra racionalidade, pautada em uma relação dicotômica entre homem e natureza.

Dessa forma, parece correto afirmar que atribuir a ocorrência de desastres à ausência de desenvolvimento, em especial quando este é pensado numa perspectiva estritamente econômica, não contribui para uma explicação sobre sua ocorrência. Muitas vezes, estas justificativas demonstram muito mais a incapacidade de incorporação de diferentes formas de saber existentes na sociedade, contribuindo para a manutenção da hegemonia de um saber específico, o saber científico.

A questão que envolve os desastres ultrapassa aspectos técnicos e objetivos, que acabam por encobrir as reais motivações que os conformam. Silva (2010) ao abordar a questão ambiental, afirma que sua extensão e profundidade tem se manifestado por meio de fenômenos naturais intensos. Nesse sentido, exemplos como os que foram apresentados demonstram que o que pode parecer ausência de desenvolvimento sob uma determinada ótica, talvez indique muito mais um efeito da ruptura na relação metabólica entre homem e natureza, dificultando e, em alguns momentos, impedindo a relação entre o homem e o ambiente, numa perspectiva de

⁸ Ver: Revista Exame. Comportamento de animais sinaliza ocorrência de terremotos Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/comportamento-de-animais-sinalizaocorrencia-de-terremotos>>. Acesso em: 14 jul. 2016

totalidade. Em relação a este aspecto, o conceito de falha metabólica, utilizado por Marx e apropriado por estudiosos do campo ambiental, contribui para descrever o processo de instauração da divisão do trabalho na sociedade capitalista, que cria um hiato entre o camponês e a terra, fazendo com que o homem não se enxergue mais como parte da natureza. (Silva, 2010)

Considerando a falha metabólica como um processo inerente à sociedade capitalista, a associação entre os desastres e a falta de desenvolvimento nos impõe a necessidade de uma reflexão sobre o tipo de desenvolvimento em curso, considerando que o modelo que vem sendo adotado pela sociedade burguesa produz cotidianamente uma série de outros desafios a serem enfrentados. O estudo realizado por Rist (2008) contribui para uma compreensão mais ampla da questão.

Embora reconheça a utilização do termo em momentos anteriores, Rist (2008) realiza um importante resgate sobre a apropriação do conceito de desenvolvimento no contexto das relações internacionais na década de 1940. O autor resgata o momento em que o desenvolvimento foi incluído como um dos quatro elementos estratégicos da política externa americana para enfrentar as mudanças ocorridas em todo o mundo após a Segunda Guerra Mundial.

Fica claro que se trata muito mais da imposição de um padrão do modo de vida norte americano, difundido como único caminho possível, o que de uma preocupação com a melhoria das condições gerais de vida da população dos países mais pobres. O desenvolvimento, assumido como um estágio, uma meta a ser perseguida pelos países mais pobres, passa quase que exclusivamente por questões de ordem econômica, voltadas para a produção e acumulação, ou seja, para a expansão do sistema capitalista em escala mundial. O discurso do então Presidente dos Estados Unidos da América - EUA, Harry Truman, realizado em 1949, demonstra que o objetivo do desenvolvimento é o melhor aproveitamento dos recursos humanos e naturais do mundo, segundo ele, o que beneficiaria a todos os países, inclusive os EUA. (Rist, 2008)

No caso dos desastres, essa lógica de desenvolvimento, embora tendo ganhado outros contornos a partir da década de 1970, especialmente entorno da questão ambiental e do que ficou conhecido como desenvolvimento sustentável, nos anos 1980, faz com que os países pobres continuem sendo os mais afetados, na medida em que em nada contribui para o desvendamento das reais questões que dão

origem à pobreza, à desigualdade social e outras contradições existentes na dinâmica social. Vale lembrar ainda que, conforme afirma Rist (2008), além do desenvolvimento propagado estar voltado para a questão econômica, o apoio para o desenvolvimento dos países pobres historicamente tem estado muito mais ligado ao discurso do que, propriamente, à distribuição de recursos dos países de capitalismo central.

Apesar disso, é possível afirmar que muitos desastres ocorrem em locais nos quais o desenvolvimento, sob a égide do capitalismo, se efetiva em larga escala, como é o caso dos Estados Unidos da América – EUA, com seus constantes furacões e alagamentos e do Japão, assolado por terremotos frequentes. Quarantelli afirma que no caso dos países em processo de desenvolvimento, a relação com os desastres é óbvia e, portanto, realizada facilmente pelos estudiosos do campo. Porém, o mesmo não ocorre no caso dos países ditos desenvolvidos. O autor questiona: “Se os desastres estão enraizados nos processos de mudança social dos países em desenvolvimento, não é razoável supor que eles estão “embutidos” na dinâmica social das sociedades desenvolvidas?” (Quarantelli, 2015, p. 38), sugerindo uma importante interação entre a dinâmica destes países, a partir da regência de um sistema mais global.

Contudo, seria um equívoco equiparar a realidade desses países com os países pobres. Além das enormes diferenças em relação ao número de afetados e perdas havidas, especialmente quando se analisa o tratamento destinado às consequências dos desastres, o que se verifica é a existência de processos absolutamente distintos entre os países ricos e aqueles realizados nos países pobres, como o Haiti e até mesmo o Brasil. Enquanto no Japão em menos de uma semana após a ocorrência do terremoto, que levou ao tsunami em Fukushima, algumas estradadas já haviam sido totalmente reconstruídas, no Haiti e no Brasil ainda se veem escombros de impactos ocorridos há anos⁹. Entendemos que este tipo de leitura recoloca os impactos no lugar a partir do qual eles devem realmente ser compreendidos, ou seja, como um componente dentro de uma estrutura social bem

⁹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/tsunami-no-pacifico/noticia/2011/03/japaoreconstrui-rodoviadestruidaporterremoto-em-apenas-seis-dias.html>>, <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/onda-demariana/>> e <<http://agenciabrasil.etc.com.br/internacional/noticia/2015-01/cinco-anos-depois-terremoto-que-devastou-haiti-ainda-deixa-marcas-pelo>> Acesso em 20 nov. 2016.

mais ampla e complexa, onde o modo de produção social vigente ganha centralidade.

A partir da alteração do olhar para os desastres, questões postas na ordem do dia, como o aquecimento global, as mudanças climáticas provocadas por ele, entre outros fatores apresentados pelos especialistas como principais problemas para a humanidade e protagonistas dos desastres mundiais, adquirem outra dimensão e importância.

Sem desconsiderar a gravidade dos problemas apontados em documentos oficiais, como o Relatório do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), divulgado na cidade de Paris em 2007, que já alertava para os agravamentos dos fenômenos climáticos e a necessidade de ações rápidas e globais para sua desaceleração, entende-se que estes processos se constituem em grandes complicadores de situações já postas socialmente, dado o modelo de desenvolvimento adotado.

Esta questão torna-se bastante evidente no caso do Brasil, onde situações extremas, anteriormente mais frequentes no estado de Santa Catarina com a ocorrência de tornados, vendavais e alagamentos e nas cidades das regiões Norte e Nordeste, com o enfrentamento de secas severas e alagamentos cíclicos, passaram a atingir outras regiões, acompanhadas de maior abrangência e gravidade.

Apesar da lista que compõe o “orgulho de ser brasileiro” incluir, quase que invariavelmente, o fato de termos sido presenteados com um território no qual não são encontrados vulcões ativos, significativas placas tectônicas em movimento, capazes de causar terremotos de grandes escalas ou tsunamis, isto não expressa a inexistência de desastres. Na medida em que graves manifestações das desigualdades sociais, materializadas em precárias condições de vida de uma parcela significativa da população, alijadas do acesso a direitos de saúde, educação, trabalho, renda, moradia e uma série de outros serviços básicos, se encontram/se alinham aos fenômenos físicos, enchentes, deslizamentos e desmoronamentos passam a gerar um número quase incalculável de mortos, feridos, desalojados e desabrigados todos os anos no território nacional, com consequências cada vez maiores e mais graves.

No período de quase meio século (entre 1960 e 2008), foram registrados 94 desastres, totalizando 5.720 mortes e mais de 15 milhões de pessoas afetadas (entre

desabrigados e desalojados). Apenas no ano de 2008, foram 1,8 milhões de pessoas afetadas por desastres considerados “naturais”. Em 2009, o Brasil encontrava-se entre os países do mundo mais atingidos por inundações e enchentes. (OFDA/CRED, 2009 apud Tominaga, I. K.; Santoro, J.; Amaral, R. 2009.).

Matéria veiculada pelo jornal “O Estado de São Paulo”, publicada em 25 de janeiro de 2011, segue na mesma direção. Com base no Relatório da ONU sobre “catástrofes naturais” no Brasil, a reportagem informa que entre os anos de 2000 a 2010 cerca de 60 “catástrofes naturais” atingiram o país, somando mais de 7,5 milhões de vítimas.

Estudo técnico sobre a análise das portarias de situações de emergência e estado de calamidade pública, desenvolvido pela Confederação Nacional dos Municípios, mostra que entre 2003 e 2010, 10.803 casos foram reconhecidos pela Secretaria Nacional de Defesa Civil como situações de emergência ou calamidade. O estudo ressalta o número expressivo de portarias emitidas em apenas um semestre do ano de 2010. De 1º de janeiro a 16 de junho de 2010 foram reconhecidos pela defesa civil nacional 1.635 desastres ditos “naturais” em municípios brasileiros, uma quantidade maior que todo o ano de 2009, que chegou a 1.389. (Confederação Nacional dos Municípios, 2010, p. 02).

Apesar da necessidade de se considerar a vinculação entre portarias desta natureza e interesses econômicos e políticos, dadas as possibilidades de realização de contratações sem a exigência de licitação, conhecidas trocas de favores por parte de gestores políticos, entre outros aspectos que favorecem a chamada indústria do desastre, seu crescimento, aliado a outras informações, como o número de afetados, é um dado relevante a ser observado nas análises sobre os desastres.

A BBC Brasil afirma que, entre 2000 e 2010, registrou-se a ocorrência de 4.022 desastres ditos “naturais” em todo o mundo, com um total de 2,7 bilhões de pessoas afetadas¹⁰. O ano de 2011 também traz registros bastante assustadores neste aspecto. A tragédia do interior do estado do Rio de Janeiro e o terremoto seguido de tsunami no Japão foram os dois eventos de maior proporção no período, com registros de 900 e 19.846 mortos, respectivamente (EM-DAT). No total, foram

¹⁰ Vídeo disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/11/111111_desastres_data_visubg.shtml. Acesso em: 24 de jun. 2012

33.623 mortes em 2011 (EM-DAT)¹¹. Apenas no ano de 2016, o número de afetados por desastres registrado no mundo ultrapassou a cifra de 300 milhões de pessoas (EM-DAT)¹².

Os dados apresentados contribuem para a ampliação do conhecimento sobre os danos causados pelos processos de desastres. Porém, quando tratados de forma descontextualizada, reforçam a ideia de desastres como fenômenos isolados e contribuem para uma interpretação dos fatores físicos como os verdadeiros alçozes destes cenários, que nada têm a ver com a realidade no qual se inserem.

No entanto, apesar desta visão fragmentada mencionada acima vir se apresentando como a visão hegemônica atualmente, neste mesmo campo convivem tendências que buscam distintos caminhos para pensar as mesmas questões, sendo um deles o que procuramos demonstrar anteriormente. Ainda na contramão da perspectiva hegemônica, e com o intuito de reforçar as limitações existentes no entendimento do desastre como fenômeno natural, torna-se oportuno nos debruçarmos sobre algumas experiências concretas de países da América, no que se refere à gestão de desastres.

Ao enfrentarem a questão do desastre em sua complexidade, países como Chile e Cuba, têm aumentado sua capacidade de lidar com estes eventos, tornando-se mais resilientes. A sociedade avança numa perspectiva de conscientização para a redução de riscos e se prepara, em termos de infraestrutura, educação, mobilização e também de resposta. O resultado que esses países têm alcançado é muito significativo, desde a redução do número de vítimas até a recuperação em casos nos quais a destruição é inevitável.

O Chile apresenta elevadas taxas de atividade sísmica do mundo, registrando os maiores terremotos do planeta. Apesar desta realidade, as diferenças em relação às consequências deste tipo de impacto no Chile e em outros países, nos quais os processos de vulnerabilização são mais agudos, como é o caso do Haiti, são evidentes. No ano de 2010, enquanto cerca de 20 pessoas morreram no Chile após a ocorrência de um terremoto de 8,8 graus na escala Richter, no Haiti foram mais de 200.000 mortos. De acordo com informações oficiais divulgadas no sítio da

¹¹Disponível em: <<http://www.emdat.be>>. Acesso em: 18 jan. 2017

¹²O banco de dados registra um total de 376.946.527 afetados no período. Disponível em: <<http://www.emdat.be>>. Acesso em: 07 ag. 2016

Estratégia Internacional para Redução de Desastres - EIRD¹³, desde 2002, o Chile conta com mecanismo de atuação para redução de desastres, expresso em um Comitê Nacional de Proteção Civil. Um novo decreto fez dessa estrutura um Comitê técnico-científico de apoio a *Dirección Nacional de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI)*. O país dispõe de sistemas de alerta e uma forte organização comunitária. Atividades de prevenção a desastres são desenvolvidas nas escolas¹⁴. Ainda que estas medidas não sejam suficientes para uma redução significativa dos desastres, haja vista que sua produção possui raízes muito mais profundas e estruturais, sua implementação se configura em importante iniciativa direcionada à minimização das consequências dos impactos.

Dada a sua localização geográfica, Cuba também enfrenta sérios desafios ambientais. Os ciclones tropicais atingem a ilha todos os anos e muitos deles tornam-se furacões. Inundações são fenômenos frequentes na região¹⁵. Apesar desta realidade, o país foi apontado como um dos mais preparados do Caribe para enfrentar os impactos no Documento de Hyogo¹⁶. O Documento ressaltou a eficiência do sistema de alerta e os avanços conquistados por Cuba:

Durante el 2004, cuando el huracán Charley azotó, 70.000 viviendas resultaron dañadas y cuatro personas murieron. Al mes siguiente, cuando se produjo el huracán Iván, se evacuaron a más de 2 millones de personas y nadie perdió la vida. (Marco de Ação de Hyogo, 2005).

Essas experiências reforçam a importância dos desastres serem compreendidos como sintomas de uma sociedade estruturada com base na desigualdade social e não como causa de uma possível desestruturação. Desta forma, o foco não deve estar no agente causador do estopim do desastre, mas nos processos sociais que fazem com que determinados fatores físicos desencadeiem

¹³A Estratégia Internacional para Redução de Desastres – EIRD é um órgão vinculado à Organização das Nações Unidas. Criado em 1999, é responsável por uma série de publicações, eventos e campanhas voltadas para a redução de desastres, entre elas a Campanha “Construindo Cidades Resilientes: minha cidade está se preparando”, que visa apoiar os países na minimização de riscos de desastres. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

¹⁴Disponível em: <<http://www.eird.org/perfiles-paises/perfiles/index.php/Chile>>. Acesso em: 23 set. 2012.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.eird.org/perfiles-paises/perfiles/index.php/Cuba>>. Acesso em: 23 set. 2012

¹⁶ Em março de 2015, na Terceira Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres, realizada no Japão, foi adotado um novo marco, denominado Marco de Sendai. O documento substituiu o Marco de Ação de Hyogo e cobre o período de 2015 a 2030.

grandes tragédias. A partir desta lógica, as questões climáticas, em que pese sua relevância no mundo atual, devem ser observadas como mais um dos agentes causadores de impactos que, apenas quando somados a outras variáveis, levam à ocorrência de desastres.

As experiências de Cuba e do Chile demonstram também que atribuir a ocorrência de desastres à falta de desenvolvimento, sem um aprofundamento maior sobre este conceito, não oferece elementos suficientes para o alcance de uma explicação plausível sobre o assunto, tendo em vista que nem um nem outro país pode ser considerado exemplo de desenvolvimento dentro do modelo hegemônico da sociedade contemporânea.

Foge aos objetivos do estudo proposto o aprofundamento desta questão, porém, faz-se necessário sinalizar ainda que alterações climáticas possuem relações diretas com o modo de produção dominante na sociedade contemporânea. Estudos apontam para a influência do aquecimento global, do desmatamento, da extinção de espécies, entre outros fatores como causadores do aumento dos deslizamentos de terra, alagamentos, entre outros agentes que contribuem para a ocorrência de desastres. Esta questão demonstra que, mesmo quando o foco são os fenômenos naturais, eles não devem ser vistos e compreendidos de forma isolada da sociedade em que emergem.

Além dos desastres que têm no fenômeno natural um de seus componentes, especialmente a partir da segunda metade do século XX, a expansão dos mercados no sistema capitalista, estimulada pelo cenário do segundo pós-guerra, gerou mudanças consideráveis na dinâmica social, envolvendo a manipulação de diferentes produtos químicos e a alteração do modelo de produção. Estas questões, associadas a aspectos relativos à dinâmica social, também levaram à ocorrência de uma série de impactos socioambientais, como o vazamento de gás de Bophal (1984), o acidente nuclear de Chernobyl (1986) e, no caso do Brasil, o vazamento radiológico de césio-137 em Goiânia (1987) e a explosão de Cubatão (1984), entre tantos outros ocorridos no período. Com isto, novos desastres tiveram que ser enfrentados.

Os impactos gerados demonstraram que a lógica de desenvolvimento em curso está longe de significar garantia de proteção e prevenção de desastres. Nos

termos de Viola et al (1987, p.1) “a partir de Hiroshima¹⁷ e, mais precisamente, a partir da segunda metade da década de 1950, a humanidade atingiu a capacidade de auto-extermínio”. O autor resgata este contexto como o momento em que o movimento ambientalista ganha espaço. Tendo emergido no mundo ainda na década de 1960, o movimento ganha forças a partir de meados dos anos 1970. No Brasil, suas primeiras expressões ocorreram nas regiões Sul e Sudeste, tendo como marco o ano de 1974, no qual a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), criada em 1971, adquire maiores possibilidades de atuar, em função do início da liberação política. Acontecimentos como a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, realizada em 1972, na cidade de Estocolmo, e, mais tarde, a Rio – 92, evento também conhecido como ECO-92, realizado na cidade do Rio de Janeiro, que tiveram como objetivo discutir e elaborar propostas para os diferentes setores da sociedade na sua relação com o meio ambiente, ao mesmo tempo que foram impulsionados, também impulsionaram movimentos voltados para a defesa dos ecossistemas.

Trata-se de um período marcado pelo crescimento de denúncias em relação à degradação ambiental provocada pelo modelo de desenvolvimento adotado mundialmente. Todas estas modificações contribuíram para que mudanças começassem a ser sentidas no plano formal.

A partir deste momento, muitos países buscaram regulamentar a proteção ao meio ambiente por meio de legislações específicas. Ressalta-se que, no Brasil, data da década de 1980 a criação da Política Nacional de Meio Ambiente, que instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, de caráter consultivo e deliberativo, assim como a legislação sobre o licenciamento ambiental¹⁸, que passou a obrigar as empresas a elaborarem o chamado Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente - EIA/RIMA. Neste período, surgiram também

¹⁷ O autor se refere à bomba atômica lançada pelos EUA sobre o Japão em agosto de 1945, no contexto da Segunda Guerra Mundial.

¹⁸ Ver: RESOLUÇÃO CONAMA Nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 11 jul. 2016. Atualmente encontra-se em tramitação uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC 65/2012. De autoria do Senador Acir Gurgacz (PDT) e outros, a proposta visa impedir a suspensão ou cancelamento de obras públicas, após a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental. Aprovada em 27 de abril de 2016 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a PEC 65/2012 encontra-se na pauta para ser votada na plenária do Senado Federal.

documentos de caráter internacional como a Carta da Terra e a Agenda 21¹⁹ (Viola, 1987).

Não obstante os avanços conquistados, eles não foram suficientes para estancar os acidentes e seus impactos socioambientais. Iniciado há menos de duas décadas, o século XXI também já é marcado por tragédias. No ano de 2010, o mundo foi impactado pela explosão de uma plataforma de Petróleo de responsabilidade da empresa British Petroleum (BP) que provocou um vazamento de aproximadamente 780 milhões de litros de petróleo no Golfo do México. Em 2012, uma explosão na Refinaria da Venezuela desencadeou inúmeras críticas ao governo de Hugo Chávez. Já em 2013, foi a vez do Texas, afetado pela explosão de uma fábrica de fertilizantes, que não previa, em suas hipóteses acidentais, possíveis danos à população do entorno. Mais recentemente, no ano de 2015, o rompimento da barragem de Fundão, de responsabilidade da empresa Samarco²⁰, na cidade de Mariana - Minas Gerais, causou o maior desastre ambiental já ocorrido no Brasil. Todos estes acontecimentos deixam um legado de vítimas, além de muitos prejuízos econômicos e danos ambientais incalculáveis.

Entre os anos de 1901 e 1999, o mundo não vivenciou apenas a um maior número de tsunamis, furacões, terremotos, desabamentos e inundações, mas também precisou enfrentar uma série de outros desastres, que tiveram como um de seus componentes, fatores físicos vinculados à produção industrial. Neste período, 219.470 pessoas morreram vítimas de desastres ditos industriais no mundo. No Brasil, apenas na última década, foram 1.554 vítimas fatais²¹.

Independentemente dos agentes externos, sejam eles oriundos de fenômenos naturais, sejam advindos da manipulação de produtos químicos produzidos pelo homem, importa esclarecer que desastres devem ser compreendidos como consequência de uma determinada forma de vida e não como causa. Nesse sentido,

¹⁹ A Agenda 21 se constitui em uma iniciativa adotada em nível global, nacional e local que envolve o governo e a sociedade civil na elaboração de uma agenda de prioridades com base na análise da realidade local.

²⁰ Considerado o maior desastre ambiental do país, o rompimento da barragem de Fundão, ocorrido no dia 05 de novembro de 2015, na cidade de Mariana, deixou 17 mortos, mais de 600 pessoas desabrigadas e desalojadas, além de ter provocado danos socioeconômicos e ambientais em toda a Bacia do Rio Doce, de acordo com o Relatório desenvolvido pelo Governo do Estado de Minas Gerais (2016).

²¹ EM-DAT - Emergency Database/CRED – Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium. Disponível em: <<http://www.emdat.be>>. Acesso em: 07 ag. 2014

Quarantelli afirma que não existe distinção significativa no que se refere à classificação dos desastres, tendo em vista que, na perspectiva da Sociologia dos Desastres, podemos considerar que todas as situações de desastres podem ser atribuídas à ação dos seres humanos (Quarantelli, 1996) e, podemos acrescentar, à forma de organização social que estrutura as relações entre eles. Trata-se, portanto, de reconhecer que a abordagem do tema não pode ocorrer alijada das dimensões de classe, étnico-racial e de gênero.

O esforço de cunhar o entendimento dos desastres a partir de uma ótica ampliada, levando em consideração a variedade de elementos que ultrapassam, em grande medida, o impacto em si, faz com que autores vinculados à Sociologia dos Desastres não apresentem adesão ao termo risco. Quarantelli (2015, p. 40) afirma que “um foco nos desastres chama a atenção para a natureza social de tais acontecimentos. Um foco nos riscos tende a enfatizar os fenômenos físicos e naturais”.

Vargas (2013, p. 206), ao explicitar sua análise sobre as consequências negativas da ênfase nos riscos, proporciona maior clareza em relação a esse posicionamento:

A ênfase nos riscos (...) esvazia os fundamentos estruturais e classistas dos desastres, colocando-os como “epifenômenos”. Inúmeros desdobramentos danosos são registrados como consequência de tais limitações, gerando a naturalização do processo, a ênfase nos procedimentos de emergência e o posterior abandono, e a consolidação de uma cultura de gestão pública fragmentada, feita de critérios provisórios e convenientes à manutenção da ordem vigente, e ainda, promotora da distorção da própria noção de direitos (...).

Todavia, ainda que a superação de uma lógica reducionista que, em última instância, naturaliza processos sociais e políticos complexos e culpabiliza os sujeitos pela sua condição de vulnerabilidade, e o entendimento conceitual dos desastres a partir de seu caráter processual encontra-se apontada pela Sociologia dos Desastres, proporcionando significativos avanços para o campo, cabem algumas considerações sobre a categoria risco. Em especial, tendo em vista que o risco também comparece com frequência no discurso dos profissionais que trabalham na gestão de desastres e é largamente utilizado na implementação de

práticas que possuem consequências bastante negativas/restritivas para grandes parcelas das classes subalternas²².

1.1.

O risco como campo de disputas

Presente em diferentes áreas de conhecimento, como a economia, a sociologia e a saúde, o termo risco adquiriu sentidos diversos ao longo da história. Apesar das variações, refletidas em uma vasta bibliografia, sua vinculação às ideias de probabilidade e incerteza são constantes. Na sociedade moderna, sua utilização se associa ao perigo, ganhando uma conotação negativa. A partir de uma ótica objetivista, o risco se traduz na “probabilidade de ocorrência de um evento/acontecimento relativo a uma dada magnitude de consequência” (Lieber e Romano-Lieber, 2002, p. 81). Nesta perspectiva, parte-se do princípio que o risco existe independentemente da visão dos sujeitos e que ele pode ser controlado e medido de forma precisa. No campo socioambiental, é possível afirmar que esta visão tem se configurado de forma hegemônica nos meios técnicos e tem pautado a elaboração de políticas públicas e o exercício de atendimento à população (Vargas, 2006). A questão será abordada ao longo deste estudo, dada sua relevância tanto para a problematização dos conceitos, quanto para a reflexão sobre o exercício profissional do Serviço Social na gestão de desastres. No entanto, torna-se necessário apontar, inicialmente, alguns elementos presentes no conceito de risco e alterações que o mesmo tem sofrido ao longo do tempo.

Apesar da noção objetivista se apresentar de forma hegemônica, é possível identificar avanços no que tange ao entendimento sobre risco. A busca da

²² Tendo em vista a heterogeneidade que marca o mundo do trabalho na contemporaneidade, optou-se pela utilização do termo classes subalternas, proposto por Yazbek (2003), com o intuito de delimitar melhor a parcela a qual queremos nos referir, sem abdicar na noção de classe social. Para a autora subalternidade refere-se à “uma concepção ampla na qual tanto incluímos os trabalhadores, cujo trabalho não é suficiente para garantir seu próprio sustento e o de sua família, como os desempregados e grupos sem condições de obtenção dos meios para subsistir”. (Yazbek, 2003, p. 70). No nosso entendimento, grande parte dos afetados por desastres se inserem nesta categoria.

incorporação de aspectos referentes à vulnerabilidade é um exemplo. Atualmente, o entendimento de risco que considera apenas a ameaça (evento físico), ignorando o contexto no qual ele está inserido, se confronta mais fortemente com perspectivas originadas de outras racionalidades. A observação sobre a ocorrência de uma série de eventos físicos da mesma magnitude, como terremotos, furacões, alagamentos e secas, que geraram impactos muito distintos, de acordo com cada local, tem levado, gradativamente, à incorporação de aspectos socioambientais ao conceito de risco, contribuindo para sua ampliação. Nesse contexto, o trabalho desenvolvido pela *Red de Estudios Sociales em Prevención de Desastres em América Latina – La Red*, criada na Costa Rica no início da década de 1990, apresenta-se como uma referência. Nárvaez, Lavell e Ortega (2009) resgatam a origem do termo gestão de risco, surgido no cenário mundial muito recentemente, especialmente após a ocorrência do furacão Mitch, que afetou vários países da América Central no ano de 1998. Compreendido como um processo bem mais abrangente que a ocorrência do evento detonador, a gestão de riscos inaugura uma nova concepção sobre o tema, passando a considerar que a ausência de políticas públicas também constitui fator causal de risco de desastres (Lavell, 2003). A partir deste entendimento, o conceito de risco passa a abarcar não apenas a ameaça, ou seja, o evento externo com potencial de causar sérios prejuízos, mortes, degradação ambiental e interrupção de atividades econômicas e sociais, mas também a vulnerabilidade, processo que se traduz em “condições determinadas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais que aumentam a suscetibilidade e exposição de uma comunidade ao impacto de ameaças” (EIRD, 2004). De acordo com Nárvaez, Lavell e Ortega (2009, p. 10), a vulnerabilidade:

se refiere a una condición derivada y causal que se verifica cuando procesos sociales hacen que un elemento de la estructura social sea propenso a sufrir daños y pérdidas al ser impactado por un evento físico peligroso particular.

Desta forma, risco passa a ser definido como uma equação entre ameaça e vulnerabilidade ($\text{Risco} = A \times V$). Este conceito tem sido propagado mundialmente pela Estratégia Internacional para a Redução de Desastres - EIRD e também se encontra presente no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil brasileiro, por

meio de publicações, entre elas, as cartilhas utilizadas para capacitação dos agentes de proteção e defesa civil. (UFSC, 213, 2015)

Outro avanço a ser considerado na conceituação de risco é a incorporação de aspectos culturais. Conhecida como noção construtivista ou subjetivista do risco, a vertente é inaugurada ainda na década de 1960, tendo Mary Douglas como sua principal referência. A aceitabilidade dos riscos, sua compreensão e os comportamentos assumidos por determinados grupos são alguns dos aspectos que motivaram os questionamentos que deram origem a ela (Douglas e Wildavsky, 2012). Apesar das variações de entendimento sobre risco coexistentes neste campo, o que implica também em uma variedade de termos utilizados pelos autores para se referirem à esta noção e suas ramificações²³, os processos sociais e culturais como determinantes do risco estão presentes nessas formulações, em maior ou menor grau.

De acordo com Quarantelli (2015), a alteração de foco, transferindo-se do risco (aspecto físico) para a vulnerabilidade, constitui-se em um avanço, um passo na direção certa. Contudo, não indica, necessariamente, um rompimento com a lógica hegemônica que há por trás do conceito objetivista do risco, tendo em vista que, na perspectiva do autor, não se trata de um antagonismo entre o entendimento dos desastres como fenômenos naturais e o entendimento dos desastres como categoria social, mas de uma atenção voltada para a complexidade que conforma os processos. Retomando o foco nos desastres, o autor afirma:

O aparecimento de um desastre vai além dos efeitos de um risco em diferentes estilos de vida entre as vítimas. Um desastre está enraizado nas deficiências de um sistema social que se manifestam em função da dinâmica desse sistema. (Quarantelli, 2015, p. 42)

Uma das ramificações mais conhecidas da incorporação da vertente cultural é a teoria do risco. Elaborada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, esta teoria adquiriu expressão mundial no estudo sobre o tema. Para o autor, a sociedade industrial foi substituída pela sociedade do risco. O século XXI trouxe consigo a incerteza relacionada aos avanços científicos e tecnológicos fazendo surgir

²³ A partir do estudo de Lupton (1999), Lieber e Romano-Lieber (2002) utilizam o termo construtivismo, admitindo a existência de níveis mais fortes ou mais fracos, e o termo relativista /subjetivista radical, para se referirem às vertentes que consideram questões culturais / subjetivas no conceito de risco.

“ameaças globais”. Nesse sentido, a lógica da distribuição da riqueza, na sua opinião, dá lugar à lógica da distribuição de riscos, tornando-o elemento central no atual estágio da modernidade. Desta forma, todos, sem exceção, estamos sujeitos a eles. (Beck, 2011)

Se, por um lado, o risco enquanto categoria de análise da vida social adquiriu dimensão notável nas últimas décadas, sua visibilidade não se dá sem polêmicas. A categoria também tem sido alvo de muitas críticas no campo das ciências humanas. Uma das principais se refere justamente à teoria de Beck. Apesar da tentativa de compreender e explicar os riscos a partir de uma ótica social, o autor apresenta uma incorporação bastante restrita dos aspectos culturais. Guivant (2001, p.99-100), mesmo reconhecendo certo amadurecimento nas obras do autor, desde a publicação do livro *Risk Society*, até os dias atuais, aponta suas limitações:

Surpreende como ele mantém uma visão empobrecida da globalização, ao considerar como a maior diferenciação na simultaneidade da globalização aquela que separa o bloco das sociedades ocidentais do das não-ocidentais, deixando de se referir aos diferentes tipos de sociedades ocidentais (...)

Deste modo, a teoria global dos riscos ainda carece de uma abordagem com maior potencialidade explicativa das complexas relações entre os processos de globalização dos riscos e as manifestações específicas que estes podem adquirir em diferentes sociedades.

Acselrad (2002) também contribui para a análise dos limites da teoria da sociedade de risco de Beck. Em seu entendimento, a obra do autor aborda a construção cultural do risco pontualmente, sem incorporar, de fato, a diversidade presente neste processo.

Para além das críticas relacionadas aos aspectos culturais, a suposta sociedade de risco de Beck desvia o foco principal da organização estrutural da sociedade capitalista. Ao voltar sua atenção para a questão técnica, o autor passa ao largo da problematização e necessária crítica sobre o modo de produção, sua gênese e as relações sociais que nele se estabelecem e que sustentam um modelo de desenvolvimento pautado na distribuição desigual de riscos. Para Acselrad (2002, p. 50), as críticas de Beck têm como foco a “racionalidade técnico científica” e não a lógica capitalista. A existência de interesses políticos como princípio orientador da distribuição dos danos ambientais não é considerada nas análises de Beck.

Sem se referirem a autores ou teorias específicas, Mota e Silva (2009, p. 41), ao abordarem a questão ambiental e o discurso da sustentabilidade no capitalismo, advertem:

Ao lado dos discursos que anunciam um futuro de catástrofes, que apelam para as ações emergenciais, que conclamam todos a se envolverem na defesa do planeta, o capital submete a humanidade e as demais formas de vida na terra aos riscos originários da reprodução de sua ordem sociometabólica.

Dessa forma, mais uma vez, vê-se um tipo de produção de conhecimento que não alcança o âmago da questão e, conseqüentemente, não apresenta um tratamento devido aos impasses colocados socialmente.

No que se refere à vulnerabilidade, Acsehrad (2006) também chama a atenção para os limites presentes na forma como o termo vem sendo utilizado, indicando que sua incorporação ao conceito de risco muitas vezes associa-se a fatores individuais e não às questões político-institucionais e sociais. Para o autor, o processo de vulnerabilização deve ter como foco não a suposta incapacidade de defesa dos sujeitos em relação aos riscos, mas os mecanismos que os colocam em risco. Esta mudança de foco é fundamental para evidenciar a responsabilidade do Estado em relação à proteção dos sujeitos, recusando a lógica que deposita nos próprios sujeitos a responsabilidade pela sua proteção. Quando, desta forma, o foco é colocado no processo e não nos indivíduos, sustenta o autor, as soluções para as questões de vulnerabilidade não se encontram em oferecer aos indivíduos aquilo que lhes falta, mas de garantir-lhes direitos. Nessa perspectiva, a vulnerabilidade é encarada como uma noção relativa, decorrente de relações historicamente desiguais.

Esta ideia é reforçada por Fox. De acordo com o autor, o foco no indivíduo contribui para que o risco adquira uma conotação moral. Nesse sentido, conviver com o risco passa a ser “uma opção entre uma e outra forma de vida” (Fox, 2000, apud Lieber e Romano-Lieber, 2002, p. 77).

Em suma, no que tange à noção construtivista ou subjetivista, é fundamental reconhecer que os avanços trazidos por esta abordagem permitiram a incorporação de outras perspectivas ao conceito de risco. Contudo, vale ressaltar que sua adoção

não deve significar a desconsideração de questões estruturais e objetivas e sim a sua influência e relevância na produção das subjetividades.

Apesar dos avanços obtidos, ainda nos deparamos com a permanência de conflitos e tentativas de superação, onde “frequentemente conceitos são usados com novos significados para os mesmos propósitos”, conforme apontado por Lieber e Romano-Lieber (2002, p. 77).

No plano real, o que se observa é a recorrente utilização do termo risco com o objetivo de legitimar ações de interesse econômico e político de segmentos das classes dominantes, tendo como alvo as camadas mais pobres das classes subalternas. Apoiados em argumentos que ressaltam a “proteção” dos pobres, autoridades disseminam o medo, garantindo o convencimento de amplos setores da sociedade e, em alguns casos, das próprias classes subalternas, sobre a necessidade e legitimidade de ações que visam atender aos interesses de poucos.

Neste campo, encontramos uma multiplicidade de sujeitos, entre eles governantes, agentes de defesa civil, assistentes sociais, pesquisadores, juristas, entre outros, que, muitas vezes, reproduzem um discurso elitista e preconceituoso dirigido aos mais pobres. Vale destacar também o apoio que estes segmentos recebem da grande mídia e de boa parte dos leitores, o que fortalece esta lógica.

A prática de deslocamento dos grupos mais pauperizados vem sendo denunciada no campo das ciências sociais de formas distintas. Acompanhado de uma explicação técnica, muitas vezes incompreensível aos ouvidos daqueles que possuem poucos conhecimentos formais, o termo risco tem sido de grande valia para justificar a desterritorialização dos pobres²⁴ (Valencio, 2009, 2012) e liberar áreas de grande interesse do capital.

O discurso da segurança e do compromisso tem sido eficaz para remover amplas camadas da população dos seus espaços de moradia, de trabalho, de lazer, de convívio e acima de tudo, de identificação. A remoção repentina e arbitrária dos pobres cede lugar a uma cidade “limpa”, preparada para receber novos e rentáveis empreendimentos, mantendo espaços e pessoas segregadas. (Fix, 2001; Gonçalves, 2012, 2015)

²⁴ Com base em Haesbaert (2004 apud Valencio, 2009), Valencio sustenta a desterritorialização como um processo que atinge aos mais pobres ao serem expulsos de locais de interesse do mercado. Este processo é facilitado após a ocorrência de impactos, como as chuvas e seus efeitos.

Evidencia-se, nesta dinâmica, uma estreita vinculação entre o processo de modernização das cidades e a lógica de reinvenção do capital no mundo. A modernização das cidades surge como uma excelente oportunidade para solucionar a estagnação pela qual o sistema capitalista passa periodicamente, na medida em que abre espaço para atuação dos empresários da construção civil, do setor imobiliário, dos promotores dos fundos de investimentos, garante consideráveis fatias de lucro para o capital especulativo, enfim, aquece a economia com seus megaprojetos. O Estado como provedor de infraestrutura, solucionador dos entraves jurídicos ou competidor no ranking mundial para melhor colocação das cidades, além de outras atribuições garantidas pela sua condição de autoridade, mais uma vez, demonstra seu papel na valorização de locais antes desinteressantes para o capital.

Fix (2001), ao analisar o caso de São Paulo, revela que, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, multiplicaram-se empreendimentos em regiões até então ocupadas apenas pelas classes subalternas e desprovidas de qualquer investimento, dando origem a uma “outra” cidade. Pautadas em uma lógica de mercado, as chamadas “novas cidades” são construídas tendo como objetivo se tornarem atrativas para o grande capital, especialmente o capital internacional. Contudo, a autora revela que a cidade modernizada, integrada à economia internacional oculta um lado absolutamente segregador. Ao contrário do que seus defensores insistem em afirmar, os aspectos que envolvem a modernização das cidades demonstram que este tipo de projeto não tem como objetivo tornar as cidades espaços acolhedores e democráticos para todos os seus habitantes. Elas se destinam a um público específico e seletivo, com poder aquisitivo suficiente para consumir grandes marcas e utilizar serviços caros, mas também exigente a ponto de requerer uma “cidade preparada”²⁵ para recebê-lo, o que contribui, em grande medida, para a expulsão de elevadas parcelas da população de espaços tradicionalmente ocupados por elas, transferindo-as para áreas menos nobres das cidades.

²⁵ Em discurso realizado na Cerimônia do sorteio preliminar para a Copa do Mundo de 2014, a então Presidente Dilma Rousseff utilizou o termo preparado para afirmar a condição do Brasil de sediar o evento e convidar a todos para conhecerem o país. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/07/dilma-diz-que-brasil-estara-muito-bem-preparado-para-copa-do-mundo.html>> Acesso em: 22 nov. 2014.

Nestes casos, verifica-se que a legitimação e a implementação destes projetos lançam mão da questão do risco a seu favor. Adequado pelas classes dominantes, especialmente por meio da atuação do Estado e suportado por um saber técnico específico, o risco torna-se um instrumento eficaz e sedutor para a expulsão daqueles que não são bem quistos no lugar. Considerando que a expulsão tem levado os segmentos mais pauperizados para locais cada vez mais inóspitos, desprovidos de condições mínimas de sobrevivência e de serviços básicos, dada a inferioridade da qualidade dos serviços destinados a este público e que, o que é evidente, os vantajados recursos aplicados na renovação das cidades não chegam nesses locais, o que se vê é que, ao invés de contribuir para a diminuição dos desastres, os projetos das “novas cidades” têm provocado seu aumento, na medida em que contribui para o deslocamento de grandes grupos para zonas precárias, aumentando a sua vulnerabilidade.

Apesar da atualidade da questão, faz-se mister lembrar que não se trata de uma estratégia inovadora. Historicamente, as ações de remoções de favelas e cortiços no Brasil, em grande medida, trazem o discurso do risco a que, supostamente, essas populações estão sujeitas como justificativa. Baseado em uma proposta de promoção da saúde da população, o movimento higienista do século XIX prestou-se a um papel muito semelhante, tendo contribuído para a efetivação de mudanças consideráveis no contexto das cidades, o que levou ao afastamento dos pobres das áreas de maior interesse para a economia. O sucesso do movimento contava com uma estratégia de desqualificação desses segmentos sociais pauperizados, na qual a imagem do pobre passa a estar associada à feiura, preguiça, sujeira, entre outros termos pejorativos. (Patto, 1999)

Gonçalves (2015) em sua análise sobre o papel das chuvas de verão na cidade do Rio de Janeiro, nos anos de 1966/67, 1988 e 2010, também aponta posicionamentos semelhantes. A remoção das favelas disputa lugar com a proposta de urbanização e ganha forças no discurso político e na opinião pública.

Embora este processo seja mais evidente nas grandes cidades, não se restringe a elas. Cidades menores, na medida em que se tornam refúgios para parcela dos moradores dos grandes centros e *locus* de atração turística, têm suas dinâmicas alteradas significativamente, o que afeta diretamente seus moradores de origem, especialmente os mais pobres.

Vargas (2013) por meio de sua pesquisa realizada em Teresópolis, município da região serrana do estado Rio de Janeiro, após as chuvas de janeiro de 2011, demonstra como a categorização “áreas de risco” contribuiu para legitimar as ações perpetradas pelo Estado, de “desfazimento do lugar” dos afetados, nos termos de Valencio (2012, p. 143). A mesma lógica é revelada por Valencio et al (2009), ao abordar as condições dos abrigos temporários e por Gonçalves (2012, 2015), como já citado. Em todos os exemplos, evidencia-se a predominância da visão técnica, que desconsidera a visão dos afetados.

Talvez o processo de desterritorialização que procuramos explicitar brevemente seja o mais evidente na gestão de desastres, mas existem outros igualmente preocupantes que também visam a expulsão dos pobres.

Um deles ancora-se na responsabilização da população pobre pela produção de riscos para o lugar, tendo como base o apartamento entre os seres humanos e o meio ambiente, a partir do qual a proteção da natureza pressupõe que a mesma permaneça intocável. Esta compreensão tem respaldado a criação de parques nacionais e outros espaços de preservação ambiental, nos quais, em prol de uma suposta proteção ambiental, ocorrem graves violações de direitos humanos, como a expulsão de comunidades tradicionais dos seus locais de origem. Tal abordagem encontra-se presente nos estudos de Colchester (2006), Pimbert e Pretty (2006) e Mota (2014). Apesar da aparente inversão da lógica, que passaria da “proteção de pessoas” para a “proteção da natureza”, ambas podem reforçar as mesmas intenções, que resultam na desterritorialização de pessoas e destruição de seus vínculos em favor de interesses econômicos e valorização de espaços privilegiados para segmentos das classes dominantes.

Outro exemplo de como os riscos vêm sendo tratados refere-se à forma como determinados grupos são levados a conviver com eles. Lavell (2003) afirma que os riscos que são inaceitáveis para uns são aceitáveis ou aceitos por outros. Nesta lógica, a convivência com o risco é destinada a uma camada da população para a qual os riscos são aceitáveis, desde que vivenciados distante dos olhos daqueles para os quais os riscos são inaceitáveis. Torna-se possível afirmar que se trata de uma questão com claro recorte de classe: *El riesgo global, total o de desastre, se manifiesta em territorios definidos e circunscritos, y es sufrido por individuos, familias,*

colectividades humanas, sistemas productivos o infraestructuras ubicados en sitios determinados. (Lavell, 2003, p. 25)

As periferias para as quais estas populações são deslocadas, muitas vezes, são os locais escolhidos também para se fixarem as grandes indústrias, responsáveis pela produção da maioria dos produtos necessários aos segmentos mais privilegiados da população. Sobra para a população mais pobre residir próximo às indústrias manipuladoras de produtos altamente perigosos e de processos tecnológicos altamente complexos. Tornar-se vizinho de um complexo industrial significa conviver com o barulho, a poeira, a fumaça, o cheiro, o intenso fluxo de veículos, além da ameaça do aumento da exploração sexual infantil, da prostituição, do uso de drogas, da especulação imobiliária, da incapacidade de atendimento de serviços públicos como hospitais e escolas, em função do aumento da demanda, do risco de acidentes, enfim, com todas as consequências provenientes da instalação dessas empresas.

No entanto, além da expulsão dos locais mais valorizados da cidade, as precárias condições de vida e a ausência de oportunidades que se traduzem na expectativa de conseguir um emprego formal, de ter sucesso com o próprio negócio, de garantir o acesso a serviços de melhor qualidade, entre outras questões, têm levado extensas camadas da população a residir no entorno das indústrias. São comuns os relatos de moradores mais antigos, assim como registros fotográficos que mostram o espaço, inicialmente ainda sem muitas moradias, transformado rapidamente em grandes vilas e bairros, apinhados de gente. Muitas vezes, dadas as necessidades de uma mão de obra muito qualificada, o baixo grau de formação dessas pessoas não lhes permite, sequer, ocuparem os postos de trabalho existentes. No entanto, acabam se “beneficiando” do aquecimento da economia gerado pelas grandes indústrias, que transforma radicalmente os locais nos quais se instalam. Embora o impacto positivo, traduzido em “benefícios”, venha sempre acompanhado dos impactos negativos, estes nem sempre são percebidos por esta população.

Se, por um lado, tornar-se vizinho de um complexo industrial pode significar melhoria nas condições de vida, estas mudanças vêm acompanhadas de uma alteração significativa no modo de vida da população. E, por que não, do risco de

um grande desastre em função da quantidade e dos tipos de produtos químicos manipulados?

Em suma, localidades que abrigam as camadas mais pobres da população, suas moradias, espaços de lazer e convivência são também localidades escolhidas para concentrar atividades que geram graves danos ambientais, materializando a distribuição desigual dos riscos. São as chamadas “zonas de sacrifício” e “paraísos de poluição”. Estudo realizado no estado do Rio de Janeiro, identificou 251 situações-problema entre os anos de 1992 e 2002 e agrupou as suas origens em quatro categorias. Entre elas, a atividade industrial ocupa o primeiro lugar, de forma isolada e o terceiro, na qual divide espaço com a ausência de saneamento básico. (Acsehrad, 2004)

A proximidade de polos industriais e a convivência com produtos tóxicos gera graves danos à saúde das pessoas, afetando gerações. Os problemas vão desde alergias respiratórias e problemas de pele a variados tipos de câncer. Auyero e Swistun (2008, p. 38) definem como sofrimento ambiental “*uma forma particular de sofrimento social causado por las acciones contaminantes concretas de actores específicos*” e afirmam:

Los pobres no respiran el mismo aire, no toman la misma agua, ni juegan en la misma tierra que otros. Sus vidas no transcurren en un espacio indiferenciado sino en un ambiente, en un terreno usualmente contaminado que tiene consecuencias graves para su salud presente y para sus capacidades futuras. (Auyero e Swistun, 2008, p. 39)

Os autores buscam dar visibilidade a este processo se ocupando também das contradições que compõem as percepções da população em relação aos perigos que envolvem o lugar, às empresas e seus impactos. Tal análise é realizada a partir da pesquisa desenvolvida com a população de *Villa Inflamable*, localizada em *Dock Sud*, província de Buenos Aires. O local abriga o maior polo petroquímico e é considerado uma das regiões mais contaminadas por metais pesados da grande Buenos Aires.

Em suma, residir próximo a essas indústrias envolve convivência cotidiana com o risco produzido por elas. No entanto, na maior parte das vezes, esta relação de vizinhança não se traduz sequer no direito dos moradores de saberem o que é

produzido nestes espaços, seus reais riscos e formas de proteção. Apesar da legislação ambiental brasileira explicitar a responsabilidade das empresas em relação à implementação de medidas protetivas, que vão desde a comunicação de risco até a realização de simulados de resposta às emergências envolvendo as populações vizinhas, as ações, em geral, se traduzem em procedimentos tímidos, com investimentos ínfimos que se limitam a garantir a manutenção das atividades operacionais junto a órgãos públicos fiscalizadores. O acidente recente da empresa Samarco é um exemplo desta realidade. Detentora de uma quantidade invejável de certificações e prêmios, a tragédia trouxe à tona a total ausência de um trabalho preventivo para situações de emergência junto às comunidades²⁶.

Nesses casos, a existência do risco evidencia as desigualdades sociais e, por este motivo, o interesse hegemônico passa a ser pela sua omissão. Gestores e técnicos buscam minimizar, ou mesmo ignorar, os grandes riscos gerados para as populações vizinhas aos grandes complexos industriais. Reconhecê-los, de acordo com esses grupos, pode gerar outros riscos, os “riscos” aos negócios traduzidos, frequentemente, em “gastos excessivos” e “prejuízos à reputação”. Verifica-se, então, a opção por não falar de riscos que podem causar sérios impactos, sob a justificativa de que a probabilidade destes se materializarem é mínima. Baseado em cálculos matemáticos aparentemente neutros, o corpo técnico questiona: para que falar daquilo que é improvável de ocorrer? Nestes momentos, uma visão otimista do risco (Lieber e Romano-Lieber, 2002) vem à tona excluindo a incerteza, como se fosse possível quantificar e controlar todas as suas possibilidades por meio de uma suposta segurança advinda, quase que invariavelmente, de recursos tecnológicos.

Zhour e Oliveira (2010) ao abordarem as estratégias do setor elétrico para instalação de seus empreendimentos e concessão de licenças, demonstram como conflitos e resistências existentes no lugar são frequentemente encobertos por supostos consensos.

A partir da omissão dos conflitos, o que se verifica, em muitos casos, é a busca pela instauração do silêncio, que ultrapassa os muros das indústrias, manifestando-se também em segmentos da população local. O silêncio atua como

²⁶ Disponível em: <<http://www.istoedinheiro.com.br/blogs-e-colunas/post/20151109/caso-samarcodesmoronamento-responsabilidade-social-corporativa/7737>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

elemento desmobilizador, pois na medida em que o assunto não é abordado, o risco se mantém como componente desconhecido, dificultando a organização, o questionamento sobre estratégias de prevenção, de mitigação, formas de preparação e até mesmo as possibilidades da população de manifestar seu desejo de manutenção das empresas em determinadas regiões ou não.

Nestas situações, revelar o risco, mostrar os possíveis impactos que as operações trazem para a população do entorno para, a partir disso, cobrar as responsabilidades devidas é uma tarefa à qual alguns grupos e movimentos têm se dedicado. Faz-se mister lembrar que, como demonstra Zhouri e Oliveira (2010), as dificuldades enfrentadas pelos afetados também possibilitam mobilização, identificação e força para resistir. Nesse sentido, apesar das estratégias robustas para o silenciamento e produção de consenso, perpetradas por determinados grupos, manifestações de resistência se fazem presentes. Enredados nas contradições do real, movimentos sociais, moradores, estudiosos e alguns técnicos buscam maneiras para evidenciar tais riscos e lutar pela garantia de direitos dessas populações.

Esta realidade pode ser encontrada no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ)²⁷. Desde o início da instalação do empreendimento, várias denúncias que buscaram tornar públicos os problemas gerados para a população do entorno foram realizadas. O Relatório da Plataforma DHESCA Brasil²⁸, elaborado em 2013, denuncia a ineficácia dos órgãos licenciadores e a limitação dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), que minimizam ou mesmo ignoram violações de direitos humanos, contribuindo para a obtenção de licenças. Outro exemplo é o Porto do Açú. Após o projeto ter sido rejeitado pela população de Santa Catarina, o Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro - INEA autorizou a instalação do empreendimento no município de São João da Barra, localizado no norte fluminense. Previsto para ocupar uma extensão de 90km², o Porto do Açú situa-se

²⁷ O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro é um empreendimento da Petrobras, empresa brasileira de Petróleo, que visa produzir derivados de Petróleo e petroquímicos. O COMPERJ está localizado no município de Itaboraí/RJ. Sua construção foi iniciada em 2008 e após uma série de paralisações alterações no projeto, a última informação divulgada pela Companhia indica o retorno das obras para o ano de 2017 e sua conclusão em 2020. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/parente-promete-conclusao-de-obras-do-comperj-prefeitos-da-regiao-20939516>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

²⁸ A Plataforma DHESCA Brasil é uma articulação de movimentos e organizações da sociedade civil que integram a luta pela garantia de direitos humanos. Entre suas frentes de trabalho estão as chamadas Relatorias de Direitos Humanos, a partir das quais são elaborados documentos contendo recomendações e medidas a serem tomadas pelo poder público para a garantia da dignidade de proteção de pessoas em situação de violação de direitos humanos e vulnerabilidade.

em uma região de alta vulnerabilidade ambiental e provocou a desterritorialização de mais de 1.500 famílias, de acordo com o Canal IBASE. Para garantia da licença, o processo foi fragmentado, prática comum em casos de altos impactos ambientais²⁹. Situações semelhantes podem ser verificadas com a instalação de mineradoras, hidrelétricas, entre outras, em todo o país.

Outra situação potencializadora de riscos se constitui do completo abandono em relação à determinadas áreas, especialmente, localizadas no espaço urbano. Sem receberem qualquer atenção e investimento do Estado, muitas vezes o único sinal da sua presença nesses locais ocorre por meio da coerção, na qual a defesa civil comparece como mais um ator. Esta realidade acaba potencializando muitos fatores de risco, na medida em que se constituem em espaços nos quais demandas se multiplicam, na maior parte das vezes, sem qualquer perspectiva de atendimento.

À luz destas questões, torna-se fundamental considerar a existência de outras perspectivas para a utilização da categoria risco. O entendimento do risco como construção social, da forma como é abordado por Acselrad (2002), aponta um caminho interessante nesta direção. O autor não refuta a categoria risco, tampouco esvazia sua dimensão objetiva. Seu esforço é de reposicioná-lo a partir de um viés de classe, no qual as desigualdades sociais passam a ser fundamento para o seu entendimento. Nesta trajetória, lança mão da noção de justiça ambiental³⁰. Segundo Acselrad (2002, p.108), esta noção “resulta de uma apropriação da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social” e está vinculada à ideia de razão cultural, que, em contraposição à razão utilitária, questiona os “fins pelos quais os homens se apropriam dos recursos do planeta”.

Sob esta ótica, os riscos ambientais são produzidos e distribuídos de maneira desigual, em função da capacidade dos grupos sociais de escaparem (ou não) de suas fontes e, conseqüentemente, dos seus efeitos. Na sociedade capitalista, esta capacidade está intrinsecamente vinculada ao lugar que estes grupos ocupam na

²⁹ Mais informações encontram-se disponíveis em: <www.canalibase.org.br> Acesso em: 24 out. 2016.

³⁰Evidenciada por grupos que denunciam a lógica desigual presente nas questões ambientais, a noção de justiça ambiental tem início a partir da década de 1980, quando grupos americanos lançaram mão de pesquisas para constatarem que para a população negra e pobre restavam os locais de maior exposição aos riscos ambientais, demonstrando uma clara vinculação entre risco e raça. Com isto, deu-se início ao Movimento de Justiça Ambiental americano, que buscou a mobilização popular para pressionar o Estado e exigir políticas públicas que impedissem a reprodução da lógica de desigualdade social e racial nas questões ambientais. (Acselrad, 2002)

dinâmica social, não apenas no que se refere ao acesso a bens e serviços, mas principalmente a sua condição de (não) sujeito, a partir da qual são estabelecidas possibilidades de participação, de apropriação dos espaços coletivos, de exercício de poder, além de outros fatores. Na perspectiva do pesquisador, o risco não só é construído socialmente por diferentes grupos sociais mas atinge de forma desigual e discriminatória as classes sociais.

Porto (2007, p. 33), ao se dedicar à compreensão dos riscos ocupacionais e ambientais, afirma:

Riscos em sistemas sócio-técnicos-ambientais devem ser compreendidos no interior das sociedades concretas, com suas características e dinâmicas sociais, econômicas e culturais. Além dos especialistas e cientistas, os riscos são assunto de interesse das populações afetadas que têm suas vidas comprometidas. Trabalhadores, moradores e cidadãos em geral possuem valores, interesses e conhecimentos situados (relativos à vivência do cotidiano) importantes e que devem ser levados em consideração ao compreendermos riscos. Por isso, os riscos ocupacionais e ambientais envolvem dimensões éticas, políticas e culturais que têm mais a ver com as vidas das pessoas e as relações de poder na sociedade e nas empresas do que com o mundo restrito da ciência, da técnica e da economia.

Com base nas afirmações, podemos considerar que não há uma característica universal e democrática no risco, como anunciado por Beck (2011), tampouco restrita a um caráter técnico e objetivo. O risco adquire materialidade no contexto social no qual emerge e no antagonismo entre os grupos e projetos em disputa. Nesse sentido, a hegemonia de uma determinada visão de risco reflete o domínio de determinados grupos em relação a outros.

O caminho escolhido para o estudo em questão visa a superação tanto da tendência objetivista, que concebe o risco como algo dado, que existe independentemente dos sujeitos e das relações que estruturam a sociedade, como da tendência de conceber o risco como componente universal, que atinge a todos da mesma forma. Na abordagem adotada, busca-se a reafirmação de uma concepção de risco capaz de considerar a interação entre seu caráter objetivo e os processos que determinam as diferentes noções de risco e de exposição a eles, evidenciando os interesses e causas que fundamentam esse debate. Dessa forma, é possível imbuí-lo da materialidade e da concretude necessárias, dada à inerência destes elementos a qualquer sociedade. Seu entendimento estará ancorado na perspectiva dos desastres, aqui compreendida como mais ampla e, portanto, capaz de incorporar os

riscos. Nesse sentido, a abordagem do risco nas páginas a seguir será tomada como um aspecto, um elemento, do processo social do desastre.

1.2.

A gestão em pauta

Desastres e riscos, sob óticas distintas, comparecem na implantação das políticas públicas. Nesse sentido, o trabalho dos profissionais na gestão de desastres, incluindo assistentes sociais, é atravessado por tais óticas, pelas racionalidades e intencionalidades que o compõem, sendo, na maior parte das vezes, identificado um nítido predomínio da lógica objetivista denunciada nas páginas acima como forma hegemônica de compreensão tanto dos desastres como dos riscos.

Vargas (2006) mostra como riscos de deslizamentos e enchentes tornam-se secundários para grupos que lutam cotidianamente pela sobrevivência. Esta interpretação é uma chave de leitura fundamental para a realização de um trabalho com estes segmentos da população, tendo em vista que o mesmo é frequentemente permeado por reclamações advindas dos técnicos (incluindo assistentes sociais) em relação à resistência apresentada pela população para deixar suas casas, por exemplo. É comum que este tipo de comportamento seja visto como uma incapacidade de compreensão da população em relação aos riscos apresentados. No entanto, pouco se fala sobre a incapacidade dos técnicos em exercitar um olhar capaz de compreender os processos sociais sem julgar comportamentos.

No caso de assistentes sociais, esta lógica, em alguns momentos, é tensionada pelo projeto de formação profissional em Serviço Social, pautado em valores e princípios voltados para a emancipação humana. Esta tensão, muitas vezes, ocorre na arena do Estado, tendo em vista sua centralidade tanto como esfera na qual grande parte das disputas que procuramos evidenciar até aqui vão se materializar, dado seu papel na elaboração e execução de políticas públicas, e a sua conformação como espaço privilegiado de intervenção de assistentes sociais, inclusive na gestão de desastres.

Em se tratando de gestão, especialmente a partir da década de 1990, tem-se verificado a utilização desta palavra, em substituição ao termo administração, para fazer referência aos processos de funcionamento das instituições públicas. Apesar de, semanticamente, não haver distinção entre as duas expressões - originária do latim, a palavra gestão significa “ato de gerir”, “administração”, “direção”³¹, a intenção de implantar um modelo de gestão considerado mais moderno e avançado, em substituição aos modelos considerados arcaicos de gestão pública, tem estado bastante presente nos estudos sobre gestão pública (Silva, 2016). Seguindo a perspectiva defendida pelo autor, entendemos que se trata de uma falsa dicotomia, na medida em que este suposto antagonismo acaba por escamotear as diferenças realmente relevantes presentes nesse campo.

A coexistência de duas propostas que disputam espaço na gestão pública indica também a vinculação a projetos de sociedade distintos. A disputa entre um projeto de sociedade pautado na perspectiva dos direitos e de outro, voltado para a lógica privatista do Estado, deve ser considerada para o entendimento dessa questão. Silva (2016) ao se debruçar sobre as concepções e funções que a descentralização adquire na gestão pública, realiza um profícuo resgate sobre as propostas que permeiam este campo. Com base em Coutinho, o autor defende que o chamado gerencialismo vincula-se ao projeto liberal corporativo, enquanto a gestão pública democrática está voltada para o fortalecimento do projeto de democracia de massas. (Coutinho, 2008 apud Silva, 2016)

De acordo com Gaulejac (2007), a gestão (na lógica estratégica ou do gerencialismo) se destina, basicamente, a otimizar o funcionamento das organizações, visando torná-las cada vez mais eficientes e eficazes (poderíamos acrescentar que se trata de uma eficiência e eficácia voltada aos interesses do mercado). Centradas em processos que privilegiam a hierarquia, as estratégias para o alcance destes objetivos vão desde o aumento da pressão dos trabalhadores por resultados, até o enxugamento da mão de obra por meio de demissões em massa.

O autor problematiza a incorporação da lógica da gestão nos espaços públicos como geradora daquilo que denomina doença social e dedica parte do seu estudo a pensar o empobrecimento da política causado por este processo. Para ele,

³¹ Michaelis - Dicionário de português online Michaelis. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/definicao/gestao%20972233.html>>. Acesso em: 14 set. 2014

ao incorporar tal lógica, os governantes deixam de lado questões verdadeiramente importantes para a política, voltadas para o bem-estar do cidadão.

O Estado não é feito para “gerenciar” a sociedade. Ele é a garantia da segurança de todos, da igualdade de direitos, do desenvolvimento da democracia, do fato de que cada um possa ter um lugar sejam quais forem suas origens, suas competências, suas convicções e seus meios. Ao querer gerenciar o Estado como uma empresa, os funcionários são considerados como efetivos que é preciso reduzir, seu orçamento como um fardo insuportável, suas intervenções como entraves para a iniciativa individual. (Gaulejac, 2007, p. 283)

Embora caiba uma reflexão crítica em relação ao real papel do Estado na sociedade burguesa apresentado por Gaulejac, as questões levantadas contribuem para o entendimento das consequências trazidas pela incorporação de um *modus operandi* cada vez mais dedicado a pensar a esfera pública na lógica do capital.

Estudos de Behring (2003), que tratam da contrarreforma do Estado brasileiro também contribuem para esta reflexão. A autora demonstra como a introdução de uma cultura empresarial e de práticas gerenciais do Estado brasileiro, a partir da década de 1990, faz parte do receituário do capital internacional a ser seguido pelos países periféricos, tendo em vista sua inserção no modelo neoliberal e o desmonte dos espaços públicos. Este receituário tem impacto direto no planejamento e na execução das políticas sociais, contribuindo decisivamente para a alteração dos seus rumos.

O que Silva (2016) denomina de gestão pública democrática é tratado como gestão social por outros autores (Tenório, 1998; Souza Filho, 2011). De acordo com Tenório (1998), em contraposição à gestão estratégica, pautada na lógica de mercado, a gestão social apresenta-se como uma alternativa vinculada à construção de sociedades democráticas. A abordagem trazida por Souza Filho (2011, p. 1) em relação à gestão social compreende-a como “instrumento de universalização e aprofundamento de direitos, (...) uma dimensão do processo de democratização voltada para a construção de uma sociedade efetivamente emancipada.”

A prevalência de uma proposta sobre a outra dependerá de aspectos como: “o legado histórico cultural, a correlação de forças, o desenvolvimento das forças produtivas e da organização das classes e seus setores”. (Silva, 2016, p. 340). Nesse sentido, a efetivação das propostas tem muito mais relação com a capacidade das

classes de assumirem seu papel político no processo do que com a incorporação de tecnologia de gestão (Silva, 2016).

Pautado em Nogueira (2005 *apud* Silva, 2016), Silva afirma a relevância dos princípios-éticos políticos para que uma reforma da administração com fins democráticos seja realmente possível:

Os recursos humanos nesse caso são imprescindíveis, há que se criar servidores comprometidos com os interesses da coletividade, preservando-os e valorizando-os. Os gestores, sob certas condições objetivas e subjetivas, podem incentivar parcerias, mas sem que alimentem o poder do mercado e os denominados “anéis burocráticos”; sua função é a de envolver o cidadão nos assuntos governamentais. A participação – que possibilita a vocalização das demandas, diferenças e aspirações, com vista a sua recomposição unitária – e o controle do governo e do público pela sociedade devem, neste sentido, garantir um bom uso dos recursos, a efetivação de políticas públicas coerentes com os processos decisórios, democráticos e transparentes, e mais do que isso, fortalecer os espaços contrahegemônicos. (Silva, 2016, p. 343)

Entendemos que este debate tem grande relevância para o campo dos desastres, tendo em vista que expressões como gestão de riscos e gestão de desastres tem se tornado cada vez mais frequente nos debates desse campo sem qualquer aprofundamento e esclarecimento sobre seu entendimento. A prevalência histórica de uma cultura fortemente baseada em aspectos hierárquicos, doutrinários e técnicos se coadunam e ganham respaldo na lógica do gerencialismo, a partir da qual questões como a produtividade, a quantificação de metas e a valorização dos instrumentos são incorporadas e orientam o funcionamento das equipes. Esta realidade apresenta-se como um dos grandes desafios para pensar o lugar do Serviço Social da gestão de desastres, tendo em vista os principais impasses vivenciados na efetivação do projeto ético-político profissional frente às demandas institucionais e a relação com outros profissionais.

Ao trazermos a perspectiva da gestão social para o debate sobre os desastres, pressupõe-se a valorização da participação dos seus trabalhadores e também da população afetada nos espaços decisórios, de forma a garantir um alargamento dos espaços democráticos.

O horizonte é a construção de uma “democracia de base” que amplie a democracia representativa, cultive e respeite a universalidade dos direitos do cidadão, sustentada na socialização da política, da economia e da cultura. Tais elementos

adquirem especial importância em nossas sociedades latino-americanas, que se constroem no reverso do imaginário igualitário da modernidade, sociedades que repõem cotidianamente e de forma ampliada privilégios, violência, discriminações de renda, poder, gênero, etnias e gerações, alargando o fosso das desigualdades no panorama diversificado das manifestações da *questão social*. (Iamamoto, 2009, p. 32)

Sendo assim, a expressão gestão de desastres será utilizada visando compreender o processo que vai desde os momentos anteriores ao impacto e que se perpetua após sua ocorrência. Compreende-se que todas essas fases, denominadas pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, 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. Mas, para além da totalidade do processo relacionado aos desastres, a expressão compreenderá a perspectiva de construção de uma gestão democrática, contraposta à ideia fundamentada apenas nas questões administrativas a serem executadas de maneira eficaz por pequenos grupos.

Até aqui buscamos sinalizar alguns conceitos e categorias que consideramos estruturais na demarcação do nosso ponto de partida para o estudo proposto. Para uma melhor compreensão sobre como estas questões comparecerão tanto na defesa civil enquanto instituição, como no exercício profissional de assistentes sociais na gestão de desastres, dedicaremos a próxima seção à realização de uma análise das alterações ocorridas no Brasil em relação à defesa civil, até a criação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e sua articulação com a Política de Assistência Social. Para tanto, iniciaremos por um breve resgate sobre a função do Estado na elaboração e implantação de políticas sociais, tendo em vista sua centralidade no processo ora mencionado.

2

Defesa civil e Assistência Social no Brasil

Este capítulo se destina a recompor, ainda que de forma breve, alguns dos principais aspectos da trajetória da defesa civil no Brasil, situando-a como uma política social pública, assim como trazer elementos relativos à sua interface com a assistência social, tendo em vista ser esta uma importante porta de entrada do Serviço Social na gestão de desastres. No entanto, para melhor compreensão dessas questões, optou-se por iniciá-lo pelo apontamento de traços das políticas sociais, especialmente relativos à conotação que elas adquirem a partir da formação social brasileira.

2.1.

Breves considerações sobre as políticas sociais no Brasil

A ideia de um Estado mediador esteve presente entre os séculos XVI e XIX, nas formulações dos pensadores do Estado moderno. Porém, a predominância do liberalismo fez com que as mazelas sociais fossem “tratadas” majoritariamente pelas Igrejas por vários séculos. Em alguns momentos, este tratamento foi chancelado pelo Estado, como ocorreu na vigência da Lei dos Pobres, na Inglaterra, em suas duas versões (Primeira Lei dos Pobres - 1601 e Nova Lei dos Pobres - 1834). Foi a partir da transição do capitalismo para sua fase monopolista que o Estado passou a ser visto como um regulador necessário, assumindo um novo papel na sociedade (Behring & Boschetti, 2011). Iniciativas como o Plano Bismarck na Alemanha (1883) e o Estado Providência francês (1898) demonstram este avanço do papel do Estado em direção ao atendimento das demandas dos trabalhadores. No entanto, a intervenção estatal na vida social passa a ser sentida mais fortemente a partir da terceira década do Século XX.

Netto (1996) afirma que, a partir deste período, o Estado passou a ser permeável às demandas das classes subalternas, exercendo uma presença sistemática na vida social, o que se refletiu em uma ampliação de suas funções.

Nesse sentido, sem o abandono da violência como forma de tratamento de conflitos, expressões diversas da chamada questão social passaram a ser objeto de intervenção estatal, por meio de políticas sociais. Behring (2002) identifica o período de 1914 a 1939 como um momento de multiplicação dessas políticas, mas foi com o fim da Segunda Guerra Mundial e a consolidação da URSS como alternativa que fazia frente ao sistema capitalista, que a necessidade de oferecer respostas aos problemas sociais fez com que as políticas sociais se generalizassem. A Teoria Geral de Keynes, formulada em 1936 e inicialmente rejeitada, passou a influenciar as soluções socioeconômicas adotadas, em conjunto com o modelo fordista de produção. Pautada na intervenção do Estado na economia como saída para a crise, a proposta defendia a efetivação de políticas sociais como uma de suas medidas.

Apesar do descompasso entre o Brasil e o cenário mundial em vários aspectos, as primeiras décadas do século XX também se apresentaram como um período de criação de políticas sociais. Com a transição do modelo agroexportador para o modelo urbano-industrial, a partir da década de 1920, o aumento do fluxo migratório e a influência do movimento operário internacional incidiram sobre a necessidade de intervenção diante da questão social. Contudo, a implementação dos direitos sociais no Brasil só ganha impulso com a Era Vargas. (Santos, 1979)

Com o governo de Getúlio Vargas e a instauração do Estado Novo³², a década de 1930 foi marcada pela ocorrência do que Santos (1979) denomina de surto de legislação social. A ênfase do Estado voltou-se para questões de ordem prática do mundo do trabalho (como aposentadoria por invalidez, auxílio maternidade e limitação da jornada de trabalho), visando atender às necessidades e demandas dos segmentos vinculados à industrialização e à modernização, tendo em vista a sua relevância para a expansão do sistema capitalista no país. Este modelo excluiu grupos de trabalhadores, que não puderam usufruir dos direitos concedidos. Foi o caso dos trabalhadores rurais, das empregadas domésticas e dos profissionais liberais. Estes aspectos demonstram a opção brasileira por uma cidadania restrita ou regulada, conforme termo cunhado pelo autor (Santos, 1979), demarcando o caráter corporativo e fragmentado das políticas sociais no período.

Após a Era Vargas, já no período da ditadura militar, ocorre a unificação dos

³² O Estado Novo vigorou no Brasil entre os anos de 1937 e 1945 e foi instituído por meio de um golpe de Estado.

Institutos. Com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), no ano de 1966, houve uma ampliação da cobertura, que passou, progressivamente, a incorporar os trabalhadores antes excluídos do sistema previdenciário. Porém, esta ampliação não foi acompanhada de um aumento equivalente dos recursos, o que implicou na piora na qualidade do atendimento. (Santos, 1979)

A partir de meados dos anos setenta, com o esgotamento do pacto fordista-keynesiano e a crise mundial, o capitalismo começa a acenar para a necessidade de mudanças drásticas no campo social e econômico, com vistas à manutenção de seu crescimento. Iniciou-se um processo acelerado de desmonte do projeto de proteção social, o que trouxe implicações diretas no âmbito das políticas públicas, também nos países periféricos.

No caso do Brasil, assim como em outros países da América Latina que, após terem saído de períodos ditatoriais, buscavam a consolidação de uma pauta de direitos, conquistas recentes passaram a ser fortemente ameaçadas.

Materializado a partir do que ficou conhecido como Consenso de Washington³³, estava posto o receituário neoliberal em sua melhor versão, a ser seguido especialmente pelos países periféricos em busca do “desenvolvimento”. O pacote, que incluía disciplina fiscal, privatização, liberalização comercial, entre outras medidas, foi traduzido e sistematizado no Brasil pelo então Ministro Bresser-Pereira, no ano de 1995, por meio do chamado Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE). A implantação das propostas contidas no plano trouxe sérias consequências para o projeto democrático popular que vinha se estruturando. No campo social, o período foi marcado pela forte transferência de responsabilidades do Estado para segmentos da sociedade civil. As chamadas Organizações não-governamentais assumiram uma série de atribuições, executando programas e projetos voltados para os mais diversos públicos e expressões da questão social (Montaño, 2001), materializando um processo não de reforma, mas de contrarreforma, dado seu caráter de desmonte dos direitos sociais conquistados anteriormente. (Behring, 2003)

³³ A expressão Consenso de Washington traduz um conjunto de medidas formuladas no final da década de 1980, com a participação de agências multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) com vistas ao ajuste econômico. Tratou-se de um marco para as medidas neoliberais tomadas na década seguinte, especialmente nos países periféricos.

Tendo em vista as peculiaridades dos países latino-americanos, especialmente no que tange à condição de pauperismo da população, Laurell (2002) chama a atenção para a seletividade da privatização dos benefícios sociais na região. De forma bastante resumida, trata-se de um processo que passa pelo desmantelamento de serviços públicos, de forma a legitimar sua transferência para o setor privado, mas também pelo investimento em programas seletivos voltados para os mais pobres. Nesse sentido, as políticas sociais adquirem um caráter pontual e compensatório, distante da lógica do universalismo anteriormente proposta. Para a autora (2002, p.175), trata-se de um “avanço em direção ao passado.”

A ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, no ano de 2003, traz um novo cenário. De acordo com Maranhão (2014), o avanço da barbárie social e resistência dos movimentos sociais gerou a necessidade de um novo padrão conciliatório, no qual a ideia das reformas é resgatada. Nesse sentido, mesmo sem um rompimento com a política neoliberal³⁴ é importante reconhecer a efetivação de mudanças significativas no curso das políticas públicas nos últimos 13 anos e os avanços obtidos neste campo. O investimento no campo dos direitos humanos, nas políticas afirmativas e na assistência social são alguns dos aspectos que apontam para esta direção.

Ainda é cedo para realizarmos uma avaliação das implicações do impeachment da Presidente Dilma, ocorrido em agosto de 2016³⁵, para as políticas públicas. No entanto, mesmo antes do término do processo, no período ainda de transição, já estavam postos elementos voltados para um retrocesso histórico dos avanços obtidos na última década. Estes elementos vêm se materializando cotidianamente no Governo de Michel Temer por meio de sucessivas propostas de reforma que preveem um verdadeiro desmonte do Estado de direito. As propostas, tanto na área trabalhista quanto previdenciária, assim como a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional que limita o teto dos gastos públicos por 20 anos (PEC 241), transformada em Emenda Constitucional em dezembro de 2016, são demonstrações deste cenário.

³⁴ Para uma leitura crítica sobre o período, ver: Políticas Sociais nos 10 anos de governo do PT. Revista Praia Vermelha, UFRJ, 2013.

³⁵ Dilma Rousseff, eleita Presidente do Brasil pela segunda vez no ano de 2014, foi afastada do cargo após um ano e meio de exercício, sob a alegação de improbidade administrativa. A Presidência da República foi assumida pelo vice-presidente Michel Temer, vinculado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)

A implementação de políticas sociais sinaliza uma importante conquista para o mundo do trabalho. Possibilita o acesso a bens e serviços anteriormente inacessíveis a determinados segmentos das classes subalternas e alguma participação dos trabalhadores na riqueza socialmente produzida. Coutinho (1997) afirma que no aprofundamento da cidadania, encontra-se a potencialidade de constituição de uma nova ordem social. Ainda que seu sentido de cidadania esteja muito além das políticas sociais, as conquistas efetivadas pelos trabalhadores, mesmo que no âmbito da sociedade burguesa, significam vitórias do mundo do trabalho e, como tal, são de suma relevância. No entanto, a criação de políticas sociais não indica apenas aspectos positivos, o que aponta para seu caráter ambíguo (Netto, 1996). Se, por um lado, podem possibilitar a melhoria das condições de vida dos trabalhadores, por outro, nem as políticas sociais, nem o Estado, em última instância, tem como objetivo resolver as desigualdades sociais produzidas cotidianamente pela sociedade burguesa. Nesse sentido, também comportam um caráter mantenedor do sistema, tendo em vista que garantem, em alguma medida, o controle das classes trabalhadoras.

Considerando as características presentes nas políticas sociais, interessa-nos pontuar a relevância de compreendê-las como resultante de disputas estabelecidas no âmbito do Estado. Desta forma, seu caráter vai depender da correlação de forças estabelecida, o que significa dizer que o atendimento das demandas dos trabalhadores estará intrinsecamente relacionado à sua capacidade de mobilização em torno de seus interesses. De acordo com o seu grau de articulação encontramos governos mais ou menos voltados para o atendimento das necessidades sociais apresentadas.

Contudo, esta relação nem sempre se apresenta de forma tão direta como parece. Questões relacionadas à visibilidade política, aos acordos internacionais, aos interesses econômicos, entre outros aspectos, também concorrem para que o Estado se apresente mais ou menos permeável às necessidades dos segmentos populares, contribuindo para sua legitimidade e controle social da população.

No caso dos desastres, esses dois aspectos são fundamentais de serem observados, tendo em vista, por um lado, as reais dificuldades de mobilização dos afetados e, por outro, a exigência de algum tipo de ação e mobilização por parte dos

Estados como veremos a seguir, considerando que, de uma forma ou de outra, os desastres têm sido colocados na ordem do dia.

Outra questão de extrema relevância para pensar o contorno das políticas públicas refere-se às características que conformam o próprio Estado. No caso brasileiro, Mazzeo (1997) retoma as especificidades relacionadas à formação social do país, fortemente determinada por sua gênese colonial, e ao desenvolvimento tardio do sistema capitalista como aspectos relevantes para a compreensão da constituição do Estado moderno brasileiro.

Desde a sua formação, o Estado nacional brasileiro trará em seu âmago dois aspectos que comporão sua superestrutura: de um lado, elementos ideológicos comuns às formações sociais que vivenciam situações tardias de desenvolvimento capitalista (onde se insere Portugal); de outro, aspectos específicos inerentes a situações particulares escravista e latifundiária. (Mazzeo, 1997, p. 94)

Nesse sentido, questões como a tendência conciliadora, a exclusão das massas dos processos decisórios, a coexistência entre o velho e o novo, sem a realização de rupturas radicais, contribuem para refletir sobre os contornos que as políticas públicas assumem no país.

Em síntese, Mazzeo demonstra como o processo de construção do Estado nacional brasileiro tem a exclusão das massas dos processos decisórios como uma de suas características mais marcantes:

Percebemos, dessa forma, que a base real da formação social escravista do Brasil desautoriza o liberalismo e a revolução em sua configuração clássica. Essa especificidade, determinada por tal concretude, não deixaria de gerar um Estado à sua imagem e semelhança. Um aparelho estatal de onde se despregue a violência e o favor deletério, para manter intacta a sua estrutura fundamental, com as massas populares (escravos e homens “livres”) sempre fora do cenário político. Uma estrutura, enfim, que permita até golpes e contragolpes constantes entre facções dominantes sem alterações, no entanto, em seu aspecto basilar. (Mazzeo, 1997, p. 127)

O esforço de Santos (2012) em identificar a herança do passado na conformação da questão social brasileira também contribui para esta reflexão. Embora tenha o desemprego como foco de análise, o estudo desenvolvido pela

autora resgata importantes aspectos da formação brasileira, demonstrando como estes funcionam como determinantes na relação entre capital e trabalho e, nesse sentido, como podem contribuir para pensar as políticas sociais e seu desenvolvimento no Brasil. Os processos de “modernização conservadora”, “revolução passiva” e a intervenção do Estado são alguns pontos destacados pela autora para que as relações entre capital e trabalho no Brasil se apresentassem de forma “não clássica” (Santos, 2012, p. 138). A “cultura autoritária” é outro aspecto mencionado, já que, mesmo com o tratamento político destinado às expressões da questão social a partir da década de 30, a violência não é eliminada como meio de resolução de conflitos. Ela estará presente tanto de forma física, como por meio de ações paternalistas e do mandonismo presentes na relação do Estado com a sociedade.

Até aqui buscou-se sinalizar alguns traços considerados importantes na elaboração e implantação de políticas sociais no Brasil. Como será possível verificar a seguir, estes aspectos encontram-se bastante presentes na defesa civil desde a sua origem. Associados a outras questões específicas da área, as quais serão analisadas a seguir, estas características dão o tom da gestão de desastres no Brasil até os dias de hoje.

2.2.

A Defesa civil no Brasil: do surgimento até os dias de hoje

A institucionalização da defesa civil brasileira tem suas origens com a estruturação de medidas consideradas protetivas, destinadas à população civil, no contexto da Segunda Guerra Mundial, mais especificamente no ano de 1942. Ainda que as Constituições promulgadas entre 1824 e 1934 já indicassem algumas ações voltadas para situações de desastres³⁶, é apenas a partir da década de 1940 que o tema ganha repercussão no país.

³⁶ As Constituições de 1824 e 1891 trazem textos referentes ao dever do Estado de prover socorros públicos à população. Enquanto na Constituição de 1824, o texto é bastante genérico, não especificando os casos nos quais este socorro seria prestado, na Constituição de 1891, as situações de calamidades públicas são citadas claramente. A Constituição de 1934, além de manter a garantia do socorro, menciona o emprego de recursos financeiros dos estados e municípios para o tratamento dos efeitos das secas no Norte. Todas elas trazem questões referentes ao direito de propriedade e

Inspirado no modelo implantado pela Inglaterra, que no final da década de 1930 havia instituído o *Civil Defense Service*, com o objetivo de preparar a população contra os efeitos de ataques motivados por guerras (Alley, 2005), o governo de Getúlio Vargas criou o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea. Grande parte da bibliografia levantada (Caroline, et al, 2009; Dalcin & Kauchakje, 2015; Almeida, 2015), e dos documentos pesquisados sobre o tema, entre eles as cartilhas de capacitação em defesa civil disponibilizadas pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (UFSC, 2013, 2015) indicam que a criação do Serviço ocorreu após a entrada no Brasil na Segunda Guerra Mundial. E que foi impulsionada pelo ataque da Alemanha aos navios Arará e Itagiba, abatidos na costa da Bahia no mês de agosto de 1942, causando a morte de mais de 50 civis e uma forte mobilização popular por providências do governo, que garantissem a proteção da população em situações daquela natureza.

De fato, o ataque aos navios brasileiros no ano de 1942, especialmente os de cabotagem, funcionou como o estopim, o elemento que faltava para que o Brasil declarasse guerra aos países do eixo e intensificasse as ações de defesa civil. Contudo, uma pesquisa mais aprofundada aponta para outras questões. A pressão pela definição do posicionamento do Brasil em relação ao conflito mundial já estava presente. Negociações e barganhas, envolvendo empréstimos, ocupação territorial e outros acordos entre os EUA e o Brasil demonstravam que o governo de Getúlio Vargas se encontrava cada vez mais envolvido com os países aliados, comprometendo o posicionamento de neutralidade assumido inicialmente.³⁷ (Schurster, 2013)

Documentos indicam que a mobilização em torno da defesa civil teve início antes da entrada oficial do Brasil na guerra. O Decreto-Lei nº 4.098, de 06 de fevereiro de 1942, já determinava a criação do supracitado Serviço de Defesa Passiva Antiaérea. O Serviço, voltado para o atendimento aos impactos, impôs à população medidas que deveriam ser adotadas em casos de “emergência”. As medidas iam desde ações bastante operacionais, como o recolhimento aos abrigos

mencionam o socorro em situações de emergência, calamidade pública ou desastre como exceções para sua violabilidade.

³⁷ Esta informação, que pode parecer preciosista, visa a compreensão da defesa civil inserida em um contexto mais amplo da dinâmica nacional e internacional social e mundial, afastando leituras heroicas que, com frequência, acompanham a narrativa sobre esta iniciativa e buscando atribuir a ela a importância que realmente possui.

e o atendimento aos alarmes, até procedimentos mais gerais, que deveriam ser cumpridos por grupos específicos, como o atendimento de enfermagem, a realização de limpeza pública, a extinção de incêndios, a construção de abrigos, a disposição de maquinários e de rádios de comunicação, entre outros.

Após assumir posição no conflito, a responsabilidade pela organização do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea foi transferida do Ministério da Aeronáutica para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores e ganharam maior dimensão e visibilidade. Verifica-se que as ações de defesa civil não se restringiram ao espaço do seu órgão responsável. Elas avançaram em outras áreas de atuação do Estado. Na Educação, com o intuito de garantir sua adoção, em outubro de 1942, o governo passou a obrigar o ensino de defesa passiva nos estabelecimentos de ensino de todo o país, fossem eles públicos ou particulares, por meio do Decreto-Lei n. 4.800. O mesmo documento previa também o estudo do tema por parte dos professores e profissionais da área administrativa. A partir da publicação do Decreto, foram realizados cursos voltados para os profissionais da rede de ensino, ministrados por pessoas indicadas pelo Serviço de Defesa Passiva. (Schurster, 2013)

Além das ações obrigatórias, executadas por força da lei, o contexto apontava para uma série de ações implantadas pelo Estado que, tendo como principal justificativa a possibilidade de um ataque ao território brasileiro, disseminava, junto à população, a ideia de um esforço coletivo voltado para a proteção pessoal e do país.

Um exemplo nesta direção foi o papel desempenhado pela Legião Brasileira de Assistência. Criada com o objetivo de apoiar soldados e seus familiares, a LBA aglutinou um número expressivo de mulheres dispostas a atender famílias de soldados que haviam sido convocados para a guerra e até a se corresponder com eles, na difícil missão de mantê-los “animados” mesmo nas condições adversas da guerra. No bojo das atividades desenvolvidas pela instituição, também se encontrava a realização de cursos de formação de voluntárias para a Defesa Passiva (Cytrynowicz, 2002). Nesse sentido, já neste período constata-se uma relação entre a defesa civil e a assistência social.

Materiais de propagandas e campanhas foram largamente utilizados com o intuito de estimular a população para se envolver em atividades que contribuíssem para o melhor desempenho do Brasil na guerra. O livro “Alerta! Catecismo da

Defesa Passiva Civil Anti-aérea”, publicado no ano de 1942, pelo então diretor do Serviço de Defesa Passiva e coronel do exército, Orozimbo Martins Pereira, ganhou grande repercussão. O documento previa, no processo de organização da proteção antiaérea em torno dos possíveis ataques, “instruir convenientemente a população a fim de que ela possa - não só enfrentá-los com o moral sempre elevado, como também – cooperando com as autoridades- reduzir ao mínimo seus danosos efeitos caso eles venham a ser desencadeados.” (Orozimbo, 1942 apud Shurster, 2013)

Cytrynowicz (2002) vai defender a tese de que tais procedimentos se constituíam muito mais em uma forma de disseminação e mobilização da população em torno das ideias do Estado Novo, do que de um preparo efetivo diante da guerra, tendo em vista que os bombardeios ao território nacional não se configuravam em uma ameaça real.

Durante a Segunda Guerra Mundial, o governo Getúlio Vargas definiu várias iniciativas de constituição de um front interno. Dirigidas para instituir a mobilização da população civil diante da guerra, estas iniciativas, no entanto, visavam essencialmente criar uma mobilização segundo os ideais do Estado Novo e não conectadas efetivamente à guerra na Europa. Em muitas destas iniciativas a guerra foi muito mais um alibi para as medidas estado-novistas e a mobilização constituiu a forma de inserção do Brasil na Segunda Guerra Mundial, à parte o envio da FEB e da FAB para a Itália. (Cytrynowicz, 2002, p. 18-19)

Com base do pensamento de Gramsci, Coutinho afirma que o Estado capitalista na era dos monopólios, sem abrir mão do exercício da coerção, passa a incorporar também a função do consenso, o que se torna fundamental para sua manutenção e legitimidade. (Coutinho, 2008)

No caso do Estado Novo, regime político pautado em ações claramente ditatoriais, sua legitimidade junto aos segmentos populares passa por um significativo investimento na cooptação das massas para suas ideias. Nesse sentido, a disseminação de sua ideologia é um ponto crucial e marcante do governo.

A partir dos esforços empenhados para o engajamento de segmentos sociais nas questões nacionais, as ideias de um Estado unificador e protetor, localizado acima das classes e com o qual a população precisava cooperar, foram amplamente difundidas. O tipo de cooperação a ser desenvolvido pela população, no entanto, pautava-se no esforço individual e voluntário, marcado pela disciplina e pela

obediência, valores alinhados com a ideologia do Estado Novo, como enfatiza Cytrynowicz (2002, p.19):

A ideologia do Estado Novo enfatizava ideias militares, povo em marcha, disciplina, bravura e lealdade, destreza e resistência muscular, desbravamento e coragem, organização e vigilância, sacrifício e união (...)

Para um regime que pretendia constituir um Estado novo, a guerra – que poderia mobilizar a população e uni-la em torno das Forças Armadas e de ideais cívicos nacionalistas – era o momento oportuno para tornar todos os soldados a serviço da pátria, tendo como ideais escoteiros e enfermeiras.

Shurster (2013), ainda que de forma menos enfática, também apresenta questionamentos sobre a efetividade prática dos treinamentos implementados pelo Estado nesse período. A partir da pesquisa documental realizada pelo autor em Recife, verifica-se que a instrução de procedimentos de segurança foi adaptada à realidade local, por vezes, esvaziando-a de sua efetividade. Um dos exemplos levantados no estudo refere-se à orientação quanto à procura de prédios do entorno das residências para abrigo em casos de ameaça, procedimento este que, nas palavras do autor, “se torna sem sentido para a população, mas que dentro do seu projeto político propagandeado na voz do Jornal *Folha da Manhã*, funciona como a construção de uma imagem de guerra.” (Shurster, 2013, p. 49-50)

A construção a partir da propaganda envolveu também os próprios soldados que, mesmo sem o treinamento adequado e condições reais para enfrentamento de situações de guerra, se mobilizaram, imbuídos do sentimento nacionalista difundido pelo Estado. “A ideia era transmitir à população a preocupação do Estado com a segurança nacional e a agilidade do mesmo em garantir a soberania nacional.” (Shurster, 2013, p. 50)

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

Apesar da implementação das ações, a regulamentação do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea só ocorreu um ano depois de sua criação, com a aprovação do Decreto nº. 12.628 de 17 de junho de 1943, que definia como sua finalidade:

“estabelecer métodos e precauções de segurança para proteção moral e da vida da população, proteção ao patrimônio material, cultural e artístico da Nação”. Ainda no ano de 1943, um novo decreto modifica o nome de Serviço de Defesa Passiva Antiaérea para Serviço de Defesa Civil (Decreto nº. 5.861 de 30 setembro de 1943)³⁸. No ano de 1946, após o fim da guerra, o serviço foi completamente desativado.

Emerim (2011) afirma que no final da década de 1940 e início da década seguinte, o tema voltou à tona com a elaboração de um Anteprojeto de Lei de Defesa Civil no âmbito das Forças Armadas. De acordo com seu estudo, a proposta ia além da criação de um órgão central, de alcance nacional, mas previa também a criação de órgãos regionais, estaduais e municipais, antecipando a ideia de um sistema, tal qual existe atualmente e sobre o qual falaremos mais adiante. Porém, afirma que até o fim da década de 50, as propostas não ganharam repercussão suficiente para que fossem implementadas. A questão também é abordada por Mendes (2011, p. 29):

Com o término do conflito, observou-se uma natural tendência de relaxamento nas medidas de Defesa Civil sendo o Serviço extinto no ano de 1946, sem que fosse desenvolvida qualquer doutrina ou mesmo uma mentalidade sobre o assunto.

Iniciou posteriormente alguns estudos sobre o tema, como o Anteprojeto de Lei de Defesa Civil (1949). A proposta constava de um órgão central, de âmbito nacional, e de órgãos regionais, estaduais e municipais, e previa também a criação de todos os sistemas necessários à Defesa Civil, com ênfase à educação do povo para as medidas a serem adotadas. Esta proposta procurava não sobrecarregar o orçamento. No ano de 1950, a Escola Superior de Guerra elaborou um estudo onde se verificava a criação de um órgão central, de âmbito federal, e outros regionais, em número equivalente às Regiões Militares do Exército, com as quais deveriam manter íntima ligação. Previa, como no Anteprojeto de Lei do Estado-Maior das Forças Armadas, a criação dos serviços capazes de cumprir as missões de Defesa Civil. Apesar das dificuldades encontradas, as Forças Armadas continuavam preocupadas com o problema e, em 1958, o Estado-Maior encaminhou à Presidência da República um novo Anteprojeto de Lei contendo amplo detalhamento referente à conceituação, organização e definição de responsabilidades, mas, por razões adversas, não foi considerado.

Apesar dos esforços, não foram encontradas evidências sobre a existência de tais documentos. Com exceção dos estudos realizados por Emerim (2011) e

³⁸ Por meio do Decreto-Lei n. 5.861, também foi modificada a nomenclatura da então Diretoria Nacional de Defesa Passiva Antiaérea, que passou a se chamar Diretoria Nacional do Serviço de Defesa Civil.

Mendes (2011), todos os demais documentos e estudos analisados para a elaboração deste texto são marcados por uma clara lacuna entre as décadas de 1940, mais precisamente no ano de 1946, que indica a extinção do Serviço de Defesa Civil e a década de 1960.

Na década de 1960, graves secas e alagamentos fizeram com que o assunto voltasse à agenda pública. Especialmente a enchente de 1966, ocorrida no então estado da Guanabara, foi tema de grande repercussão midiática:

A opinião pública voltou suas críticas inicialmente ao ex-governador Carlos Lacerda. O jornal Correio da Manhã, de 11 de janeiro, afirmou que “as chuvas que caíram na noite de ontem mostraram a verdadeira face do novo Rio decantado na propaganda oficial como uma nova cidade à prova de inundações.” O mesmo jornal, em 13 de janeiro, voltava às críticas: “As chuvas também fizeram ruir toda uma concepção superficial de administração que se havia implantado na Guanabara. Nunca a precariedade e a miséria das favelas se tornaram tão evidentes. Nunca a ausência da infraestrutura capacitada a suportar emergências se mostrou tão clara. (Gonçalves, 2015, p. 103)

Com os holofotes voltados para si, o governo estadual instituiu o Grupo de Estudos da “Mobilização dos órgãos estaduais para prevenir consequência de catástrofes”. Este grupo foi responsável pela elaboração de um Plano Diretor de Defesa Civil. Entre as justificativas apresentadas na introdução do documento estão as seguintes:

f) Na ausência de legislação federal que fixe a organização de “Defesa Civil” no País, com a discriminação detalhada do que compete aos Estados membros da Federação, não deve evidentemente a Guanabara pretender criá-la em todo o conjunto de sua estrutura, funções, métodos e programas.

(...)

h) A calamidade que se abateu sobre o Estado, em janeiro do corrente ano, com perdas de vidas e grandes danos, obrigou o Governo Estadual e a população a improvisarem uma verdadeira ação de “Defesa Civil”, a fim de enfrentarem as graves conseqüências do temporal, as quais certamente se agravaram em virtude da absoluta falta de planos preestabelecidos. Esta dura experiência indicou ao Governo da Guanabara a necessidade imperiosa de estabelecer um mínimo de planejamento para situações dessa natureza. (Anexo do Decreto n. 722 de 18 de novembro de 1966 apud Governo do estado do Rio de Janeiro, 1999, p. 54)

Neste contexto, de impactos e inanição da União que, no ano de 1966, foi criada a Comissão Central de Defesa Civil (CEDEC), primeira defesa civil estadual do país³⁹. Além da criação da CEDEC, o Plano Diretor previa:

- a colaboração de órgãos e entidades externos ao Estado;
- a utilização de serviços voluntários e sua capacitação;
- a participação e atribuições de vários setores, como da assistência social,
- criação das comissões regionais de defesa civil (REDEC).

Pouco tempo depois, no ano de 1967, implantou-se a Comissão Permanente de Defesa Civil (CPDC) que previa, entre outras questões, a criação de núcleos municipais de defesa civil⁴⁰.

Em 1969, finalmente, um Grupo de Trabalho (GT) de abrangência nacional, coordenado pelo Ministério do Interior foi instituído, com a atribuição de elaborar um Plano Nacional de Defesa Permanente contra calamidades públicas (Decreto nº 64.568 de 22 de maio de 1969).

Nesse período, foram criados decretos, leis, comissões, ou seja, um conjunto de normas e equipamentos voltados para a estruturação da defesa civil no país. Entre as ações realizadas, podemos destacar a instituição do Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), criado com o objetivo de arrecadar recursos para a assistência às populações atingidas.

Verifica-se que há uma relação entre os movimentos do Estado direcionados à institucionalização da defesa civil e um contexto mais geral da dinâmica social, permeado pelas expressões da questão social. De acordo com Santos (2012a), as décadas de 1950 e 1960 demonstram um agravamento da questão habitacional no Brasil. Sem que tenha se constituído em objeto de atenção por parte dos governos brasileiros até a década de 1940, a carência por moradias cresceu juntamente com o crescimento da população urbana. As poucas ações implementadas pelo Estado, como a Fundação da Casa Popular, em 1946, e a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, não priorizaram as demandas por habitação dos mais pobres, o que contribuiu significativamente para o agravamento dos desastres.

³⁹ Anos depois, um movimento semelhante ocorreu no estado de Santa Catarina que, afetado pelos constantes impactos, implantou em 1973 estrutura própria de defesa civil (Caroline et al., 2009).

⁴⁰ Atualmente estas estruturas são conhecidas como Núcleos de Proteção e Defesa Civil Comunitários (NUPDEC) e se caracterizam como a menor célula da defesa civil no sistema.

Nesse sentido, o movimento de estruturação das ações de defesa civil teve continuidade na década de 1970, com a criação do Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP), ligado ao Ministério do Interior e considerado o embrião da Secretaria Especial de Defesa Civil - SEDEC, criada 9 anos depois (UFSC, 2013), por meio do Decreto-lei federal nº 83.839/79. Ressalta-se ainda que este mesmo decreto criou as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil, vinculadas à SEDEC. Segundo o decreto supracitado, a finalidade da SEDEC era:

Exercer, em todo o Território Nacional, a coordenação das atividades relativas às **medidas preventivas, assistenciais e de recuperação** dos efeitos produzidos por fenômenos adversos de quaisquer origens, bem como aquelas destinadas a preservar a moral da população e o restabelecimento da normalidade da vida comunitária. (Grifos nossos) (Decreto-lei federal nº 83.839/79)

É possível verificar que é apenas a partir deste momento que começam a figurar nos documentos elaborados pela defesa civil, questões voltadas para a prevenção e a recuperação. Até aquele momento, expressões como calamidades públicas, catástrofes e socorro eram utilizadas quase que exclusivamente para referenciar ações de defesa civil, demonstrando a ênfase na resposta. No entanto, vê-se que mesmo sem o pano de fundo da guerra, a lógica de gestão de desastres baseada em uma racionalidade imediatista se manteve.

A centralidade do estado da Guanabara na estruturação da defesa civil no país demonstra o quanto a ocorrência de impactos, aliada a aspectos de interesse político e econômico, funcionou como a principal motivação para que a gestão de desastres fosse inserida na pauta governamental. É apenas nesse momento que, em algum nível, a importância no tema é reconhecida⁴¹.

Nesse período, o Brasil já não vivia mais sob a égide do Estado Novo, que teve seu fim em 1945. Contudo, mais uma vez, foi no contexto ditatorial que a mobilização governamental em torno da defesa civil ocorreu. Nesse sentido, é possível supor que o caráter moralizante e disciplinador encontrado nas primeiras

⁴¹ Muito embora a repercussão das chuvas no Rio de Janeiro tenha sido muito significativa, estudos sobre o surto de leptospirose, por exemplo, que assolou a cidade de Recife no mesmo ano demonstram que o Estado da Guanabara não foi o único atingido por desastres. (Azevedo & Corrêa, 1968)

ações de defesa civil tenha permanecido nas décadas de 1960 e 1970, influenciado pelo *modus operandi* do Estado. Apesar da ausência de estudos que aprofundem este aspecto, uma breve análise sobre o período da ditadura militar contribui para uma melhor contextualização desta relação.

A criação de consenso junto a determinados segmentos sociais fez-se necessária visando à legitimação do Estado diante das graves violações de direitos civis e políticos perpetrados contra grupos organizados que lutavam contra o regime.

Em que pese o agravamento das condições de vida dos trabalhadores no período:

Os salários abaixaram, os reajustes salariais não eram proporcionais aos duvidosos índices de produtividade real. Em 1969, a produtividade real foi de 5,9 e os reajustes salariais calculados em 3,0; em 71 a produtividade real foi de 8,1 e os reajustes salariais calculados em 3,5; em 73, no último ano presidencial de Médici, a produtividade real foi de 8,4 e os reajustes salariais calculados em 4,0. O tempo de trabalho indispensável à compra de alimentos mínimos, de acordo com o Decreto – Lei nº 399, de 1938, denunciava a posição dos assalariados. A alimentação mínima precisava de 110 horas e 23 minutos de trabalho em 1969; ao passo que em 1973 precisava de 147 horas e 4 minutos de trabalho. (Vieira, 2000, p. 200),

os efeitos negativos gerados pela política do regime ditatorial foram cotidianamente maquiados por meio do discurso da normalidade, do crescimento e do progresso que pautou todo este período. No campo social, esta estratégia foi enriquecida pela ideia do chamado “milagre econômico”. A divulgação maciça do “fenômeno” serviu para que o regime autoritário promovesse a si mesmo.

Além disso, a ampliação da cobertura da previdência social e da saúde, possibilitada pela criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966⁴², e do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), em 1974, acabou beneficiando uma parcela da população, ainda que não tenha sido acompanhada de melhoria ou mesmo manutenção da qualidade dos serviços, como apontado por Santos (1979).

⁴² O Instituto Nacional de Previdência Social – INPS unificou institutos anteriormente organizados por categorias. Nos anos seguintes, houve a inclusão progressiva de empregadas domésticas, autônomos e trabalhadores rurais no sistema.

Considerando estes aspectos, Vieira (2000, p. 194) define a Ditadura Militar brasileira como um sistema que “dá com uma mão e toma com as duas.”

De acordo com as análises de Florestan Fernandes, a ditadura encontrou um consenso nacional sólido e duradouro para que dispusesse de “autonomia suficiente para arbitrar e comandar” (Fernandes, 1982, p. 15). A expressão “se concedo, não cedo”, utilizada pelo sociólogo para demonstrar o mecanismo de mando assumido pela ditadura militar, contribui para o entendimento do processo de pequenas concessões feitas pela ditadura militar como garantia de sua manutenção. Para o autor, “trata-se da fórmula democrática que a ditadura desentranhou de dentro de si mesma.” (Fernandes, 1982, p. 22)

Ianni (1981) chama a atenção para o lema “segurança e desenvolvimento” perseguido pela ditadura militar, com vistas a tornar o país mais atraente aos investimentos do capital internacional. Ao analisarmos as iniciativas tomadas pelo governo em relação à defesa civil na época, verifica-se que as mesmas não estabeleceram vínculos com políticas mais estruturais. Prevaleceram preocupações com a manutenção da ordem e o retorno à normalidade após a ocorrência de impactos, indicando alinhamento com o lema da ditadura, abordado pelo autor.

Para O’Donnell (1986), no processo de consolidação de regimes autoritários, as mediações legitimadoras do Estado são negadas, gerando uma exacerbada centralidade no poder executivo, que passa a tomar decisões isoladas, negando a existência dos outros poderes. Espaços de participação e representação popular são enfraquecidos e, em alguns momentos, eliminados, sendo substituídos por um conjunto de estratégias de dominação, promovendo a despolitização, a apatia e o recolhimento à esfera privada.

Tal processo deixa margem para uma série de questionamentos sobre o tipo de desenvolvimento e segurança propagados, assim como dos seus reais beneficiários. Apesar disso, o sacrifício da população para alcançar as metas e objetivos governamentais, ainda que sem qualquer possibilidade de interferir na sua lógica, estavam postos.

Vale lembrar que se trata também do período no qual a aprovação do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a Reforma Administrativa passou a possibilitar a dispensa de licitações em caso de

calamidades públicas e outras situações que sugerem desastres, como pode ser observado no texto abaixo:

É dispensável a licitação:

- a) nos casos de guerra grave perturbação da ordem ou calamidade pública;
- b) quando sua realização comprometer a segurança nacional a juízo do Presidente da República;
- c) quando não acudirem interessados à licitação anterior, mantidas neste caso, as condições preestabelecidas;
- d) na aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só podem ser fornecidos por produtor, empresa ou representante exclusivos bem como na contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização;
- e) na aquisição de obras de artes e objetos históricos;
- f) quando a operação envolver concessionário de serviço público ou exclusivamente, pessoas de direito público interno ou entidades sujeitas ao seu controle majoritário;
- g) na aquisição ou arrendamento de imóveis destinados ao Serviço Público;
- h) nos casos de emergência, caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras, bens ou equipamentos;
- i) nas compras ou execução de obras e serviços de pequeno vulto, entendidos como tal os que envolverem importância inferior a cinco vezes, no caso de compras, e serviços e a cinquenta vezes, no caso de obras, o valor do maior salário-mínimo mensal. (Decreto-Lei n. 200, Art. 26, de 25 de fevereiro de 1967)⁴³

É apenas no final da década de 1980, no contexto da redemocratização e após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, a partir da responsabilidade atribuída à União de legislar sobre defesa civil, foi criado o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC). Assim, o Decreto n. 97.274 de 16 de dezembro de 1988 apresenta como objetivo do SINDEC:

Planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas (artigo 21, inciso XVIII da Constituição), integrando a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas que, no território nacional, exercem atividades de planejamento, coordenação e execução das medidas de assistência às populações atingidas por fatores anormais adversos, bem assim a prevenção ou reparação de danos em situação de emergência ou estado de calamidade pública. (Decreto n. 97.274 de 16 de dezembro de 1988).

⁴³ O Decreto foi revogado somente no ano de 1981 pela Lei 6.946, aprovada pelo então Presidente da República, João Figueiredo.

Pela primeira vez, a lógica de sistema é inserida na legislação sobre defesa civil, a partir da previsão de articulação das ações nos três níveis de governo. A participação de vários ministérios, entre eles, o Ministério de Previdência e Assistência Social, na condição de órgão envolvido nas ações de defesa civil também se faz presente na proposta. No entanto, ao apresentar o conceito de defesa civil, verifica-se que o foco se mantém bastante restritivo, ficando sua atuação voltada para os momentos pós-impactos.

Parágrafo único – Para o efeito deste Decreto, considera-se:

- a) defesa civil – o conjunto de medidas destinados a prevenir, limitar ou corrigir os riscos e danos pessoais e materiais **decorrentes de estado de calamidade pública ou de situação de emergência**. (grifos nossos) (Decreto n. 97.274 de 16 de dezembro de 1988)

Ressalta-se que, como abordado no capítulo anterior, apenas da década de 1980, o Brasil já havia experimentado fortes impactos, como, por exemplo, o incêndio em Vila Socó (1984), o vazamento de Césio -137 (1987) e os deslizamentos nas regiões metropolitana e serrana do Rio de Janeiro (1988). No contexto internacional, a ocorrência de grandes impactos aliada aos desafios apresentados para a continuidade do crescimento econômico nos moldes capitalistas, assim como o fortalecimento de movimentos ambientalistas e de direitos humanos contribuíram para que, alguns anos mais tarde, a Organização das Nações Unidas (ONU) instituísse a Década Internacional de Redução de Desastres Naturais (*International Decade for Natural Disaster Reduction- IDNDR*). Compreendendo o período entre 1990 e 1999, a iniciativa teve como principal objetivo minimizar perdas de vidas, danos e transtornos sociais e econômicos decorrentes dos desastres.

As opiniões sobre sua eficácia são bastante diversas, como podemos ver a seguir:

Rosenfeld (1994) alega que as medidas adotadas repercutiram numa diminuição drástica da taxa de crescimento dos desastres. Por sua vez, analisando o período da IDNDR, Bruce (1999) comenta que houve um aumento considerável de desastres, principalmente os de origem atmosférica, demonstrando que as medidas tomadas até então foram insuficientes. O autor ainda enfatizou que estes esforços iniciados com a IDNDR não poderiam diminuir, afirmando que era só o início de uma longa caminhada. Mas, ao findar a década, houve um “relaxamento” e muitos dos

programas adotados foram encerrados, outros não foram aperfeiçoados, resultando numa elevação significativa da taxa de crescimento para a primeira década do século XXI (...). (Marcelino, Nunes & Kobiyama, 2006, p. 135).

De fato, a ocorrência dos impactos não diminuiu, o que impõe a necessidade de reflexão sobre deste tipo de ação. Apesar da importância que iniciativas dessa natureza possuem, em especial no que se refere ao estímulo para mudanças mundiais, seus limites são claros, especialmente quando apontam, como é o caso das ações propostas pela IDNDR, muito mais para a adoção de medidas de caráter técnico-científico do que, propriamente, para o tratamento do contexto social, o qual, como já apontado, é o solo fértil no qual os desastres são construídos. (Almeida, 2015)

Com o fim da Década Internacional de Redução de Desastres Naturais, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou, em 2001, uma estrutura permanente denominada Estratégia Internacional de Redução de Desastres – a EIRD, em funcionamento até os dias de hoje.

Além da EIRD, duas outras iniciativas merecem destaque no âmbito da ONU. O Marco de Ação de Hyogo, instituído em 2005, o qual estabeleceu diretrizes e objetivos que deveriam ser implementados pelos países para a redução de desastres até 2015; e, posteriormente, o Marco de Ação de Sendai, elaborado em substituição ao documento anterior. Este último traz um balanço sobre os desafios que não foram implementados nos anos anteriores e contempla o período de 15 anos, de 2015 a 2030 para a implementação das ações.

Por um lado, este tipo de iniciativa demonstra a relevância do tema no cenário internacional, assim como o reconhecimento de que ainda há muito a ser feito nesse campo, o que justifica a existência de ações continuadas, especialmente a partir da criação de uma estrutura própria e permanente como a EIRD. Por outro, é importante questionar, também no cenário internacional, os reais interesses em relação à implementação de ações mitigadoras de desastres.

O lançamento da IDNDR ocorre em um momento no qual o processo de intensificação da mundialização do capital encontra-se em curso. Países periféricos são vistos como espaços de expansão de mercado em potencial. Não por acaso, medidas como o ajuste fiscal e a abertura comercial foram sistematizadas no Consenso de Washington. Nesse sentido, o tom dado aos documentos pode ter

muito mais vinculação com a garantia de um território seguro para investimento do capital, questão para a qual a ONU cumpre papel histórico, do que, propriamente, uma real preocupação com a perda de vidas de numerosas famílias pobres.

Além disso, por mais que a sociedade moderna tenha avançado em termos tecnológicos, a base de sua produção ainda não foi substituída. A natureza e seus recursos continuam sendo primordiais para a manutenção do sistema. Nesse sentido, sua permanência requer ações, ainda que mínimas, em relação à preservação dos recursos naturais, mesmo que tais ações se encarreguem, na maior parte das vezes, de responsabilizar pessoas individualmente, retirando o foco das grandes corporações e do modelo de produção vigente.

Tendo como base estas reflexões, diante da necessidade de implementar ações, em alguma medida, em consonância com os princípios e objetivos firmados na Constituição Federal de 1988 e com os objetivos que vinham sendo delineados no cenário internacional, o governo brasileiro, por meio do Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC, elaborou no ano de 1994, a Política Nacional de Defesa Civil – PNDC (Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 1994).

Com a criação do Ministério da Integração Nacional, no ano de 1999, as ações de defesa civil passaram a ser de responsabilidade deste órgão, local no qual se mantém até hoje⁴⁴. Alguns grupos reivindicam a vinculação da SEDEC à Presidência da República de forma direta, com o intuito de garantir maior autonomia e recursos ao órgão. Porém, até o momento, não há sinalização que indique este caminho ou intenção. Processo semelhante é vivenciado na esfera municipal, onde a demanda pela vinculação direta aos gabinetes dos prefeitos também se apresenta.

Quanto ao Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, o mesmo passou por uma série de reformulações desde sua instituição. Atualmente, vigora a configuração definida pelo Decreto n. 7.257, de 10 de dezembro de 2010, o qual define como seu objetivo “planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil em todo o território nacional”. O referido decreto também define, em seu Artigo 5º que o “SINDEC será composto pelos órgãos e entidades da União responsáveis

⁴⁴ Desde o início da estruturação da defesa civil no Brasil, sua coordenação já esteve sob a responsabilidade de diferentes ministérios. Na medida em que novas pastas foram criadas, o atendimento às populações atingidas por calamidades, a assistência aos municípios, as obras de proteção, entre outras atribuições, também migraram.

pelas ações de defesa civil, bem como pelos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele aderirem.”

“Apesar dos avanços alcançados durante décadas, o Brasil ainda carecia de uma legislação mais abrangente, capaz de consolidar o tema na agenda pública nacional.” (Dutra & Dalcin, 2015, p.228). Sendo assim, no ano de 2012, assistimos à criação da Lei federal nº 12.608/12. Com a sua aprovação, instituiu-se a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC e, a partir dela, o termo proteção foi incorporado e o sistema passou a ser denominado Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). Em seu Artigo 5º foram definidos os seguintes objetivos da PNPDEC:

- I - reduzir os riscos de desastres;
- II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;
- III - recuperar as áreas afetadas por desastres;
- IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;
- V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;
- VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
- VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
- VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
- IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;
- X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;
- XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
- XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
- XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;
- XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e
- XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.

Em “A constituição dos Estados modernos”, Bobbio (1992) situa a necessidade de reconhecimento e proteção dos direitos como um desafio, afirmando que, sem que haja mecanismos que os resguarde, o que se tem não passa de uma “carta de intenções” (Bobbio, 1992, p.67). O posicionamento do autor não retira a importância dos avanços formais obtidos. No entanto, busca compreender que os

desafios postos estão para além da criação de leis e normas, mas atingem uma dimensão estrutural da forma de organização social atualmente existente. É a partir desta perspectiva que o estudo em questão se localiza, compreendendo o papel das conquistas no plano formal e seus avanços, sem desconsiderar seus limites diante da estrutura na qual se estabelecem.

Nesse sentido, em que pese certo amadurecimento do processo, expresso nos objetivos da nova lei, com ações claras voltadas para o período anterior ao impacto, os desafios ainda são inúmeros. A Lei n. 12.608/12 ainda aguarda regulamentação para definição dos órgãos que compõem o SINPDEC. Até o momento, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil continua funcionando com base no Decreto n. 7.257, do ano de 2010, mencionado anteriormente.

Assim como já estava presente em outras legislações, a responsabilidade pelo atendimento inicial permaneceu sendo dos municípios, devendo as demais esferas serem acionadas para apoio. Fato este gerador de uma série de reclamações por parte dos municípios, que se sentem sobrecarregados e incapazes de executar todas as atribuições dispostas na Lei.

Outro ponto relevante é que, mais uma vez, percebe-se que a mobilização do Estado em torno da questão só se efetiva em decorrência dos grandes impactos e suas repercussões. Nesse sentido, o impacto ocorrido no interior do estado do Rio de Janeiro em janeiro de 2011, do qual trataremos detalhadamente mais adiante, apresentou-se como elemento crucial para a criação de uma nova política de defesa civil no país.

Antes mesmo da aprovação da Lei, o que ocorreu um ano e três meses após o impacto, foram implementadas ações visando oferecer respostas à falta de preparação do Estado para lidar com os desastres. Foram criadas estruturas de monitoramento de desastres, sendo as principais delas: o Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastre e o Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Nacionais – CEMADEM. Entretanto, ainda que estas estruturas estejam voltadas, em certa medida, para a prevenção, a pouca articulação entre tais tecnologias e a implementação de ações que tenham como objetivo a criação de uma nova cultura ainda é visível. Há uma clara lacuna entre estes dois elos, evidenciando que, mesmo nos casos em que se investe na prevenção, o foco das atenções continua sendo o aparato técnico instrumental e não o preparo e o

fortalecimento da capacidade das pessoas em lidar com os desastres e, principalmente, o enfrentamento das desigualdades sociais e processos sociais mais amplos, geradores de desastres. A ausência de um trabalho que tenha como centralidade o uso dos recursos naturais, a forma de ocupação do solo, a renda, a educação, a moradia, por meio da participação efetiva da população na sua elaboração e implantação faz com que as ações de proteção e defesa civil apresentem muitos limites.

Além disso, apesar das alterações, características presentes desde o seu surgimento permanecem na atualidade. Entre elas podemos destacar a forte presença de militares na formação dos quadros da defesa civil em todo o país, aspecto encontrado desde a sua gênese e a ênfase nas ações de resposta e a ênfase nas ações de resposta, fator motivador para a criação do sistema, conforme mencionado acima. Ambos os elementos serão aprofundados nos capítulos dedicados à apresentação dos resultados da pesquisa, no entanto, cabem alguns apontamentos sobre estes aspectos, considerando sua relevância para a análise da PNPDEC de forma mais geral.

No que se refere à primeira questão (presença militar nos quadros das defesas civis), esta realidade vem sendo amplamente problematizada nos estudos de Valencio et al (2009) e Valencio (2010; 2012). Tomando como exemplo o estado do Rio de Janeiro, a questão também é percebida ao analisarmos o estreito vínculo entre o corpo de bombeiros e a defesa civil. A estruturação da defesa civil no estado aponta para a sobreposição de funções, onde profissionais do corpo de bombeiros eram nomeados para cargos de chefia na defesa civil estadual. Na apresentação dos decretos estaduais nº. 11 de 15 de março de 1975 e n.º 4.691 de 14 de outubro de 1981, ambos referentes à estrutura da Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, o documento do governo do estado do Rio de Janeiro (1999, p. 100) chama a atenção para este fato: “A figura do Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros era também a do Diretor - Geral do Departamento Geral de Defesa Civil.” Esta situação ocorreu mesmo nos momentos em que defesa civil e corpo de bombeiros estiveram no mesmo nível, ou seja, sem submissão de um órgão ao outro, como passou a ocorrer a partir do decreto estadual nº 4.691 de 14 de outubro de 1981. “É interessante que mesmo com a mudança de nível para o Corpo de

Bombeiros, continuava sendo o seu Comandante-Geral o Diretor de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro.” (Governo do estado do Rio de Janeiro, 1999, p. 107).

O artigo 4º do decreto estadual nº 7.451, de 03 de agosto de 1984, versa sobre a estrutura básica da secretaria de estado da defesa civil e afirma que o “Secretário de Estado da Defesa Civil é o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro, escolhido dentre os oficiais da ativa do último posto de Quadro de Oficiais combatentes do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro.” (Governo do estado do Rio de Janeiro, 1999, p. 111)

Embora sejam documentos referentes às décadas de 1970 e 1980 e, mais especificamente, ao estado do Rio de Janeiro, passados os anos, o número de militares cedidos para exercerem cargo de coordenadores/secretários de defesa civil ainda é muito significativo. O quadro é constituído, em grande parte, por profissionais originários do corpo de bombeiros, embora existam também profissionais da Polícia Militar, por exemplo. Uma das evidências encontra-se na análise do cadastro das coordenadorias estaduais de defesa civil fornecido pela Secretaria Nacional Proteção e Defesa Civil. Este cadastro, disponibilizado em maio de 2014, apontou para um número de 24 coordenadores militares, dentre os 27 existentes. São coronéis, tenentes, capitães, entre outros, em sua maioria provenientes do corpo de bombeiros. Se, por um lado, estes coordenadores demonstram uma preparação para o atendimento em situações de emergência, por outro, a formação militar possui uma racionalidade específica na qual hierarquia, tradição e conservadorismo são cultivados e fortemente disseminados como valores, interferindo significativamente na forma de ver o outro, afetado pelos desastres e, conseqüentemente, nas relações estabelecidas com a população, entre outras questões relativas à gestão de desastres.

Há que se ressaltar ainda que, em muitos estados, os órgãos de proteção e defesa civil deste nível de governo funcionam dentro da estrutura do corpo de bombeiros. Esta realidade pode provocar uma hibridez entre as áreas ainda maior, dificultando a distinção de suas atribuições. Principalmente se considerarmos que, na maioria dos casos, a estrutura do corpo de bombeiros é bem mais ampla que a da defesa civil, contribuindo também para a submissão da segunda em relação à primeira.

Em nosso entendimento, o predomínio dos militares nas defesas civis mantém estreita relação com a outra questão apontada, ou seja, o foco nas ações de resposta, haja vista a formação, em especial de bombeiros, essencialmente voltada para a atuação depois que o impacto acontece. Trata-se de uma questão bastante significativa para a análise do Serviço Social na área tendo em vista que, de acordo com nossa hipótese, esta característica se configura como um aspecto determinante no *modus operandi* da instituição defesa civil de forma mais ampla; o que impacta, inclusive, o trabalho de outros profissionais que desenvolvem ações em conjunto, entre eles, assistentes sociais.

Nessa perspectiva, o assistente social comparece para o trabalho “conjunto” não na perspectiva de mais um integrante da gestão de desastres, mas um profissional que participa, de forma excepcional, da realização das ações. Este tipo de vinculação alimenta um distanciamento entre assistentes sociais e órgãos de proteção e defesa civil, representados pelos profissionais que o compõem diariamente e partilham de uma cultura e um aparato técnico muito próprios.

Estudo encomendado pela SEDEC e desenvolvido pelo Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres de Santa Catarina – CEPED/SC, realizado em 2010 e publicado em 2012, indica a resistência às mudanças, especialmente no que concerne à uma atuação preventiva e mitigadora, como uma característica dos órgãos de proteção e defesa civil. Embora o estudo indique as limitações orçamentárias como principal responsável por tal resistência, o documento deixa claro como a cultura da defesa civil, que inclui um quadro profissional hegemonicamente militar, reflete o contexto de sua criação, localizado no pós-guerra.

A composição do seu quadro de pessoal, principalmente na esfera estadual, é constituída por militares graduados que foram condicionados a trabalhar dentro dos princípios e estratégias historicamente estabelecidas, tendo resistências a mudanças de orientação, no sentido da formulação de um planejamento prospectivo, e atuar com prioridade na prevenção e mitigação de riscos de desastres. É provável, contudo, que a resistência a mudanças decorra das limitações orçamentárias e, por consequência, do quadro restrito de pessoal, sem uma carreira própria, sem capacitação em outras qualificações, além das de atuar na resposta a desastre. (Universidade Federal de Santa Catarina, 2012, p. 123)

Apesar da presença marcante dos militares, é importante lembrar que, especialmente no nível municipal, os órgãos de proteção e defesa civil brasileiros apresentam uma diversidade muito significativa de formatos. Alguns são compostos por profissionais cedidos de outros órgãos públicos (o que é comum também entre os militares), profissionais com cargos comissionados das prefeituras e, até, exclusivamente, por voluntários. Na maior parte dos casos, as equipes são absolutamente reduzidas, como será possível verificar na apresentação dos resultados da etapa quantitativa da pesquisa, muitas delas engrossadas nos momentos de emergência. Esta realidade tem rebatimentos significativos na forma de intervenção destes órgãos, influenciando na questão dos recursos, qualificação das equipes, autonomia, entre outros aspectos. Independentemente do formato que estas estruturas dispõem, a racionalidade militar permanece sendo hegemônica, o que traz dificuldades consideráveis tanto para uma inserção mais efetiva do Serviço Social nestes espaços, como para a construção de uma gestão mais democrática.

Cabe reconhecer, no entanto, que especialmente durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), existiram algumas tentativas de superação desta realidade. São exemplos desses esforços a realização de Conferências, nas esferas municipais, estaduais e nacional, nos anos de 2010 e 2014, possibilitando certo nível de participação popular no desenho das diretrizes da política de defesa civil; a realização de concursos públicos, voltados especialmente para a Secretaria Nacional de Defesa Civil; assim como o gradativo aumento do investimento em ações de prevenção. Tais iniciativas são exemplos que, apesar de não garantirem uma mudança estrutural na dinâmica da defesa civil, destoam do modelo descrito anteriormente.

Em relação às Conferências, no ano de 2010, a Secretaria Nacional de Defesa Civil realizou a 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil, denominada “Defesa Civil e Assistência Humanitária: por uma ação integral e contínua”. O evento contou com 1.434 participantes. No total, 1.179 municípios foram representados (Universidade Federal de Santa Catarina, 2012). Neste momento, o debate sobre a necessidade de desmilitarização da defesa civil apareceu com bastante força.

A 2ª Conferência Nacional de Defesa Civil ocorreu em 2014, com o tema “Proteção e defesa civil: novos paradigmas para o sistema nacional”. De acordo

com o Relatório final da conferência (Ministério da Integração Nacional, 2015), o encontro contou com a participação de 1.639 participantes e foi precedido por 460 Conferências Municipais e Intermunicipais, 25 Conferências Estaduais, 18 Conferências Livres e 415 participantes na 1ª Conferência Virtual de Proteção e Defesa Civil. Essa edição trouxe de volta à pauta questões que não avançaram após a 1ª Conferência, como a construção dos conselhos paritários de defesa civil nas três esferas de governo, incentivo à criação dos Núcleos de Proteção e Defesa Civil, entre outras.

Apesar deste esforço, a PNPDEC não conta com muitos mecanismos de participação popular. Estes estão restritos aos Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, órgão do qual participam, além dos representantes de alguns ministérios, apenas dois representantes dos Estados e Distrito Federal, três representantes dos municípios, três da sociedade civil e dois de comunidades atingidas por desastres. Não há previsão dos conselhos estaduais e municipais de defesa civil na Lei n. 12.608/12, o que restringe significativamente os espaços de participação dos segmentos sociais, em especial dos afetados.

Aliás, ao analisarmos o documento aprovado pelo então vice-presidente, Michel Temer e expresso na Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, chama a atenção a ausência de um texto explicativo, como pode ser encontrado em outras políticas (por exemplo, a Política Nacional de Assistência Social e a Política Nacional de Atenção Básica, do Ministério da Saúde). Podemos afirmar que a PNPDEC fica restrita à “letra fria da lei”. Este tipo de formulação dificulta o resgate de uma memória histórica que subsidie o leitor com elementos sobre o momento de sua constituição, a participação dos sujeitos e, principalmente, o entendimento mais aprofundado em relação à lógica que perpassa determinados posicionamentos.

O Slogan “defesa civil somos todos nós”, utilizado pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, durante os anos do Governo PT, manteve o caráter dúbio presente nas primeiras ações de defesa civil. Se, por um lado, busca o envolvimento da população nas ações de defesa civil, o que entendemos ser absolutamente necessário para a criação de uma cultura voltada para a prevenção de desastres, por outro, pode acabar transferindo para a população responsabilidades que deveriam ser assumidas pelo Estado. Um bom exemplo nesta direção refere-se à criação dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil - NUPDEC. Considerado a

menor célula do sistema de defesa civil, os NUPDEC são fundamentais na gestão de desastres, tendo em vista sua permanência e relação intrínseca com o território. No entanto, verifica-se uma notável ausência de investimento público para o seu funcionamento. Além disso, dada a racionalidade que conforma a defesa civil hegemonicamente, a participação nestes espaços, quando ocorre, muitas vezes não ultrapassa um caráter tutelar, configurando-se em uma participação chancelada, nos moldes e parâmetros previamente estabelecidos. Ou seja, sem qualquer abertura para a incorporação de outras racionalidades, tampouco da lógica dos afetados, na gestão de desastres.

Refletir sobre esta questão inclui pensar na função que este tipo de participação pode cumprir junto às classes dominantes. Com a atenção voltada para a transferência das responsabilidades do Estado e o desmonte do Estado de Direito, a partir da ofensiva neoliberal, Iamamoto (2009, p. 24) afirma:

Ocupar esses espaços coletivos adquire maior importância quando o bloco do poder passa a difundir e empreender *o trabalho comunitário sob a sua direção*, tendo no *voluntariado* um especial protagonista. Isso representa uma vigorosa ofensiva ideológica na construção e/ou consolidação da hegemonia das classes dominantes em contexto econômico adverso, que passa a requisitar ampla investida ideológica e política para assegurar a direção intelectual e moral de seu projeto de classe em nome de toda a sociedade, ampliando suas bases de sustentação e legitimidade.

Em relação aos concursos públicos, identificou-se a realização de três concursos públicos no âmbito na Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, realizados nos anos de 2009, 2011 e 2013. Apenas o concurso de 2011 previu vagas para o cargo de assistente social. Do total das 52 vagas disponibilizadas no concurso, apenas duas foram destinadas a profissionais graduados em Serviço Social. Chama a atenção o item de assistência humanitária apresentado como campo de intervenção de assistentes sociais e, principalmente, como conteúdo específico para a prova. Apesar do formato da apresentação, exceto os itens 9.3 e 9.4 do edital, que tratam especificamente da Carta das normas mínimas de assistência humanitária e do Marco de Hyogo, todos os demais são temas que fazem parte da formação profissional em Serviço Social.

Estas iniciativas, no entanto, parecem ter perdido forças nos últimos anos. É simbólica a alteração em relação aos profissionais que assumiram a direção da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil nos últimos anos. Após o cargo de

secretária da SEDEC ter sido ocupado por uma mulher e civil, Ivone Maria Valente, durante os anos de 2009 a 2011, momento no qual a discussão sobre a desmilitarização da defesa civil foi forte, de 2011 até o momento de elaboração final desse estudo, os três secretários nomeados são provenientes da área militar, Humberto Viana, do Corpo de Bombeiros do estado de Pernambuco, Adriano Pereira Junior, General do Exército e Renato Newton Ramlow, de formação da Polícia Militar do estado de Santa Catarina, ocupante da pasta desde setembro de 2016.

A ideia de Estado ampliado, presente na tradição Gramsciana, na qual o Estado passa a comportar não apenas a sociedade política mas também a sociedade civil, unificando coerção e consenso, contribui para o entendimento deste movimento de avanços e retrocessos presente na política de defesa civil. A partir deste conceito é possível compreender que no embate entre os segmentos de classes, em alguns momentos o Estado vê-se na obrigação de incorporar, ainda que de forma subalterna, demandas oriundas dos segmentos populares. Evidentemente, este movimento é sempre dinâmico e sofre alterações de acordo com as transformações societárias e a correlação de forças postas na sociedade, podendo regredir e avançar, dependendo do momento político. (Carnoy, 2013)

Além disso, na medida em que os grandes impactos se distanciam, a tendência é de que a gestão de desastres seja substituída por outras prioridades na agenda pública. A partir deste entendimento, é possível supor que nos próximos anos assistiremos alguns avanços voltados para desastres que envolvam barragens, em função do impacto direto sofrido pela população de Minas Gerais e Espírito Santo, com o rompimento da barragem da Empresa Samarco, mencionado anteriormente.

Ainda sobre a estrutura da defesa civil, Valencio (2010, p. 751) entende que o sistema de defesa civil brasileiro é:

verticalizado, age com baixa reflexividade, conta com reduzida confiança junto aos grupos sociais em risco ou afetados e é impermeável às demandas, direitos e pontos de vista dos grupos que vivenciam reiteradamente os desastres, sobretudo os relacionados às chuvas. As práticas dos agentes do sistema muito mais recrudescem do que atenuam as vulnerabilidades, na medida em que atribuem aos próprios afetados a responsabilidade pelos desastres, naturalizando a injustiça social. Os desastres vêm aumentando no país, apontando a insuficiência senão

mesmo impropriedade do conteúdo e da forma como o Estado organiza suas práticas no tema. (Valencio, 2010, p. 752)

Em outra obra, posterior à instituição da PNPDEC, a Valencio (2012) questiona o desenho atual da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Entre outras questões, enfatiza a ausência de alterações significativas na sua estrutura, que acaba por limitar ou mesmo invalidar alguns movimentos de mudança. Especificamente em relação à inclusão do termo Proteção no SINPDEC, a autora afirma tratar-se de um jogo dos desamparados e conclui:

Dá-se continuidade a esse jogo, na promoção de uma nova onda de atualizações aparentes, agora, substituindo a designação defesa civil pela de proteção civil no desenho do sistema nacional, deixando intocados os atores em posição de poder, os métodos de construção da política e as formas de acesso aos recursos. (Valencio, 2012, p.130)

Esta leitura nos remete à análise realizada por Mazzeo (1997) em relação às atribuições do novo no processo de formação social brasileira, no qual este novo só ganha espaço quando tem como objetivo a manutenção do velho, ou seja, quando conserva as relações, sem significar qualquer ameaça às estruturas e relações de poder dispostas anteriormente.

Já Almeida (2015) apresenta uma visão mais otimista sobre a PNPDEC e defende que a mesma traz, pela primeira vez na história da defesa civil no Brasil, uma perspectiva integradora com outras políticas e áreas, ao menos no plano formal, com modificações na Lei do Estatuto da Cidade, no Parcelamento do Solo Urbano, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Estabelecer uma relação com outras políticas públicas como as de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiental, gestão de recursos hídricos, educação, entre outras, sinaliza um reconhecimento de que as questões concernentes aos desastres são demasiado complexas e multifacetadas, compreendendo várias esferas da vida social, econômica e política precisam ser pensadas de maneira integrada. (Almeida, 2015 s/n)

No entanto, há concordância no pensamento de Valencio e Almeida em relação ao verdadeiro foco que as políticas sociais devem ter. Para Valencio (2012), a proteção civil requer atuação do poder público para a real reversão de processos de vulnerabilização, da forma como são concebidos por Acsegrad (2006).

Almeida (2015, s/n) afirma “Enquanto a discussão sobre a produção de vulnerabilidade e riscos não for devidamente problematizada, centralizando nos mecanismos perpetuadores das desigualdades no país, todo o esforço instrumental e legislativo será incompleto.”

Em que pesem algumas discordâncias em relação ao entendimento de Almeida (2015) no que se refere às categorias risco e vulnerabilidade, tal posicionamento contribui para situar os limites do debate quando restrito à dimensão meramente formal da questão, conforme sinalizado anteriormente.

Além disso, seus estudos abrem um importante debate em torno da PNPDEC. Trata-se da intersetorialidade das ações. É comum identificarmos que grande parte dos profissionais que trabalham no campo dos desastres é composta por engenheiros, geólogos, arquitetos, enfim, profissionais oriundos das ciências naturais. Porém, tem sido cada vez mais frequente a existência de posicionamentos que demarcam a necessidade de uma atuação que envolva outros profissionais e outras políticas públicas, nos espaços de debate sobre o tema, tendo em vista a incapacidade de uma ou outra área oferecer respostas suficientes para os problemas complexos enfrentados. Sob este aspecto, a intersetorialidade vem à tona, como um *modus operandi* ideal, capaz de fazer frente a esse desafio.

Embora não utilize o termo intersetorialidade diretamente, a necessidade de integração se faz presente em alguns trechos da PNPDEC. Além de comparecer como um dos seus objetivos, que trata da incorporação das questões de defesa civil na gestão territorial e no planejamento das políticas setoriais⁴⁵, a questão aparece também em outros trechos do texto. Um deles refere-se às disposições gerais. No Art. 2º, parágrafo 1º, é possível identificar a seguinte redação: “As medidas preventivas no caput poderão ser adotadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral.” (Lei 12.608/2012)

No Capítulo 2, a Seção I, que trata das Diretrizes e Objetivos da Política, lê-se o seguinte:

A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às

⁴⁵ Conforme descrito no IV objetivo (ver p. 88 do estudo).

demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. (Art. 3º, parágrafo único)

Na mesma seção fala-se também sobre a participação da sociedade civil, que consta como uma das Diretrizes da Política. Por fim, o Capítulo III aborda a intersectorialidade ao tratar da constituição do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC. Ambos preveem a participação de entidade públicas e privadas, organizações comunitárias e, no caso do CONPDEC, de representantes da população afetada.

Observa-se que várias áreas descritas no texto da Lei se constituem em espaços de intervenção profissional do Serviço Social, como as políticas de saúde, de educação, do meio ambiente, entre outras. Porém, torna-se fundamental compreender em que moldes a intersectorialidade tem sido efetivada na gestão de desastres, tendo em vista que, como sinalizado por Akerman et al (2014), seja possível falarmos em intersectorialidades, dadas as diferentes modalidades de efetivação da mesma.

Conforme sinalizado na seção introdutória do estudo, são comuns os casos em que assistentes sociais são convocados para trabalharem junto à defesa civil, especialmente após a ocorrência de impactos. Esta realidade levou, inclusive, à aprovação, por parte do Ministério da Defesa, no ano de 2014, da Portaria Normativa n.1771/MD, que versa sobre “as diretrizes para a atuação do Serviço Social das Forças Armadas em situações de emergência, desastres, calamidades públicas e ações humanitárias” (DOU, seção 1, 138, 22 de julho de 2014 p. 08). Apesar de trazer uma visão de desastres ainda focada no evento, o documento surgiu a partir da discussão da categoria no âmbito das forças armadas, tendo em vista a convocação e intervenção de assistentes sociais na área após grandes impactos nacionais e internacionais.

Documentos dessa natureza também foram formulados no âmbito da assistência social e são tratados no próximo item. No entanto, em que pese a relevância da política de assistência social, considerada por Santos (2012a), uma das políticas centrais no enfrentamento de situações de desastres, dada a sua característica de operar na esfera das necessidades sociais e das situações de risco e no atendimento da população afetada, é curioso verificar que a integração com a Política Nacional de Assistência Social não ganha destaque na redação da Política

Nacional de Proteção e Defesa Civil. Nesse sentido, cabe o levantamento de duas questões, a nosso ver, fundamentais e que se relacionam entre si: 1) a relevância da assistência social como espaço sociocupacional de assistentes sociais. O Censo SUAS 2014 aponta que 33.434 mil assistentes sociais desenvolvem suas atividades laborais no Sistema Único de Assistência Social, sendo a grande maioria na gestão municipal (32.247 profissionais) ⁴⁶ ; 2) é possível afirmar que é a partir da assistência social que se dá, na maior parte das vezes, a inserção dos profissionais do Serviço Social na gestão de desastres, como poderá ser observado a partir dos resultados da pesquisa.

Sendo assim, apesar da ausência da assistência social nos documentos da PNPDEC/2012, dado o objetivo do estudo em questão, voltado para o exercício profissional de assistentes sociais na gestão de desastres e os argumentos expostos acima, o item a seguir tem como objetivo a apresentação de alguns aspectos da articulação entre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC e a Política Nacional de Assistência Social - PNAS.

2.3.

A trajetória da assistência social e seu comparecimento na gestão de desastres

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, tal vinculação via de regra, parece ocorrer a partir de um lugar pouco privilegiado, no qual a assistência

⁴⁶ De acordo com dados disponibilizados pelo Conselho Federal de Serviço Social para este estudo, em 18 de outubro de 2016, o número de assistentes sociais ativos inscritos nos 26 Conselhos Regionais de Serviço Social era de 171.563 (as informações têm como referência os meses de agosto e setembro de 2016).

social e, conseqüentemente, seus profissionais, figuram como sujeitos secundários para a execução das ações da defesa civil.

Apesar dessa constatação, que será aprofundada nos próximos capítulos, é fundamental nos determos, ainda que de forma breve, à trajetória da assistência social no Brasil, considerando a relevância da articulação entre as áreas na gestão de desastres. Em que pesem as inúmeras fragilidades e dificuldades experimentadas pela assistência social, com vistas à sua consolidação enquanto política pública e, nesse sentido, direito de todo cidadão que dela necessitar e responsabilidade do Estado, torna-se inegável o reconhecimento em relação aos avanços conquistados pela área, especialmente a partir dos anos 2000.

Foi no contexto de avanço das políticas sociais no Brasil, tratado na seção anterior, que a assistência social passou a comparecer como uma das preocupações do Estado. Ainda que por meio de uma forte conjugação entre o Estado e entidades sociais, a partir da qual, via de regra, coube ao poder público não a execução direta das ações, mas o provimento de recursos para que as mesmas fossem efetivadas pelas entidades sociais (Yazbek, 1993) e mantendo um forte viés voluntarista e filantrópico (Iamamoto e Carvalho, 1998), a partir da década de 1940, a assistência passou a adquirir maior visibilidade. A criação de instituições assistenciais para atendimento à população em aspectos variados (como é o caso da Legião Brasileira de Assistência – LBA e da Fundação Leão XIII) apresenta-se como questão primordial para a consolidação do campo de intervenção profissional de assistentes sociais, tendo em vista a recém fundação da primeira escola de Serviço Social, no ano de 1936, na cidade de São Paulo. De acordo com Sposati et al (1998, p. 40), “é a institucionalização da assistência social que estabelece o Serviço Social como profissão.”

Entre as décadas de 1940 e de 1980, uma série de mudanças ocorreram na sociedade brasileira. Elas foram acompanhadas também por alterações no Serviço Social e no campo da assistência social. De forma bastante breve, vale resgatar alguns aspectos deste período.

O fortalecimento das políticas sociais ampliou o leque de ações e o campo de trabalho de assistentes sociais. Na década de 1950, a política de modernização do Estado brasileiro fez com que assistentes sociais se tornassem agentes importantes no desenvolvimento de trabalhos junto às comunidades.

A partir da década de 1960, com a crise do Serviço Social tradicional, a aproximação de parte da categoria com os movimentos populares, o acesso a teorias marxistas e a participação no movimento estudantil, tem início uma aproximação enviesada, nos termos de Netto (1989), do Serviço Social com a tradição marxista⁴⁷. O início dessa trajetória foi marcado por muitos problemas, entre eles, a rejeição de alguns espaços socio-ocupacionais e áreas de intervenção profissional, como foi o caso da assistência social, compreendida como restrita às ações voluntaristas. É apenas a partir de meados da década de 1980, com a consolidação do processo de renovação da profissão, que a compreensão da assistência social, para além das ações emergenciais, encontra ressonância no seio da categoria. (Sposati et al, 1998)

A organização de segmentos dos trabalhadores e a emergência dos movimentos populares, que precederam a promulgação da Constituição Federal de 1988, contribuíram para que a assistência social, historicamente delegada ao rol das atividades clientelistas e assistencialistas, passasse a compor o tripé da seguridade social. Com base nos princípios da universalidade e da gratuidade, a assistência social, juntamente com as políticas de saúde e previdência social, adquiriu status de direito na lei maior do país. Cinco anos mais tarde, em 1993, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) organiza a assistência social, garantindo materialidade ao que estava posto na Constituição Federal⁴⁸.

Contudo, a conquista deste novo status para a assistência social ocorre em um momento no qual uma política de desmonte de direitos já estava sendo formatada, especialmente para os países periféricos. Com o esgotamento do pacto fordista-keynesiano no cenário internacional e a inserção do neoliberalismo como resposta do capital à crise mundial, conforme apresentado no início do capítulo, a aprovação da LOAS já traz em si um foco restritivo, pautado em políticas pontuais e paliativas, sinalizando que o projeto de garantia de direitos já começava a ser desmontado, antes mesmo de sua total estruturação.

Sendo assim, avanços mais significativos na assistência social somente irão ocorrer a partir dos anos 2000, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), em 2005. A elaboração do texto da PNAS contou

⁴⁷ Este período será abordado com maior profundidade na próxima seção desse estudo.

⁴⁸ A Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 foi alterada pela Lei 12.435 de 6 de julho de 2011.

com órgãos da esfera federal: Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Secretaria Nacional de Assistência Social, responsáveis pela sua aprovação, mas também diversos sujeitos políticos, como associações, comissões, conselhos, além de acadêmicos, todos envolvidos, de alguma maneira, com o campo da assistência social. Em grande parte, o documento é dedicado ao entendimento dos direcionadores e orientadores que dão vida à política propriamente dita. Nesse sentido, a busca pela afirmação da assistência social como constitutiva do tripé da seguridade social e como direito e não como ação assistencialista torna-se bastante evidente.

São objetivos da PNAS:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.

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. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009, p. 33)

A PNAS é organizada em níveis diferenciados de proteção social: a proteção social básica e a proteção social especial, que se divide em proteção social de média complexidade e proteção social de alta complexidade. Os serviços são ofertados, preferencialmente, nas Unidades próprias do SUAS, sendo os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados (CREAS) as principais e que existem em maior quantidade. No entanto, a PNAS prevê que serviços socioassistenciais também possam ser executados por entidades não-governamentais que compõem a rede socioassistencial do SUAS. Desta forma, a estruturação em torno dos equipamentos públicos estatais na PNAS não eliminou setores da sociedade civil do sistema. Denominadas de Entidades de Assistência Social, essas instituições foram incorporadas ao SUAS na condição de prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, integrando assim a chamada rede socioassistencial.

A PNAS prevê a criação de equipamentos que privilegiam a descentralização político-administrativa e a territorialização não apenas como

forma de conhecer a realidade local e de adequar a ela os serviços oferecidos, mas também como uma maneira de integrar as diferentes políticas públicas e instituições voltadas para o atendimento da população que habita, frequenta e utiliza determinado território.

De acordo com o Censo SUAS 2014, atualmente a Assistência Social conta com 8.155 Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e 2.435 Centros de Referência Especializado em Assistência Social - CREAS. A Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011, em seu Artigo 6º, define o CRAS como “unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.” E o CREAS como “unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada 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” (Art. 6º - C § 2º LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011 - Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social). Especialmente os CRAS constituem-se no principal equipamento estatal da área no desenvolvimento das ações intersetoriais e na presença da assistência social no território, contribuindo para aproximar a população dos equipamentos públicos.

Apesar da importância dessa questão, é necessário considerar as críticas voltadas à redução da noção de territorialidade à proximidade e, portanto, ao espaço geográfico no qual os serviços são oferecidos, sem uma vinculação maior com os movimentos e processos de participação popular, assim como a associação automática entre territorialidade e universalidade de direitos. Como sustentado por Pereira (2010) e Andrade (2012), a territorialização não se configura propriamente em uma novidade na assistência social e, nessa perspectiva, não significa, necessariamente, um caminho para a universalização de direitos. Pereira (2010) defende que a ideia de territorialização faz parte tanto do projeto pautado na perspectiva da universalização de direitos como no projeto neoliberal. Desta forma, a novidade localiza-se na universalização e na consagração de direitos presente na perspectiva de territorialização trazida pela PNAS e não no termo em si.

Um aspecto importante em relação ao SUAS refere-se à sua relevância na ampliação do mercado de trabalho de assistentes sociais, especialmente em função da previsão de criação de equipamentos públicos (CRAS, CREAS e Centros de Atendimento à População de Rua – Centros Pops) com equipes específicas. Raichelis (2010) chama a atenção para esta questão, ao resgatar seu caráter ambíguo. Ao mesmo tempo em que este processo de ampliação ocorre e mostra-se bastante positivo, vem acompanhado do aprofundamento da precarização das condições de trabalho dos profissionais, o que tem se caracterizado como um dos maiores desafios na área da assistência social.

Como veremos mais adiante, os profissionais dos CRAS contribuem significativamente no atendimento das demandas relativas aos desastres. Em função desta realidade, a partir, especialmente, do fim na primeira década dos anos 2000, tem início um debate sobre a assistência social em situações de desastres.

Em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Resolução 109/2009 que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. O documento organiza os serviços a partir dos níveis de complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Entre os serviços de proteção social de alta complexidade encontra-se o de proteção em situações de calamidades públicas e emergências.

De acordo com Santos (2012a, p. 99):

A resolução foi um avanço, no entanto, precisa ser ainda revista, pois, acredita-se que esta tipificação deveria prever na proteção social básica, a inclusão da pauta dos desastres, educação ambiental, desenvolvimento da cultura de risco e memória do risco nas comunidades afetadas.

O que a autora procura demonstrar com sua afirmação é que, novamente, a formulação de normativas no campo da gestão de desastres privilegiou as ações voltadas para o pós-impacto, em detrimento do investimento em uma cultura preventiva.

No ano de 2013, com base na Resolução nº 109/2009 e outras leis referentes à questão dos desastres e atendimento socioassistencial, dois importantes documentos foram aprovados. O primeiro deles refere-se à Resolução nº 12, do

Conselho Nacional de Assistência Social⁴⁹ e o segundo à Portaria nº. 90, emitida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome em 03 de setembro de 2013. Ambos os documentos tratam do cofinanciamento para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências. Ao aprovarem os parâmetros e critérios de transferências de recursos do cofinanciamento federal aos Estados, Municípios e Distrito Federal voltados para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, os documentos trazem como objetivos:

- I - assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança, observando as especificidades dos grupos étnicos, ciclos de vida, deficiências, dentre outras situações específicas;
- II - manter alojamentos provisórios, quando necessários;
- III - identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida;
- III - identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida;
- IV - articular a rede de políticas públicas e as redes sociais de apoio para prover as necessidades identificadas; e
- V - promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso, quando for o caso, a benefícios eventuais.

Santos et al (2014) realizam um levantamento de “ações” tomadas a partir da legislação, no que se refere ao atendimento da população afetada por desastres. São elas: antecipação do pagamento do Benefício de Prestação Continuada - BPC, antecipação do pagamento do bolsa família e emissão de declaração especial de pagamento em casos de perda de documentos, alteração nos índices de gestão descentralizada, Índice de Gestão Descentralizada – IGD e Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa-Família - IGD PBF, e utilização de saldos de recursos não utilizados em anos anteriores.

A relação de objetivos e ações reforça a afirmação de Santos (2012a), demonstrando que a Resolução e seus desdobramentos mantiveram-se no âmbito do pós-impacto. Além disso, merecem destaque os chamados benefícios eventuais. Previstos desde de 1993, na primeira versão da LOAS, esses benefícios possuem

⁴⁹ Aprovada em 11 de junho, a resolução foi publicada no Diário Oficial da União de 26/06/2013 (nº 121, Seção 1, pág. 91).

caráter suplementar e provisório prestados em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública⁵⁰.

Santos et al (2014) elaboram uma importante crítica ao modelo atual que vem privilegiando a centralidade da resposta por meio dessa modalidade de benefícios. Segundo as autoras, este modelo desafia a concepção de cidadania presente na Constituição Federal de 1988, tendo em vista que sua concessão, desvinculada de formas efetivas de proteção social, caminha na contramão da concepção de cidadania presente na referida Constituição.

A emissão desses documentos traz para a assistência social uma responsabilidade em relação às ações junto à população afetada por desastres. Configura-se como Parágrafo único da Portaria 90, o seguinte texto:

Constituem elementos basilares do Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e Emergências as provisões necessárias à implementação do serviço e as aquisições devidas aos usuários, conforme dispõe a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e as orientações técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, compreendendo ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social, essenciais ao serviço.

No entanto, esta responsabilização da Política de Assistência Social não subestima a necessária articulação com outros órgãos, em especial de proteção e defesa civil, na execução das ações. Conforme previsto no artigo 4º da mesma Portaria:

Art. 4º - O Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências deverá ser ofertado de forma intersetorial e articulada com órgãos de defesa e proteção civil e com as demais políticas públicas, órgãos de defesa de direitos, sociedade civil organizada, agências de cooperação, conselhos de defesa civil e núcleos de defesa civil comunitários, onde houver, dentre outros, conforme a necessidade, em todas as esferas da Federação, com vistas à minimização dos danos ocasionados e provimento das necessidades verificadas.

⁵⁰ O Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, dispõe sobre os benefícios eventuais da LOAS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6307.htm> Acesso em: 18 out. 2016.

Apesar da PNAS ser destinada aos “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos” (PNAS, 2005, p.33) e contar com as Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 e com a Portaria n. 90, de 03 de setembro de 2013, a convocação de assistentes sociais se dá, via de regra, após a identificação da necessidade de intervenção do Serviço Social por parte dos órgãos de proteção e defesa civil.

Até aqui vimos que a assistência social comparece como um importante espaço de intervenção profissional do Serviço Social junto à defesa civil na gestão de desastres. No entanto, com vistas a evitar tomar o espaço de mediação no qual o exercício profissional se materializa e a própria profissão como sinônimos e, nas palavras de Iamamoto (2010), o estabelecimento de uma “relação mimética entre Serviço Social e políticas sociais”, sem desconsiderar/desmerecer os avanços proporcionados pelo investimento neste campo, algumas ponderações se fazem necessárias. Nessa perspectiva, deixar clara a distinção entre Serviço Social e assistência social se torna elemento fundamental para a reafirmação da autonomia profissional e sua capacidade de crítica às políticas sociais, a função que as mesmas exercem na sociedade burguesa, incluindo seus avanços, mas também seus limites. É sobre este assunto que vamos discorrer na próxima seção.

3

Serviço Social: breves considerações sobre sua trajetória e a relação com a gestão de desastres

O protagonismo do Serviço Social na assistência social faz com que assistentes sociais sejam “reconhecidos socialmente e se autorreconheçam como profissionais de referência desta política (Raichelis, 2010). Contudo, esta realidade não pode levar à uma confusão entre a assistência social e a própria profissão. Enquanto a assistência social se constitui como política social pública e, nesse sentido, um espaço de intervenção profissional, o assistente social, na condição de profissional com formação superior em Serviço Social, é chamado a desenvolver suas atividades laborais nesta área.

Conforme abordado na seção anterior, a assistência social no Brasil é um direito social, fruto de uma trajetória de lutas marcada por avanços e retrocessos, que demandou do Estado e da sociedade burguesa a sua incorporação no âmbito da seguridade social. Na condição de política pública, a assistência social possui uma estrutura normatizada, sustentada por princípios e diretrizes que foram sendo elaborados desde 1993. Sposati *et al* (1998) apreendem a assistência social como uma modalidade da execução de políticas públicas, que inclui serviços e mercadorias, mas também um importante espaço de mediação, tendo em vista que suas ações criam vínculos entre o Estado e a população e que as “situações que aparecem como emergenciais, a nível de conjuntura, de fato são manifestações circunstanciais da estrutura” (Sposati et al, 1998, p. 57). Trata-se de “uma das mediações mais tradicionais e persistentes do exercício profissional” (Raichelis, 2010, p. 752), que, apesar da existência de um movimento histórico de negação da profissão pela área, não completamente superado, permanece ocupando um espaço de grande importância como campo de trabalho do Serviço Social.

Além desta primeira distinção entre o Serviço Social e a assistência social, uma outra observação se faz necessária neste debate. Conforme apresentado por Raichelis (2010, p. 751), a assistência social constitui-se em um “campo de trabalho multiprofissional e interdisciplinar” que, ao longo de sua história, contou e conta com a participação de vários profissionais. Esta questão pode ser vista mais claramente a partir da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2006), na qual está prevista a composição de equipes mínimas

de referência com a previsão não apenas de assistentes sociais, mas também de psicólogos, advogados, entre outros profissionais. Nesse sentido, a assistência social não se constitui em um espaço de intervenção profissional exclusivo do Serviço Social.

Estes esclarecimentos iniciais têm como objetivo deixar claro que, apesar dos vínculos de assistentes sociais com a assistência social fazerem com que estes profissionais sejam chamados a intervirem em situações e momentos específicos, como é o caso dos impactos desencadeadores de desastres, e da relevância desta intervenção, o que se tornará mais evidente a partir da apresentação dos resultados da pesquisa, a ser realizada nas próximas seções, esta não é a única forma de participação de assistentes sociais nesse campo.

O assistente social possui outras inserções possíveis na gestão de desastres e reconhecer esta realidade é prioritário no debate sobre a gestão de desastres na perspectiva aqui defendida. Considerando a complexidade que envolve o desastre como um processo, seu tratamento requer a participação ampla de diferentes setores, equipes e profissionais, de forma a tomá-lo em sua totalidade e exercitar a capacidade de oferecer respostas menos fragmentadas às demandas surgidas e/ou evidenciadas a partir dele.

A articulação entre a política de proteção e defesa civil e as demais políticas, como de meio ambiente, de assistência social, de saúde, de educação, as políticas de desenvolvimento urbano, incluindo a política de habitação, dentre tantas outras, torna-se fundamental para a intervenção em contextos de desastres, não apenas após a ocorrência de impactos, mas em todo o processo que envolve a sua gestão, incluindo a prevenção. Fundamental também se faz a integração de diferentes campos de conhecimento, como a Sociologia, a Psicologia, a Pedagogia, a Geografia e o próprio Serviço Social, enquanto área de pesquisa reconhecida, com vistas a um enriquecimento dos olhares sobre os desastres. Este tipo de articulação e integração possibilita a apreensão dos desastres impregnados das relações sociais estabelecidas na realidade em que emergem e, conseqüentemente, uma intervenção de caráter menos restritivo sobre eles.

Nota-se que, tanto as políticas sociais como as áreas de conhecimento citadas se constituem em campos nos quais assistentes sociais encontram-se inseridos em seu cotidiano profissional e, como tal, podem ensejar vinculações mais

voltadas para todo o processo da gestão de desastres e não apenas para etapas específicas. Cabe lembrar aqui a importância da participação de assistentes sociais na elaboração de planos diretores, processos de regularização fundiária e gestão de terras e na construção/distribuição de moradias populares. Quando voltadas para a garantia de direitos e escuta da população interessada, estes processos apresentam avanços importantes, garantindo acesso a bens e serviços e, principalmente, o fomento a uma outra perspectiva de direito à cidade. De forma mais geral, as políticas de desenvolvimento urbano apresentam muitas possibilidades. O aspecto educativo presente nelas faz com que se mostrem como espaços privilegiados na construção de uma cultura participativa e preventiva de desastres, inclusive na interface com outras políticas. No caso da educação, a exemplo, a experiência desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres, da Universidade Federal de São Carlos – NEPED/UFScar, que contou com a construção de maquetes interativas nas escolas, mostrou-se uma forma criativa de colocar crianças em contato com o conceito de desastre, ampliando sua percepção do mesmo como um processo. Na área de meio ambiente, as exigências oriundas dos licenciamentos ambientais são também *locus* de debate no qual a gestão de desastres pode se fazer presente. Ainda que permeados por diferentes perspectivas, haja vista o envolvimento de interesses de grandes corporações e setores do Estado, a perspectiva de educação ambiental crítica, de cunho mais participativo, permanece coexistindo na contracorrente do processo hegemônico, possibilitando avanços no que se refere à mobilização da população potencialmente impactada. Intervenções mais diretas junto aos órgãos de proteção e defesa civil, envolvendo as áreas de saúde e da própria assistência social na elaboração e execução de treinamentos e simulados também podem se constituir em importantes espaços de exercício profissional do Serviço Social.

Estes são apenas alguns exemplos de espaços e ações nos quais assistentes sociais podem estar envolvidos e que privilegiam as etapas anteriores ao impacto. Nestes casos, o desenvolvimento das ações se constitui em um campo de possibilidades em direção ao fortalecimento de uma inserção do Serviço Social em uma perspectiva mais propositiva e menos subalterna, para além do momento da emergência. Ações voltadas para a prevenção, a mitigação e a preparação podem

contribuir para uma alteração da perspectiva dos desastres, assim como da sua gestão.

De posse dessas observações e considerando nosso interesse pelo exercício profissional do assistente social como um dos eixos centrais deste estudo, nos dedicaremos especificamente ao Serviço Social, a partir de um mergulho em questões relativas à história da profissão, seu exercício, a construção do projeto ético-político atualmente hegemônico na categoria, os desafios para sua implantação e seu diálogo com o campo dos desastres.

3.1.

O surgimento da profissão no Brasil e a construção do atual projeto profissional do Serviço Social

Com base na teoria crítica produzida no âmbito do Serviço Social ao longo das últimas décadas, é possível afirmar que o surgimento da profissão no Brasil, ocorrido em meados da década de 30 do século XX, se encontra estreitamente vinculado às mudanças perpetradas no tratamento destinado às expressões da questão social. Em outras palavras, o Serviço Social emerge como uma especialização social e técnica do trabalho quando a relação entre os trabalhadores e o capital passa a ser mediada não apenas pela coerção, mas também pelo consenso (Iamamoto, 2002, Netto, 1996). Sem o intuito de um maior aprofundamento sobre o assunto, o que foge ao escopo do estudo proposto, cabe sinalizar que esta alteração da relação não ocorre em função de qualquer sensibilidade maior do capital, mas por um agravamento das desigualdades sociais e um crescente movimento reivindicatório por parte dos trabalhadores.

A etapa monopólica na qual o capitalismo se insere nesse período leva a um reordenamento das relações sociais, tendo em vista a necessidade de preservação e de controle da força de trabalho. Neste novo cenário, o Estado assume um importante papel, absorvendo, entre as suas atribuições, a intervenção política na vida social dos trabalhadores (Netto, 1996, Yamamoto & Carvalho, 1998). Não por acaso, o período de emergência da profissão se confunde com o das políticas sociais, tratado na seção anterior. Ortiz (2010, p. 128) afirma que “é, portanto, no

interior das políticas sociais públicas – uma das modalidades privilegiadas de enfrentamento das sequelas da “questão social” – que se requisita tecnicamente esse tipo de profissional”.

Não é demais ressaltar que a aproximação com a teoria crítica do Serviço Social e sua leitura sobre o surgimento da profissão pretende um distanciamento em relação a uma outra interpretação sobre o assunto, a qual explica a emergência do Serviço Social por dentro de si próprio, ou seja, a partir das ações de caridade e da sua suposta evolução. Além disso, ao analisar o movimento do Serviço Social vinculado à dinâmica societária, torna-se claro que esta relação não é uma exclusividade ou um privilégio do Serviço Social, mas acompanha a tendência de surgimento de outras profissões nas sociedades, de uma forma mais geral. Ou seja, entende-se que, na medida em que o contexto social apresenta novas demandas, sejam elas de caráter político, econômico, tecnológico, de saúde, etc., um conjunto de profissões ou especializações do trabalho surgem no intuito de respondê-las⁵¹.

Até meados da década de 1960, pode-se dizer que o exercício profissional do Serviço Social esteve completamente voltado para a manutenção do *status quo*. Ainda que a profissionalização do Serviço Social marque um rompimento com as práticas filantrópicas e de caridade, os primeiros quadros profissionais se constituem sob a tutela da Igreja Católica. Com a criação da Ação Católica⁵², a preparação do seu apostolado para uma atuação mais concreta junto aos segmentos mais pobres se deu no intuito de recuperar espaços de poder perdidos com o fim do Império (Iamamoto, 2002). Tais características fizeram com que o Serviço Social surgisse com um perfil marcadamente feminino⁵³ e advindo, majoritariamente, das elites⁵⁴.

⁵¹ Ortiz (2010) lembra que o Serviço Social não foi a única profissão que emergiu neste período com o objetivo de “conter política e ideologicamente os trabalhadores”. Tendo a Europa como exemplo, a autora cita algumas profissões como as superintendentes de fábrica, visitadoras domiciliares, puericultoras, entre outras, que atuavam de forma educativa e disciplinadora. Para a autora, foram profissões que contribuíram e alimentaram o ethos do Serviço Social.

⁵² A Ação Católica Brasileira (ACB) teve início no Brasil em 1935, na esteira do movimento internacional da Igreja Católica de reação contra o distanciamento da população da religião. A tentativa de retomada do poder levou a Igreja Católica a investir na formação de militantes leigos, de forma a espalhar os costumes e tradições religiosas.

⁵³ Para Ortiz (2010), esta conformação feminina da profissão guarda relação com a forma destinada ao enfrentamento das expressões da questão social, na medida em que se volta para a naturalização e moralização da questão social. Podemos acrescentar ainda que a atribuição de cuidar, com base nos costumes e na moral da sociedade burguesa, historicamente atribuído às mulheres, é também um atributo importante que marca este perfil.

⁵⁴ Enquanto a primeira característica se modifica ao longo do tempo, na medida em que mulheres das classes médias passam a compor os quadros profissionais, a segunda predomina até os dias

São vários os estudos e produções teóricas que buscam desvelar este período de emergência da profissão. A forte inspiração dos valores cristãos, advinda tanto da Igreja Católica quanto do Serviço Social europeu, especialmente de origem franco-belga, foi amplamente denunciada por importantes autores e produções no Serviço Social, entre eles: Yamamoto e Carvalho (1998); Yamamoto (2002); Netto (1996; 2002) e Martinelli (2008). Voltado para o atendimento de diferentes segmentos das classes trabalhadoras, o Serviço Social tradicional atuou na reprodução da força de trabalho, numa perspectiva de reajustamento dos indivíduos e de controle social, buscando “educar” os trabalhadores de acordo com os costumes da burguesia.

No início da década de 1940, a criação de instituições assistenciais contribuiu de forma decisiva para a ampliação do mercado de trabalho de assistentes sociais. Além daquelas já citadas anteriormente, como a Fundação Leão XIII e a LBA, da qual tratamos com maior destaque, instituições voltadas para a preparação da força de trabalho necessária à expansão do capital, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e o Serviço Social da Indústria - SESI também se tornaram importantes espaços socioocupacionais para o Serviço Social. Yamamoto (2002, p. 30) afirma:

Se o Serviço Social surge no seio do movimento católico, o processo de profissionalização e legitimação da profissão encontra-se estreitamente articulado com a expansão das grandes instituições sócio-assistenciais estatais, paraestatais e autárquicas que surgem especialmente a partir da década de 40.

O processo de profissionalização e legitimação mencionados acima foram acompanhados também de um processo de institucionalização do Serviço Social (Yamamoto, 2002). Neste contexto, destaca-se a adesão de amplos segmentos da categoria à política desenvolvimentista populista implementada pelo governo. A profissão passa a enxergar no desenvolvimentismo uma possibilidade de alcance dos ideais de solidariedade e justiça social que, sob a perspectiva da caridade e dos valores religiosos, já acompanhavam o Serviço Social.

de hoje, apesar de atualmente encontrarmos um número cada vez maior de homens que buscam a profissão.

A incorporação da profissão na execução de políticas públicas, intensificada com o fim da Segunda Guerra Mundial e o estabelecimento do pacto fordista-keynesiano, requereu uma modernização do Serviço Social. No entanto, neste primeiro momento, dado o período dos anos dourados do capitalismo monopolista, a exigência de aprimoramento não ultrapassou a sua dimensão instrumental. Nesse sentido, a absorção de novos referenciais se restringiram ao aspecto técnico-operacional (Iamamoto, 2002). Especialmente a partir do golpe de 1964, a maior aproximação do Brasil com os Estados Unidos da América favoreceu a chegada de novas correntes de pensamento ao Serviço Social. Oriundos da sociologia conservadora, o positivismo e o funcionalismo passaram a influenciar a profissão e as mudanças ocorridas no período.

Iamamoto (2002) afirma que a entrada da influência positivista no Serviço Social não significou uma ruptura com os valores cristãos presentes em sua origem. Uma vez que nem o positivismo, tampouco os valores advindos da Igreja apontavam para uma crítica à estrutura social vigente, o que ocorreu foi uma combinação entre ambas. A autora sustenta que esta combinação teve rebatimentos importantes no exercício profissional. Ao mesmo tempo em que possibilitou o atendimento das exigências de tecnificação postas pelo novo cenário, manteve intacta a compreensão da questão social, como uma questão individualizada e de cunho moral. Daí decorre uma série de entendimentos que vão desde a supervalorização da técnica e da burocracia, passando pela ênfase na disciplina e no ajustamento dos indivíduos, até a universalização de uma forma de vida burguesa, entre outras características, que não apenas delinearam as primeiras décadas da profissão, mas ainda se apresentam como desafios a serem superados na medida em que seus traços se encontram presentes no fazer profissional até os dias de hoje (Bonfim, 2015), como veremos adiante. Em suma, apesar do aparato instrumental ter passado por um aperfeiçoamento, tendo como base a incorporação de uma racionalidade técnica, a ação permaneceu pautada nos valores religiosos e morais, tendo em vista que estes não se chocavam com a nova roupagem da profissão. Trata-se, no entanto, de uma atualização da herança conservadora presente na profissão (Iamamoto, 2002).

No entanto, de acordo com Netto (2002, p. 257), o período de 1961 a 1964, no qual o Brasil foi governado por Jânio Quadros e, em seguida, por João Goulart

(Jango), se configura como um terreno muito favorável para correntes mais democráticas. Marcado pela efervescência de movimentos populares situados no campo da esquerda, ainda que com acentuada diversidade (Netto, 2000), é possível afirmar que aquela conjuntura estimulava a organização e a aproximação de diferentes sujeitos coletivos⁵⁵. Nessa perspectiva, este é também um período no qual questionamentos em relação ao Serviço Social começam a surgir. Estas manifestações refluem com o Golpe de 1964. No entanto, um ano mais tarde, emerge no seio da profissão o que ficou conhecido como Movimento de Reconceituação.

Considerado um marco até hoje, o Movimento teve início com o Seminário Latino Americano, realizado em Porto Alegre. Tendo como principal questão a crítica ao Serviço Social tradicional, rejeitava a importação de teorias, afirmando a necessidade de construção de um Serviço Social voltado para a realidade e para as demandas próprias da América Latina. Netto (2002) afirma que o Movimento de Reconceituação foi constituído por três vertentes, as quais o autor denomina: a) perspectiva modernizadora - que apresentava grande preocupação com a metodologia e com os instrumentos e buscava afirmar o Serviço Social como ciência; b) reatualização do conservadorismo - pautada na fenomenologia, com forte valorização dos aspectos subjetivos; e c) intenção de ruptura - voltada para uma crítica tanto da profissão como da sociedade. A esta vertente são atribuídas as primeiras aproximações da profissão com a tradição marxista.

Apesar de ter se desintegrado em meados de 1970 (a sua existência não ultrapassou uma década) e não ter se caracterizado como genuinamente brasileiro (cabe ressaltar a importante participação de profissionais e instituições de outros países da América Latina), o Movimento de Reconceituação trouxe significativas repercussões para o Serviço Social brasileiro.

⁵⁵ A expressão “sujeito coletivo” é empregada neste estudo com base em Fantin (apud DUTRA, 2008, p. 29) na qual “os sujeitos coletivos se constituem, enquanto organismos vivos presentes na sociedade, como associações de moradores, grupos diversos, organizações não-governamentais, entre outros, onde as lutas sociais, políticas, econômicas e culturais se cruzam e produzem **práticas** que proporcionam a esta coletividade a elaboração de identidades no interior de múltiplas diferenças. Isto significa pensar sujeito coletivo como **organismos** que têm interesses diversos e muitas vezes conflituosos e que, nas ações coletivas, **expressam vontades, buscam respostas, reconstruem conhecimentos e se apropriam desse fazer**. É nas lutas por estes interesses múltiplos, entrecruzados, que estes organismos se consolidam enquanto sujeitos coletivos.” (grifos da autora).

As difíceis condições de vida, as graves violações de direitos humanos, a pressão internacional e a politização de setores da sociedade civil foram alguns dos fatores que contribuíram para que, no final da década de 1970, novos movimentos populares e manifestações surgissem, tendo a luta pela redemocratização como uma de suas principais bandeiras. Neste processo, destaca-se o papel assumido por setores da igreja católica e a crítica feita aos dogmas da instituição e ao sistema, em especial pela Teologia da Libertação⁵⁶, assim como a participação de muitas assistentes sociais e estudantes, fomentada pelo movimento estudantil, pela convivência com docentes de outras áreas e também pela participação em espaços da igreja, como as comunidades eclesiais de base - CEB.

É neste contexto que parte da categoria reúne condições para instaurar uma reflexão crítica mais profunda sobre o Serviço Social tradicional no tocante às suas ações, até então voltadas majoritariamente para os interesses dos setores da burguesia, dando início ao processo de renovação da profissão.

A apresentação de uma conjuntura política mais favorável possibilitou a retomada da aproximação do Serviço Social brasileiro com a tradição marxista, iniciada nas décadas anteriores e freada pelo golpe militar. Em 1979, a realização do III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – CBAS, que ficou conhecido como “Congresso da Virada”⁵⁷ possibilitou a inauguração de um novo posicionamento político da categoria. Profissionais oriundos da vertente denominada intenção de ruptura se movimentaram no sentido da reorientação de suas práticas, adquirindo expressão e visibilidade.

Netto (1989) credita à aproximação com a tradição marxista a possibilidade que a profissão teve de ampliar o seu universo temático, incorporando debates voltados à análise do Estado, das classes sociais e dos movimentos sociais; reconhecer a necessidade de explicitar as determinações sócio-políticas das práticas

⁵⁶A partir da crença em valores evangélicos que versavam sobre o direito à vida como dívida de um Deus vivo e justo, fortaleceu-se a ideia de que, para que o amor ao próximo fosse verdadeiro, ele deveria estar acompanhado da justiça. Foi a partir destas interpretações e escolhas que, na condição de sujeitos legitimados socialmente, participantes de grupos de jovens, intelectuais e membros organicamente vinculados à Igreja (padres, freis, frades, freiras, entre outros) e levaram suas ações para além dos espaços reconhecidos, tradicionalmente, pela instituição religiosa, iniciando uma articulação entre fé e política, neste caso uma política voltada para as classes trabalhadoras.

⁵⁷A denominação utilizada para fazer referência ao III CBAS se deve ao fato de uma mesa alternativa, composta por lideranças de setores da esquerda, ter sido montada no Congresso, em clara oposição à mesa oficial, ocupada por representantes governamentais.

profissionais; desvelar o caráter conservador do Serviço Social e analisar a evolução da profissão no país sob o viés histórico-crítico.

É, também, reconhecida a hegemonia que as interpretações de caráter histórico-crítico foram assumindo progressivamente na liderança do debate acadêmico profissional brasileiro, a partir da década de 80. Nesse rumo intelectual e político, é construída uma nova face para o Serviço Social, distinta da herança de suas origens, nos campos da produção teórica e do exercício profissional, ampliando suas bases de legitimidade para além das esferas patronais, no sentido de incorporar interesses e as necessidades dos segmentos populares subalternizados alvo dos serviços prestados pelo assistente social. (Iamamoto, 2010, p. 212)

A trajetória de renovação profissional realizada de lá até aqui demonstra que, principalmente a partir da década de 1990, a categoria foi capaz de fazer emergir um projeto ético-político, que aponta para o compromisso com valores, princípios e ações que estão na contramão da sociedade burguesa. Este compromisso está expresso na Lei de Regulamentação (Lei 8.662/93), no Código de Ética de 1993, nas Diretrizes curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS/1996), nas entidades representativas, em especial no Conselho Federal de Serviço Social e nos Conselhos Regionais de Serviço Social (Conjunto CFESS/CRESS), na Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), bem como no exercício profissional de assistentes sociais inseridos nos mais variados espaços socioocupacionais. Segmentos da categoria passaram a compor várias lutas, na qual bandeiras importantes dos movimentos populares como a defesa dos direitos humanos, a liberdade étnica, religiosa, sexual, entre muitas outras, são levantadas em conjunto com outros sujeitos individuais e coletivos.

Conforme afirma Netto:

Os projetos profissionais apresentam a autoimagem de uma profissão; elege os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, institucionais e práticos) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as bases das suas relações com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições privadas e públicas (inclusive o Estado, a quem cabe o reconhecimento jurídico dos estatutos profissionais). (Netto, 2006, p.144 apud Raichelis, 2010).

Além disso, o Serviço Social desenvolveu um aparato teórico-metodológico capaz de oferecer uma leitura crítica sobre a realidade e propor formas de intervenção voltadas para a garantia dos direitos dos trabalhadores, tendo como horizonte claro a emancipação humana. Esse movimento advém do esforço em apreender a estrutura da sociedade capitalista e as relações sociais estabelecidas neste sistema, com o intuito de compreender criticamente as demandas colocadas para a profissão e qualificar a intervenção profissional na realidade.

Para além de um conjunto de atribuições profissionais específicas que faz do Serviço Social uma profissão legitimada socialmente, sua identidade é perpassada também por uma formação de viés político emancipatório. Sobre este ponto, vale resgatar o legado de Netto (1999) no que se refere à relação entre projetos profissionais e projetos societários, a partir do qual oferece um importante esclarecimento em relação à distinção entre ambos, mas também aos laços que os vinculam. Como nos ensina o autor (Netto, 1999, p. 96), apesar das “*inelimináveis* dimensões políticas” presentes nos projetos profissionais, estes não se constituem em projetos de sociedade. Por outro lado, como toda prática possui uma dimensão política, os projetos profissionais se conectam a um determinado projeto societário, com eixo central vinculado aos rumos e perspectivas da sociedade como um todo, atuando na conservação ou transformação da ordem social vigente. Na medida em que assistentes sociais apoiam e fortalecem a construção destes movimentos, contribuem para reafirmar seus princípios e reforçar suas lutas.

No caso do Serviço Social, esta vinculação mostra-se bastante clara. Iamamoto (2010, p. 227) chama a atenção para o fato do projeto do Serviço Social transcender o caráter corporativo comum aos projetos profissionais ao incorporar “interesses da coletividade”. A escolha por princípios fundamentais como a liberdade, o aprofundamento da democracia, a equidade e a justiça social, identificada no Código de Ética de 1993, vai muito além da afirmação da ética limitada ao exercício de uma profissão, não deixando dúvidas da opção por um modelo de relações humanas distinto do que se apregoa na sociedade burguesa. Objetiva-se, como fim último, uma sociedade igualitária, em todos os âmbitos das relações sociais, na qual todos tenham o necessário para se desenvolverem plenamente.

Como procuramos demonstrar de forma sumária, ao longo dos mais de 80 anos de existência do Serviço Social no Brasil, a profissão experimentou uma série de mudanças. Caracterizada, inicialmente, pelas ações assistencialistas, com forte cunho moralizante e religioso, as transformações societárias ocorridas, especialmente a partir de meados da década de 1970, fizeram com que a categoria questionasse seu lugar no mundo. Este processo possibilitou uma série de avanços, contribuindo significativamente para o amadurecimento intelectual da profissão e a superação do lugar de subalternidade que marca o Serviço Social desde a sua origem.

No entanto, em que pese a relevância desta cara trajetória, tendo em vista os avanços conquistados nos últimos 40 anos, há de se reconhecer que remar na contracorrente não é uma tarefa simples. Ainda que o Serviço Social tenha construído uma identidade marcada por princípios e valores emancipatórios, a ordem vigente tem angariado forças para um projeto societário antagônico àquele ao qual o projeto profissional do Serviço Social está vinculado. Esta questão torna-se ainda mais evidente tendo em vista os avanços recentes do neoconservadorismo no país.

Além disso, o fato do projeto ético-político no âmbito do Serviço Social ser partilhado por um conjunto expressivo da categoria capaz de dar visibilidade aos seus objetivos, ocupar espaços estratégicos da categoria e, nesse sentido, garantir o consenso de boa parte dos profissionais, fazendo com que se mantenha hegemônico desde os anos de 1980, não significa a ausência de outras posições e interesses presentes entre os sujeitos que compõem a profissão. Nesse sentido, a existência de um hiato entre os grupos que ocupam espaços estratégicos da categoria e suas bases, constituída por mais de 170 mil profissionais, também tem se revelado como uma das principais preocupações para aqueles que se dispõem a pensar a profissão e seus rumos futuros. (Iamamoto, 2007, Netto, 2004)

Estas questões demonstram que a hegemonia não pode ser apreendida como algo definitivo e conclusivo. Sua manutenção requer enraizamento de princípios, meios e objetivos que se efetivam na permanência da luta cotidiana. Trata-se de um percurso permeado por tensões, disputas e antagonismos e, como tal, impõe uma série de desafios à categoria, conforme veremos adiante.

3.2.

Dilemas e desafios para a efetivação do projeto ético-político do Serviço Social

Com o objetivo de refletir sobre a efetivação do projeto ético-político do Serviço Social na gestão de desastres, essa subseção se dedicará à recuperação de alguns estudos voltados para pensar a profissão na contemporaneidade, buscando estabelecer um diálogo com questões pertinentes à prática profissional do assistente social no campo dos desastres.

Ao nos propormos a realizar este debate, torna-se fundamental não perder de vista que a prática profissional do assistente social é condicionada pelo contexto social no qual ela está inserida. Nesse sentido, olhar para as relações sociais nas quais ela se realiza é fundamental para evitarmos uma leitura unilateral do exercício profissional, desencadeando interpretações fatalistas ou messiânicas da realidade, como já advertido por Iamamoto (2002).

Uma das reflexões que tem sido persistente nas produções da autora versa sobre a condição de assalariamento que determina a inserção do assistente social no mercado de trabalho (Iamamoto & Carvalho, 1998, Iamamoto, 2002; 2010). Iamamoto (2010) sustenta que esta condição (de trabalhador assalariado) faz com que os empregadores (e não os assistentes sociais) delimitem a matéria sobre a qual incide o trabalho do assistente social, interfiram nas condições em que este trabalho é efetivado, além de imporem exigências trabalhistas e mediarem as relações com o trabalho coletivo por eles articulado. Desde os recortes realizados nas expressões da questão social, que estabelecem prioridades, recursos, público-alvo, critérios para atendimento, entre outros aspectos, até a definição da jornada de trabalho, sua intensidade, índice de produtividade e metas, representam condições de trabalho definidas com base nos parâmetros institucionais e trabalhistas (Iamamoto, 2010).

Estas questões, todavia, incidem não somente na matéria, ou seja, na definição das demandas, objetivos do exercício profissional e condições de trabalho de assistentes sociais, mas também na sua intervenção, impondo limites a ela, na medida em que as respostas oferecidas pelos profissionais não são fruto apenas de sua vontade. Elas são atravessadas pelos limites institucionais, pela escassez de recursos, pela cultura do não direito, pelo autoritarismo, em última instância, pelas forças dos projetos hegemônicos existentes nas instituições que os empregam, seja

o Estado, a empresa privada ou a entidade social para a qual o assistente social vende sua força de trabalho. (Iamamoto, 2010)

Dentro de certas institucionalidades, as interferências citadas tornam-se ainda mais evidentes, como é o caso dos órgãos de proteção e defesa civil. Considerando os aspectos políticos e culturais que marcam o surgimento da instituição no Brasil e que se perpetuam na atualidade, conforme visto na seção anterior, assim como a hegemonia de uma racionalidade bastante divergente daquela na qual o projeto profissional do Serviço Social se vincula, esta questão adquire particular relevância e força.

Além disso, o contexto atual de reestruturação produtiva, a radicalização do projeto neoliberal e a reestruturação do Estado no contexto do capitalismo transnacionalizado (Iamamoto, 2010 p. 255), somados aos recentes retrocessos e ao acirramento da questão social no Brasil, além de impactarem diretamente os assistentes sociais em função das alterações ocorridas no mundo do trabalho, incidem em novas requisições profissionais fazendo com que a tensão entre a condição de trabalhado e o projeto profissional se torne ainda mais veemente.

No caso da gestão de desastres, esta questão tem se traduzido em uma inserção precária de assistentes sociais neste campo. Estudos que versam sobre o trabalho do Serviço Social na gestão de desastres demonstram que este tem sido predominantemente voltado para o período pós-impacto. Em especial as fases de resposta e recuperação abarcam um contingente significativo de profissionais que, geralmente oriundos dos órgãos responsáveis pela assistência social nos municípios, são convocados para a intervenção emergencial. Neste processo, se tornam responsáveis pela realização de cadastros, organização e distribuição de donativos, gestão de abrigos, realização de visitas domiciliares para inclusão ou exclusão de usuários dos programas de aluguel social, entre outras atividades, em sua maioria de caráter pontual e fragmentado.

Este tipo de intervenção foi apontado por Marques (2011), Santos (2012a,b), Siena (2012), e Vargas (2015). Tais estudos, constituídos por dissertações de mestrado, teses de doutorado e alguns artigos, ainda que dedicados a pensar o desastre em diferentes regiões do país e com reserva de especificidades, apresentam uma série de semelhanças. A prevalência do exercício profissional voltado para a execução terminal das políticas públicas, em especial da assistência social, as

dificuldades para garantia de um atendimento na perspectiva dos direitos, os desafios que envolvem o trabalho em equipes interdisciplinares, muitas vezes realizado em condições precárias e a participação do assistente social como um profissional subalternizado são alguns dos dilemas apresentados pelas autoras.

Esta realidade, além de reforçar o caráter pontual e imediatista que as políticas sociais adquirem no neoliberalismo, é marcada por uma série de exigências, muitas vezes impostas por interesses de pessoas e grupos alheios à profissão, que vão de encontro aos princípios e intencionalidades do Serviço Social.

Em estudo desenvolvido por Santos (2013), o dilema que envolve a efetivação do projeto ético-político do Serviço Social é caracterizado pela afirmativa recorrente entre profissionais e estudantes de que “na prática, a teoria é outra”, revelando um distanciamento entre aqueles que “pensam” e aqueles que “fazem” no bojo do Serviço Social. A autora sustenta que este tipo de afirmativa está direcionada justamente à incorporação do referencial teórico marxista no Serviço Social e se relacionada com “a dificuldade de apreensão da relação entre teoria e prática e, conseqüentemente, da relação entre as dimensões teórico-metodológica, ético-política e/ técnico-operativa da intervenção profissional.” (Santos, 2013, p. 2)

De acordo com Santos (2013), a teoria e a prática constituem-se em elementos distintos. Portanto, apesar de formarem uma unidade, não se destinam aos mesmos fins. Vai defender que a teoria não será capaz (e nem seria sua atribuição) de produzir uma nova prática. Enquanto a teoria é responsável pela análise do real, está na dimensão da prática a capacidade de transformá-lo.

A autora apreende a prática profissional do assistente social como “uma forma particular de práxis humana, como uma forma específica no interior das objetivações humanas” (Santos, 2013, p. 44), sendo assim, ela pode contribuir ou apoiar uma práxis revolucionária, mas não deve ser tomada como responsável pela efetivação de transformações societárias, haja vista não ser atribuição de uma profissão a realização deste tipo de mudança. A teoria situa-se no campo das possibilidades, já a prática no campo da efetividade. Nessa perspectiva, lança luz ao debate sobre a importância das mediações, no nível da particularidade, como campo de passagem da teoria à prática.

Santos preocupa-se em atribuir aos meios, ou seja, à dimensão técnico-operativa, a mesma importância das demais dimensões que constituem a profissão, ou seja, a dimensão ético-política e a dimensão teórico-metodológica, tendo em vista a unidade entre elas. Este debate perpassa não apenas o cotidiano do exercício profissional, mas também chama a atenção para a formação profissional do Serviço Social e para os estudos e pesquisas que vêm sendo realizados no âmbito da profissão.

Nesta direção, Yamamoto defende que:

Orientar o trabalho nos rumos aludidos requisita um perfil profissional culto, crítico e capaz de formular, recriar e avaliar propostas que apontem para a progressiva democratização das relações sociais. Exige-se, para tanto, compromisso ético-político com os valores democráticos e competência teórico-metodológica na teoria crítica em sua lógica de explicação da vida social. Esses elementos, aliados à pesquisa da realidade, possibilitam decifrar as situações particulares com que se defronta o assistente social no seu trabalho, de modo a conectá-las aos processos sociais macroscópicos que as geram e as modificam. Mas, requisita, também, um profissional versado no instrumental técnico-operativo, capaz de potencializar as ações nos níveis de assessoria, planejamento, negociação, pesquisa e ação direta, estimuladora da participação dos sujeitos sociais nas decisões que lhes dizem respeito, na defesa dos seus direitos e no acesso aos meios de exercê-los. (Yamamoto, 2010, p. 208)

Vale lembrar, no entanto, que esta distinção entre teoria e prática proposta pela autora com base no materialismo histórico-dialético não pretende retirar a importância da teoria. Ainda que ela seja *post-festum*, ou seja, venha depois da prática, trata-se de um elemento indispensável para a efetivação das transformações sociais, na medida em que possibilita o retorno ao real na forma de concreto pensado. (Santos, 2013)

É com base neste entendimento que temos insistido na importância de uma apreensão, por parte da categoria, de conceitos e debates voltados para a questão do desastre. Compreender os desastres, os riscos, a questão ambiental, a política de defesa civil, entre outros conceitos e temas relacionados à gestão de desastres à luz da teoria crítica é fundamental para uma melhor apreensão do real, para além de sua aparência fenomênica e para a efetivação de uma prática profissional mais qualificada. Acrescenta-se ainda que este tipo de apropriação possibilitará o estabelecimento de um diálogo com outras categoriais profissionais que ocupam

lugares mais privilegiados na gestão de desastres, a exemplo dos engenheiros, geólogos e ambientalistas, em condições de maior igualdade.

Outro estudo recente que traz à tona questões pertinentes ao projeto ético-político do Serviço Social foi desenvolvido por Ortiz (2010). Na busca pela identificação da imagem social e da autoimagem de assistentes sociais no Brasil contemporâneo, a autora recupera elementos presentes do processo de conformação da profissão que ainda se mantém na atualidade. Entre os elementos apontados, chamam a atenção as dificuldades de apreensão do lugar da teoria no exercício profissional. Considerando que o critério de ingresso para o curso de Serviço Social encontra-se, muitas vezes, pautado em valores pessoais e morais, a teoria fica relegada a um lugar secundário, tendo em vista a prevalência da ideia de que o aprendizado advém apenas do fazer. Prevalece a ideia de que “se aprende fazendo”.

O lugar secundário da teoria, destacado por Ortiz (2010), encontra-se estreitamente vinculado a um outro elemento identificado pela autora, referente à prevalência de ações de cunho imediatista. Em suma, o fato do assistente social ser requisitado para o que Netto (1996) vai denominar de “execução terminal da política social” também influencia no perfil profissional de assistentes sociais, fazendo com que traços presentes nas protoformas do Serviço Social sejam recuperados posteriormente, sendo a manutenção do caráter emergencial um dos mais visíveis.

Considerando que uma das características que marcam a participação de assistentes sociais na gestão de desastres é a intervenção em emergências, as reflexões realizadas por Ortiz (2010) adquirem grande relevância para nosso estudo. A ausência de capacitação de assistentes sociais na gestão de desastres faz com que os profissionais chamados para trabalhar junto aos órgãos de proteção e defesa civil nos momentos de crise aguda dos desastres, muitas vezes, realizem este trabalho sem qualquer preparação prévia, o que reforça a lógica do “aprender fazendo”, em detrimento de um investimento formativo dos profissionais no tema. Esta situação encontra certo respaldo na cultura voluntarista presente tanto na defesa civil como no Serviço Social, a partir da qual valores pessoais e mesmo religiosos, como a solidariedade, a compaixão e a generosidade são enaltecidos, secundarizando e, algumas vezes até invalidando, valores e compromissos profissionais.

Vargas (2015), ao se debruçar sobre os desafios e impasses postos aos profissionais de Serviço Social em contextos de desastres, chama a atenção para os riscos que o predomínio de uma forma de inserção precária na gestão de desastres traz para a profissão. Considerando que esta inserção se volta na direção de práticas de caráter assistencialista e conservador, a autora sustenta que a mesma pode simbolizar um retrocesso ao que denomina de reino da necessidade⁵⁸, em um contraponto com o reino dos direitos.

Segundo a autora, o meio técnico institucional, no qual predominam as ciências exatas e/ou naturais, tem representado, de maneira geral, as autoridades em desastre. Compreendendo estas autoridades não apenas como pessoas e suas funções, mas incluindo também a ciência, afirma o predomínio da ideia de que entre eles ou com eles encontra-se uma interpretação “mais qualificada” do mundo, em prejuízo das interpretações elaboradas pelas ciências humanas e sociais e dos sujeitos afetados pelos desastres.

Estamos de acordo com os apontamentos da autora no que se refere aos riscos que uma inserção precária tem para a profissão, haja vista que a mesma encontra consonância com traços marcantes identificados na origem da profissão que se mantém, em alguma medida, no Serviço Social contemporâneo. No entanto, convém esclarecer que a crítica a este tipo de intervenção não significa uma negação do exercício profissional pós-impacto, especialmente no que se convencionou chamar de fase de resposta, na qual estão incluídas as ações desenvolvidas na emergência.

Sobre este aspecto, uma aproximação com as reflexões desenvolvidas por Vasconcelos (2006, 2007) mostra-se bastante válida. Ao analisar o cotidiano das unidades de saúde na área municipal da cidade do Rio de Janeiro, a autora descreve algumas características identificadas na prática profissional de assistentes sociais nos plantões, entre elas: o atendimento individual, voltado para as demandas espontâneas apresentadas pelos usuários; a busca pelo Serviço Social como resultante de encaminhamentos realizados por outros profissionais e/ou serviços; a escassez dos retornos, impossibilitando o acompanhamento de grande parte das

⁵⁸ A expressão, utilizada pelo sociólogo Francisco de Oliveira, foi apropriada por Vargas (2013, 2015) para explicar o retrocesso ao atendimento de necessidades básicas dos afetados. Diferentemente de Francisco de Oliveira que contrapõe o reino das necessidades ao reino da liberdade, Vargas se utiliza da expressão reino dos direitos para efetuar este contraponto.

demandas apresentadas; a prevalência de atendimentos que tem como objetivo principal a realização de orientações e encaminhamentos, incluindo a inscrição em programas; a realização de aconselhamento e apoio; o atendimento a algumas solicitações de recursos materiais (em alguns casos) e a ausência de planejamento, sistematização e avaliação. A autora resume que se trata de:

uma prática profissional burocrática que segue mecanicamente normas impostas pelo regulamento da administração, autoridade ou seu representante, e que ao priorizar um atendimento de escuta/acolhimento/ encaminhamento e/ou preenchimento moroso e mecânico de formulários, questionários, cadastros - que viabilizam acesso a benefícios ou inscrição em programas da instituição - referenda a complicação e morosidade da coisa pública burocratizada, que objetiva dificultar ou inviabilizar o acesso dos usuários a serviços e recursos enquanto direito social. (Vasconcelos, 2006, p. 10)

Podemos afirmar que as características descritas por Vasconcelos nos plantões na área de saúde em muito se assemelham com a realidade encontrada nas emergências em contextos de desastres.

No entanto, o que nos parece interessante da abordagem da autora e que justifica a realização deste paralelo com a gestão de desastres é que ao estabelecer a crítica à prática profissional encontrada, Vasconcelos o faz de forma a preservar a importância do plantão como espaço de intervenção profissional. Nesse sentido, apreende-o como um espaço no qual o contato direto com os usuários ocorre e precisa ser valorizado. Em uma outra produção (Vasconcelos, 1997), a autora aborda o importante papel que os profissionais que desenvolvem suas atividades neste espaço têm de avaliar criticamente os dados e informações que acessam no cotidiano profissional, de propor novas atividades, objetivando uma prática de maior qualidade, assim como de buscar apreender o movimento da realidade de forma a ultrapassar uma prática burocratizada e imediatista.

A partir destas questões, a participação nas situações de emergência pode ser apreendida como estratégica para a consolidação de posicionamentos que fortaleçam uma outra imagem e um outro lugar para o Serviço Social, mais alinhados com os princípios e valores profissionais, com suas atribuições e competências, enfim, com o projeto profissional do Serviço Social. Contudo, lançar mão das situações de emergência como espaço de fortalecimento e não de subalternidade requer clareza profissional, clareza de projeto, incursão no debate e

na institucionalidade dos desastres, de forma a tornar esta perspectiva efetivamente viável.

Uma outra reflexão que contribui para pensar esta questão pode ser encontrada em Coelho (2016). Em seu estudo, a imediaticidade é compreendida como “uma categoria reflexiva que designa um certo nível de recepção do mundo exterior pela consciência” (Coelho, 2016, p. 31). Nesse sentido, tomá-la como única forma de compreensão do mundo leva ao aprisionamento do saber no nível do imediato e desconsidera a direção social do trabalho do assistente social. A partir de uma apreensão dos fenômenos desconectados de sua essência e historicidade, produz-se uma supervalorização do aqui e agora na qual o conhecimento válido passa a ser aquele que advém da experiência como sujeito singular, referente a um objeto também singular.

Se, por um lado, a compreensão que Coelho traz sobre a imediaticidade revela sua insuficiência para a apreensão dos fenômenos em sua essência, por outro, a autora reafirma a sua importância. Na condição de constitutivo e constituinte do movimento dialético, cabe não apenas a negação, mas também a conservação do imediato, tendo em vista ser o ponto de partida para o desvelamento da realidade social. A imediaticidade é o campo do concreto e o campo do concreto é o espaço de transformação. “É, pois, na esfera do cotidiano do ser social que a prática profissional crítica deve provar o caráter terreno dos compromissos que a filiam à perspectiva de emancipação humana.” (Coelho, 2016, p. 51)

Esta afirmação faz sentido, considerando o caráter interventivo do Serviço Social. O cotidiano é o espaço de legitimidade da profissão, é nele que perfilam as respostas profissionais. Iamamoto (2010) resgata a apreensão de Lefebvre, na qual o cotidiano é visto como espaço contraditório no qual estão presentes elementos tanto alienantes como a possibilidade de realização de mudanças.

Outro aspecto que contribui para pensar o momento da emergência no contexto dos desastres como um espaço de prática profissional é a trajetória realizada pela própria assistência social. Negada pelo Movimento de Reconceituação por ser considerada uma área restrita às atividades de cunho assistencialista, ainda hoje a assistência social encontra resistências para se afirmar enquanto espaço de atuação profissional da perspectiva do direito. A convivência com a cultura patriarcal e coronelista, que ainda hoje perdura nos espaços públicos,

fortalece conotações de cunho assistencialista e clientelistas presentes na área. No entanto, conforme abordado anteriormente, uma outra visão da área busca apreendê-la como campo também permeado por possibilidades. Vale o resgate realizado por Yamamoto (2010) no sentido de pensar a assistência desprovida de uma conotação prévia, seja ela boa ou ruim. Ao travar um diálogo com o que denomina de tese da assistência social, a autora recupera a produção de Leila Lima Santos, a qual atribui o pioneirismo do debate do caráter contraditório presente na assistência social, assim como a importância da compreensão das condições econômicas, políticas e culturais que determinam seu caráter e suas finalidades. Para Santos, o “trabalho assistencial não é nem “um mal necessário” e nem “libertador *per se*” (Santos, 1982, p. 196 *apud* Yamamoto, 2010, p. 303). Nesse sentido, se é importante reconhecer seus limites, do mesmo modo, torna-se fundamental valorizar seu potencial e os benefícios aos quais as classes subalternas tem acesso a partir dos serviços prestados pela assistência social.

Pautada em Yazbek (1993 *apud* Yamamoto, 2010), outra autora do Serviço Social reconhecida pelo seu estudo sobre a assistência social, Yamamoto (2010, p. 305) afirma:

Sendo a assistência uma das dimensões em que se imbricam as relações entre as classes e estas com o Estado, ela abrange o “conjunto de práticas que o Estado desenvolve de forma direta ou indireta junto às classes subalternizadas, com sentido aparentemente compensatório de sua exclusão”, conformando-se como um campo de acesso a bens e serviços. Enquanto estratégia contraditória da gestão estatal da pobreza das classes subalternas, o assistencial é, na ótica do Estado, um “mecanismo de estabilização social” e, para os segmentos subalternos, uma forma de “acesso a recursos e serviços”, parte da gestão estatal da força de trabalho. Entretanto, a assistência também abre um espaço de resgate do seu protagonismo na luta pelo reconhecimento dos direitos de cidadania social, atribuindo às demandas dos subalternos uma legitimidade pública.

Ainda na busca por situar a importância da emergência como um espaço profissional, é importante lembrar que, dadas as precárias condições de vida e as inúmeras dificuldades de acesso a direitos por parte das classes subalternas, há de se reconhecer que, algumas vezes, é somente após o impacto que os afetados têm a garantia de atendimentos na área de saúde, por exemplo, a possibilidade de emissão de documentos e o acesso às moradias providas de estruturas mínimas.

Ainda que tais aspectos, na nossa compreensão, sejam insuficientes para falarmos de um lado positivo dos desastres, ignorar que, frente à infinidade de violações, o cenário dos desastres, por vezes, acaba por possibilitar o acesso a direitos básicos, também seria privilegiar uma visão restrita de um processo tão complexo como dos desastres.

Sobre este ponto, vale destacar que a defesa dos direitos, com a clareza de que sua garantia é apenas um degrau no processo, porém fundamental dadas as degradadas condições de vida de parte dos trabalhadores e segmentos mais subalternos das classes trabalhadoras, é uma necessidade. Esta defesa fortalece o reino dos direitos, nos termos de Vargas (2015)

Nesta perspectiva, a crítica não deve estar direcionada para o trabalho de assistentes sociais na emergência em si, mas à forma como o assistente social se insere, ou seja, predominantemente de maneira descolada das outras etapas que envolvem a gestão dos desastres, à mercê das ordens e interesses de outros profissionais, sem planejamento das atividades e acompanhamento posterior dos usuários atendidos. Nota-se que estas questões são alimentadas pela própria visão reducionista dos desastres. A aproximação de uma outra visão, que concebe o desastre como um processo mais relacionado aos mecanismos produtores de desigualdades do que, propriamente, aos fatores físicos desencadeantes, contribui para que a intervenção profissional, mesmo em momentos de emergência, ocorra em outros moldes e se vincule a outras etapas, possibilitando recompor a perspectiva de totalidade.

O debate sobre a efetivação do projeto ético-político que também contribui para a reflexão sobre o trabalho de assistentes sociais na gestão de desastres está presente em Bonfim (2015). Os resultados da pesquisa realizada pela autora têm como base as denúncias de violações do Código de Ética (1993) de assistentes sociais registradas junto ao Conselho Regional de Serviço Social do Rio de Janeiro (CRESS - 7ª Região), no período entre 1993 e 2011 e revelam que elementos como o autoritarismo, o clientelismo, o fisiologismo e a subalternidade ainda se mantêm presentes no exercício profissional de assistentes sociais.

Ao se debruçar sobre estes aspectos, Bonfim (2015) demonstra que o Serviço Social não superou os valores presentes na emergência da profissão, revelando que a relação entre as práticas assistencialistas e o Serviço Social nos dias de hoje é uma

relação de continuidade e ruptura, evidenciando as dificuldades de efetivação do projeto ético-político. E conclui que, apesar do processo de laicização pelo qual a profissão passou na dinâmica da renovação profissional, eles não foram suficientes “para alterações significativas no que se refere à influência dos valores cristãos na vida dos assistentes sociais” (Bonfim, 2015, p. 119), fazendo com que alguns aspectos que marcam o ethos profissional em sua origem encontrem traços de permanência nos dias atuais.

A autora destaca que assistentes sociais assumem funções muitas vezes requisitadas e delimitadas por outros profissionais, levando ao desenvolvimento de ações que não são de sua competência. Nesse processo, chama a atenção para a condição de “subalternidade técnica e social” do Serviço Social diante das outras profissões, muitas vezes fruto da falta de clareza sobre as atribuições e competências profissionais:

Isso traz consequências para a profissão: ao serviço social são atribuídas as mais variadas funções, desde atividades desprofissionalizadas até aquelas que fogem à competência profissional. Esse fato reforça a subalternidade profissional, restringindo, cada vez mais, aos assistentes sociais a participação nos espaços de planejamento, gestão e avaliação das políticas institucionais. (Bonfim, 2015, p. 201)

As reflexões e conclusões de Bonfim (2015) possui pontos em comum com o estudo de Ortiz (2010), mencionado anteriormente. Em suma, “trata-se de uma profissão que tende a assumir na divisão social e técnica do trabalho uma posição subalterna se comparada às demais.” (Ortiz, 2010, p. 129)

Para compreender o processo de influência das condições objetivas na prática profissional, Bonfim (2015) recupera elementos de análise do processo social brasileiro pós-ditadura. A autora sustenta que a permanência e o acirramento da desigualdade social e o neoliberalismo como tendência internacional fazem com que o predomínio de uma moralidade conservadora não seja apreendido como algo exclusivo da profissão, mas como reflexo de uma característica que marca o processo de desenvolvimento do país. Nessa perspectiva, demonstra que elementos como o autoritarismo, o clientelismo e o paternalismo se encontram enraizados na sociedade brasileira, o que dificulta o desenvolvimento de uma “cultura verdadeiramente democrática” (Bonfim, 2015, p. 130). Além disso, seus

rebatimentos na profissão influenciam sobremaneira o lugar e as possibilidades do Serviço Social, dificultando a construção de uma “moralidade de ruptura.” (Bonfim, 2015, p. 130).

Este tipo de leitura mostra-se essencial para a compreensão do momento atual, tendo em vista que as alterações no mundo do trabalho, as notícias sobre os enxugamentos da “coisa pública”, o desmonte dos direitos sociais em suas mais variadas dimensões, agravados pela retomada do projeto neoliberal na sua versão mais radical desde junho de 2016, tornam muito atual o “avanço em direção ao passado” denunciado por Laurell (2002) na década de 1990 e desafiam o projeto ético-político, tornando-o cada vez mais tensionado.

Corroborando com as suas reflexões, é possível afirmar que, no caso da gestão de desastres, os desafios de efetivação do projeto profissional apresentam-se com bastante força. Questões como a abordagem hegemônica dos desastres, a partir da qual prevalece a concepção dos desastres como eventos pontuais e desvinculados no sistema social, a perspectiva objetivista do risco, que atribui aos indivíduos, isoladamente, a responsabilidade pelas suas condições de vida e vulnerabilidades, a prevalência de práticas imediatistas, entre outros aspectos, fazem com que, no campo dos desastres, sejam identificados valores e ações muito mais voltados aos traços que marcam a profissão em sua origem, como o assistencialismo e o clientelismo, no tratamento das expressões da questão social, em uma perspectiva moralizadora, do que propriamente para os princípios e objetivos que definem o projeto profissional do Serviço Social na contemporaneidade.

São questões que ganham especial materialidade no contato com os órgãos de proteção e defesa civil, responsáveis pela coordenação da gestão de desastres no Brasil. Neste contato, outros aspectos, mais específicos, se somam aos primeiros, entre eles, a cultura fortemente hierárquica e machista presente nesses espaços, o perfil das equipes, formado, em sua grande maioria, por profissionais oriundos das carreiras militares, a prevalência do autoritarismo e da obediência, como dois polos de um mesmo processo, entre outros já abordados ao longo deste estudo.

Acrescenta-se ainda o tipo de inserção profissional que o assistente social vem tendo no campo dos desastres que, como procuramos demonstrar até aqui, tem

sido constantemente marcado por ações pontuais e imediatistas realizadas após a ocorrência de impactos.

Não é difícil supor que, considerando o contexto supramencionado, os agentes que representam o Serviço Social, uma profissão eminentemente feminina, oriunda das ciências humanas, marcada por uma outra racionalidade, detentora de um conhecimento específico e portadora de um projeto profissional que se pauta em princípios e objetivos que estão na contramão da racionalidade hegemônica, encontrem grandes dificuldades para romper as barreiras que emergem neste campo. Vale lembrar que os dilemas postos no campo dos desastres estão relacionados à própria forma como a gestão de desastres no Brasil vem se desenvolvendo, portanto, transcende o exercício profissional de assistentes sociais. Eles encontram-se ancorados em uma interpretação e intervenção no real que desconsidera o saber popular e outros saberes, ainda que técnicos e acadêmicos, e os interesses que vão de encontro ao que está posto.

Tendo em vista que o projeto profissional do Serviço Social rema na contramão da ordem vigente, a existência de um conflito entre intencionalidade e as condições objetivas é inerente e permanente à prática profissional do assistente social. No entanto, é importante apreender tais dilemas como tendências que, se por um lado reforçam os desafios na implementação do projeto profissional, por outro, não devem ser tomados como uma realidade dada, um fato consumado, sobre o qual não há o que ser feito. Nas palavras de Bonfim (2015, p. 134):

Embora se reconheça a ruptura ideopolítica com o conservadorismo, é importante ressaltar que isso não altera as demandas conservadoras colocadas ao Serviço Social, ou seja, essa é uma tendência constitutiva da profissão, mas isso não significa que seja a única.

Nesse sentido, é fundamental ter em mente que tendências e expressões do conservadorismo coexistem com outras tendências no âmbito profissional do Serviço Social. Considerando que a prática profissional se pauta na relação entre as demandas postas para a profissão e sua capacidade de respostas, faz-se mister lembrar que assistentes sociais também têm buscado/alcançado protagonismo em uma série de espaços socioocupacionais, conquistando posições de liderança e

visibilidade tanto de suas ações, como do próprio projeto profissional, de forma mais ampla.

Iamamoto (2010) afirma que, embora ainda predomine a execução das políticas sociais como principal atividade desenvolvida por assistentes sociais, esta deixou de ser a única forma de atuação profissional. A descentralização das políticas públicas desencadeada, em grande medida, pelo processo de municipalização, fez com que os espaços de intervenção profissional do Serviço Social fossem ampliados. A autora lembra que este processo vem acompanhado de uma exigência de novas qualificações, entre elas o conhecimento sobre a realização de diagnósticos socioeconômicos, a competência para realização de planejamento, gerenciamento e avaliação de programas e projetos, além de consultorias, assessorias, conhecimento sobre orçamento público, etc.

No caso dos desastres, Vargas (2015) valoriza a potencial participação que as assistentes sociais podem ter em outras etapas da gestão dos desastres, voltadas para o planejamento, assessoria, etc., as quais têm ficado prejudicadas em função do enfoque as ações pós-impacto. Neste sentido, chama a atenção para a importância do alinhamento entre a sua intervenção e sua intencionalidade, normalmente distintas das dominantes neste campo.

Torna-se de grande valia pensar esta questão à luz da autonomia relativa. Presente na obra de Iamamoto desde suas primeiras produções (Iamamoto & Carvalho, 1998) e (Iamamoto, 2002), a autonomia relativa refere-se à certa liberdade que o assistente social dispõe no desenvolvimento de seu trabalho, apesar dos limites colocados pela sociedade burguesa, haja vista que se trata de um profissional liberal, com formação de nível superior, portador de um saber específico que, como tal, tem seu exercício profissional legitimado socialmente e resguardado pela legislação profissional.

Esta autonomia possui certa elasticidade. Ela poderá aumentar ou diminuir de acordo com a correlação de forças, mas também com a capacidade dos profissionais e da categoria de estabelecerem mediações e construir estratégias no seu exercício profissional, de planejar, executar, sistematizar e avaliar suas atividades, de se articular com outros sujeitos, de articular conhecimentos e realizar uma leitura crítica da realidade. “Assim, se a profissão dispõe de condicionantes sociais que ultrapassam a vontade e a consciência de seus agentes individuais, ela

é também fruto dos sujeitos que a constroem coletivamente, forjando respostas profissionais.” (Iamamoto, 2010, p. 221)

A inserção de assistentes sociais na perspectiva que orienta o projeto ético-político, para além de possibilitar uma compreensão mais crítica da gestão de desastres em todas as suas fases, pretende apreender este campo como um importante espaço de exercício profissional, no qual é possível contribuir para a fomentação de princípios e valores voltados para a garantia de direitos, da democracia, da equidade, da justiça social, entre outros presentes no projeto profissional do Serviço Social.

O caráter interventivo que incide sobre a profissão, assim como seu objeto de intervenção, as manifestações da questão social, fazem com que seu trabalho seja, majoritariamente, marcado pelo contato direto com os segmentos mais vulneráveis das classes trabalhadoras. Como nos ensina Iamamoto (2009), estas características que tratam da interferência na vida dos usuários devem ser apropriadas não para a reprodução das ações de controle e vigilância, mas para se solidarizar com os usuários. Entendemos que, no caso dos desastres, o ato de se solidarizar com os afetados requer uma aproximação efetiva com suas demandas, com seu modo de vida, com seus valores e percepções, no sentido de ultrapassar visões preconcebidas e perpetuadas nos espaços decisórios que envolvem a gestão dos desastres.

Um exemplo nesta direção é a contribuição de Vargas (2013) no que se refere ao debate sobre a secundarização dos riscos. Com base em um estudo desenvolvido por Rosa (2006 *apud* Vargas, 2013), a autora lança um olhar diferenciado para uma questão que tem se apresentado de forma bastante polêmica no campo dos desastres. Trata-se da permanente incompreensão e, poderíamos dizer, certa indignação de profissionais do corpo técnico, incluindo assistentes sociais, no que se refere às frequentes resistências encontradas no público afetado em deixar seus locais de moradia. Vargas, ao se voltar para a escuta de moradores de bairros de Teresópolis, cidade situada na região serrada no Rio de Janeiro e gravemente afetada pelo impacto de 2011, observa que, na perspectiva dos afetados, a conformação do lugar perpassa outros aspectos, em sua maioria positivos, a partir dos quais os riscos relacionados aos impactos propriamente ditos são secundarizados.

Ainda nessa perspectiva, torna-se fundamental romper a barreira que mantém o usuário passivo diante da realidade. Sem a vocalização dos sujeitos, dificilmente a construção de uma alternativa diferente e verdadeiramente alinhada ao projeto profissional do Serviço Social será possível. O lugar que o afetado ocupa da gestão dos desastres é fundamental ao Serviço Social, na medida em que é isto que, em última instância, dá sentido ao fazer profissional. Formas mais organizadas de participação dos afetados, como os movimentos que, apesar das dificuldades, tem surgido no cenário dos desastres devem ser fortalecidos pelo Serviço Social.

Por fim, é importante lembrar que as políticas públicas, espaços de intervenção de assistentes sociais, são também campos de disputa e a dimensão educativa, presente na profissão, faz do assistente social um agente de mudanças em potencial. Nesse sentido, a busca pela efetivação do projeto profissional do Serviço Social deve ser constante e permear as práticas profissionais cotidianamente, por meio do diálogo, do convencimento, do esclarecimento sobre posições, seja junto aos usuários, seja em meio aos outros profissionais e lideranças com os quais o assistente social lida em seu exercício profissional.

O fortalecimento deste outro viés, voltado para a defesa dos interesses dos afetados requer um aprofundamento - urgente e necessário - das questões que envolvem o tema, em uma perspectiva crítica. Conhecer o campo dos desastres, os projetos em disputa, as diferentes perspectivas que o atravessam torna-se fundamental, tendo em vista que as respostas que assistentes sociais terão condições de oferecer estarão diretamente relacionadas com a sua capacidade de leitura da realidade.

Processos sociais complexos como os desastres devem ser descortinados também como expressão da questão social (Siqueira, 2010) por meio de um resgate da perspectiva de totalidade, que contribua para desvendar as forças e interesses que se escondem por trás de discursos e práticas de proteção, mas que, na maior parte das vezes, servem para legitimar a desterritorialização de camadas pobres da população dos locais visados por setores na economia, sejam eles diretamente rentáveis, sejam constitutivos de espaços “vazios” que objetivam valorizar locais frequentados pelos segmentos da população de maior poder aquisitivo. Essa perspectiva traz possibilidades de intervenções mais alinhadas com o projeto ético-político do Serviço Social. Enquanto profissão dedicada à compreensão da

dinâmica social e à intervenção nas expressões da questão social, o Serviço Social possui papel importante no sentido de contribuir para a ruptura com a lógica objetivista hegemônica no campo dos desastres.

Apesar das dificuldades apresentadas, é importante reconhecer que a profissão tem buscado se aproximar desta realidade. Além das produções já citadas, materializadas em dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos publicados em periódicos, a inclusão recente do tema em seminários e eventos da categoria demonstra esta preocupação. Ao analisarmos a forma como o tema vem sendo tratado nos últimos eventos é possível verificar alguns sinais de amadurecimento da categoria. A Conferência Mundial realizada em Salvador, no ano de 2008, contou com o eixo “O processo do assistente social em situações de catástrofe”, que abarcou três tímidos trabalhos. No ano de 2010, outra edição da mesma Conferência, desta vez realizada no Japão, novamente deu espaço ao tema, agora com o título “Gestão de desastres e mudanças climáticas”, o que sugere a emergência de um olhar mais amplo sobre o assunto. O tema foi mantido na Conferência Mundial de 2012, realizada na Suécia. Com o título “Gestão de desastres: Perspectivas para o Serviço Social e para o desenvolvimento social”, o evento indicou a prevalência de uma visão ainda mais abrangente sobre o tema e um reconhecimento da importância de tratá-lo como espaço de atuação profissional.

No entanto, este movimento é passível de avanços e retrocessos. Na Conferência Mundial realizada em 2014, na Austrália, o eixo mais próximo ao tema foi denominado “Criar ambientes físicos seguros e sustentáveis”. Neste caso, a utilização de adjetivos tão questionados atualmente chama a atenção, tendo em vista a sua apropriação, com clara intenção de manutenção do *status quo*, que muito mais contribui para o ocultamento das contradições de classes e para a falsa sensação de que são possíveis alterações substanciais na sociedade capitalista do que para sua crítica⁵⁹.

A última edição da Conferência ocorreu em 2016, na Coreia do Sul e trouxe como subtema “Desastres e mudanças ambientais”. Desta vez foram apresentados 27 trabalhos, nas modalidades oral e pôster, mas nenhum deles de autoria de profissionais brasileiros.

⁵⁹ Sobre a crítica ao discurso da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável ver: Mota e Silva, 2009.

Em relação ao contexto nacional, o tema também vem ganhando espaço. Vale destacar a iniciativa da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) que, no ano de 2010, no contexto de criação dos Grupos Temáticos de Pesquisa (GTP)⁶⁰ identificou a necessidade de criação do grupo “Questão agrária, urbana, ambiental e Serviço Social”, com o objetivo de concentrar iniciativas que se encontravam alocadas em outras temáticas até aquele momento.

Nos três últimos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), realizados nos anos de 2012, 2014 e 2016 e nos dois últimos Congressos Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), realizados em 2013 e 2016, respectivamente, a questão urbana, agrária e ambiental se constituiu em um dos eixos temáticos dos eventos. Apesar de poucos estudos terem feito menção direta à questão dos riscos ou dos desastres, foi possível identificar alguns trabalhos, ainda que por vezes diluídos em meio a outros, focados na atuação junto às comunidades tradicionais, desenvolvimento local e outros temas ligados, especialmente, à questão ambiental.

No caso do 15º CBAS, realizado em 2016, três trabalhos diretamente vinculados à questão dos desastres foram apresentados, um deles referente ao desastre socioambiental desencadeado com o rompimento da barragem da empresa Samarco, na cidade de Mariana – Minas Gerais, outro sobre a atuação de assistentes sociais em desastres naturais⁶¹ e, por fim, um trabalho de minha autoria, sobre o exercício profissional de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de defesa civil, parte da discussão que vinha sendo aprofundada para esse estudo. Foram identificados também cinco trabalhos que problematizam a noção de risco. Porém, apenas um deles ligado ao eixo temático da questão urbana, agrária e ambiental.

Chama a atenção o fato de, entre os 113 trabalhos apresentados nesta seção temática, apenas 22 foram construídos de relatos de experiências. Embora não se trate de uma peculiaridade do tema em questão, aponta para as dificuldades de sistematização da prática entre assistentes sociais.

No caso do ENPESS, realizado em dezembro do mesmo ano, o eixo Questão agrária, urbana, ambiental e serviço social abarcou 69 trabalhos, sendo 66 orais e

⁶⁰ Os Grupos Temáticos de Pesquisa têm o objetivo de disseminar informações, integrar pesquisas e promover debates sobre temas específicos.

⁶¹ O referido trabalho não problematiza o termo desastres naturais.

03 em formato de pôster. O evento contou também com a realização de 05 mesas coordenadas. No entanto, apesar de um nítido amadurecimento das discussões em comparação com as edições anteriores do encontro, no qual se identifica a incorporação de autores e de uma leitura crítica sobre as temáticas, apenas a mesa coordenada “Cidades, desastres e políticas urbanas” abordou o tema dos desastres diretamente.

Reconhecemos tais avanços como fundamentais para afirmação da participação do Serviço Social no campo dos desastres. Como nos ensina Santos (2013), com base no materialismo histórico-dialético, ainda que não caiba à teoria a atribuição de transformar a realidade, a mesma ocupa um lugar importantíssimo na análise do real, sendo essencial para a compreensão da realidade e para o embasamento de práticas transformadoras.

Buscar os meios para transformar a causalidade dada requer um conhecimento, mesmo que mínimo das determinações que envolvem essa matéria (natural ou social), um conhecimento dos nexos causais dos objetos, um conhecimento do real, das determinações do real, sem o qual não é possível transformar esse objeto sob o risco de permanecer a finalidade no âmbito ideal. Isto significa que, para uma finalidade se efetivar, para que uma finalidade transforme uma causalidade em causalidade posta, devem-se conhecer as determinações dessa causalidade. Para que se possa inferir sobre ela e, assim, modificá-la. Não se trata, exclusivamente, do conhecimento da realidade em geral, mas dos objetos concretos que fazem parte do processo. (Santos, 2013, p. 57)

Repensar do Serviço Social, situado no contexto histórico do qual faz parte, apesar de fundamental, não elimina as contradições postas na sociedade. Estas contradições compõem o campo de trabalho do assistente social. É a partir desta lente, pautada no caráter contraditório indissociável à existência da profissão na ordem burguesa, que trataremos do contexto das defesas civis municipais e de como as questões apontadas até aqui se efetivam no cotidiano de trabalho das equipes na próxima seção.

4

A estrutura dos órgãos municipais de proteção e defesa civil no Brasil e o lugar ocupado pelo Serviço Social

Com base nas respostas coletadas junto a 142 municípios das diferentes regiões do país referentes à etapa quantitativa da pesquisa, neste capítulo nos dedicaremos à apresentação e análise de alguns aspectos relacionados à estrutura dos órgãos municipais de defesa civil no Brasil, assim como à participação de assistentes sociais na gestão de desastres junto a esses órgãos.

Embora se caracterize como um processo amplo e complexo, que envolve esferas distintas, é no nível local que o desastre se materializa e adquire forma com maior clareza. Sendo o município o lugar no qual o impacto irrompe, desencadeando a fase aguda do desastre, é também nele que a primeira resposta acontece. De acordo com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, as Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil - COMPDEC⁶², são responsáveis pela articulação, coordenação e execução do Sistema em nível municipal. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC determina que as COMPDEC devem atuar em todas as fases dos desastres (prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação) e receber apoio dos órgãos estaduais e da União, quando necessário.

Conclui-se que, ainda que haja apoio de outras instâncias de governo, a atribuição primeira de atuar nos desastres permanece sendo dos municípios. Nesse sentido, os municípios e, mais especificamente as COMPDEC, configuram-se como um elo importantíssimo na gestão de desastres, carregado de grande responsabilidade.

Acrescenta-se ainda que, dado nosso interesse pelo lugar ocupado pelo Serviço Social na gestão de desastres, entendemos que a aproximação com esta questão passa pelo conhecimento sobre o trabalho desenvolvido por assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil, tendo em vista seu protagonismo neste campo.

Estes são os elementos que justificam um olhar mais cuidadoso para os

⁶² Encontra-se em curso um processo de transformação das coordenadorias em secretarias em vários municípios, como veremos mais adiante, no estudo de caso.

órgãos municipais de proteção e defesa civil desenvolvido nesse estudo.

No debate sobre o campo dos desastres realizado no Brasil, a fragilidade da Política de Proteção e Defesa Civil se apresenta como um dos aspectos mais relevantes. Reportagem do jornal “O Estado de São Paulo”, publicada em 15 de janeiro de 2011 traz à tona a inexistência de uma política de proteção do Estado brasileiro como um todo, no entanto, evidencia o quanto esta carência se faz presente sobretudo nos municípios. A reportagem cita um relatório entregue à Organização das Nações Unidas (ONU) pela Secretaria Nacional de Defesa Civil – SEDEC, em novembro de 2010, referente à implementação do Plano Nacional de Redução do Impacto de "Desastres Naturais".

A maioria dos órgãos que atuam em defesa civil está despreparada para o desempenho eficiente das atividades de prevenção e de preparação”, afirma o documento em um trecho. Praticamente um a cada quatro municípios do país sequer possui um serviço de defesa civil e, onde existe, não há meios de avaliação estabelecidos, impossibilitando que sejam feitas análises sobre a eficiência do trabalho desenvolvido. (O Estado de São Paulo, 2011).

Em relação ao quantitativo de COMPDEC no país, é importante registrar que identificamos certa alteração desse cenário, especialmente após a ocorrência do impacto no interior do estado do Rio de Janeiro no ano de 2011⁶³ e a aprovação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC (Lei 12.608/2012), assunto abordado no segundo capítulo do estudo.

Informação obtida junto à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC, no ano de 2015, indica a existência de 3.318⁶⁴. Embora este número ainda não represente sequer 60% do total de municípios do país, ele já se encontra bastante acima do apontado na reportagem, referente ao ano de 2010, que girava em torno de 25%. No entanto, ainda que o quantitativo de COMPDEC seja um passo importante na direção da estruturação da defesa civil no país, sabemos que o maior desafio está no seu funcionamento. A realidade encontrada em grande parte dos órgãos mantém níveis alarmantes de precariedade, fazendo com que as

⁶³ Referimo-nos às fortes chuvas que atingiram 16 municípios do interior do estado do Rio de Janeiro em janeiro de 2011, fazendo emergir o que foi considerado um dos maiores desastres da história do Brasil. Trataremos do assunto com maior detalhamento no próximo capítulo, tendo em vista se constituir em objeto do estudo de caso.

⁶⁴ Informação obtida por meio da Lei de Acesso à Informação – LAI, em 07 de outubro de 2015.

inúmeras dificuldades existentes funcionem, por vezes, como impeditivo para a realização de todas as atribuições que lhe são confiadas.

Seja na análise dos desastres ou da própria política pública, a ausência de recursos, de profissionais, assim como a falta de capacitação e de estrutura e, principalmente, a prevalência de uma racionalidade técnica voltada para a resposta tem levado vários autores a jogarem luz sobre essa questão (Valencio et al, 2009; Valencio, 2010 e 2012; Siena, 2012; Santos, 2012a e 2012b).

As preocupações apontadas pelos autores se originam, em grande medida, dos trabalhos de campo feitos por estes estudiosos. Estes trabalhos passam por uma observação cuidadosa e de longo prazo dos contextos de desastres, por meio da qual o contato com os afetados e com os profissionais responsáveis pelos atendimentos, a participação em espaços de negociação e a realização de visitas e entrevistas tornam evidentes as dificuldades que interferem diretamente nas respostas formuladas na gestão de desastres. Porém, a ausência de informações sistematizadas e a dificuldade para acessar os poucos dados existentes no que se refere à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil ainda se configuram como grandes limitadores para o avanço dos estudos na área. Esta realidade é agravada pelas constantes mudanças de governo e dos gestores dos órgãos de proteção e defesa civil em suas diferentes esferas. Informações antes disponíveis na internet tornam-se inacessíveis sem maiores explicações, a partir dessas mudanças. Foi o que ocorreu com o site da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC nos últimos anos, em que vários conteúdos foram retirados, dificultando ainda mais o acesso às informações.

Esta realidade se estende ao trabalho de assistentes sociais. Pouco se sabe sobre as atividades desenvolvidas por estes profissionais na gestão de desastres no país. Apesar da sistematização do exercício profissional se constituir em um desafio a ser enfrentado não somente no campo dos desastres, mas em todos os campos nos quais o exercício profissional acontece, a convocação de assistentes sociais lotados em outros espaços ocupacionais, muitas vezes para intervenções pontuais e descoladas no cotidiano de trabalho destes profissionais, conforme abordado na seção anterior, gera obstáculos ainda maiores para o conhecimento sobre este fazer.

Com o objetivo de obter um panorama sobre as COMPDEC e sobre a presença e participação de assistentes sociais nestes espaços, parte do estudo em questão foi

dedicada à realização de uma pesquisa quantitativa. Entende-se que este retrato sobre os órgãos municipais de proteção e defesa civil no Brasil possibilita uma análise mais abrangente do nosso objeto, na medida em que permite, em certo nível, um conhecimento sobre a realidade nacional, além de contribuir para qualificar a análise sobre a realidade dos municípios que fazem parte do estudo de caso, tendo em vista permitir relacionar seus dados com o contexto mais amplo no país.

4.1.

O Universo da pesquisa

Conforme apresentado na seção introdutória do estudo, os questionários da etapa quantitativa da pesquisa foram constituídos por 10 perguntas, sendo oito fechadas e duas abertas. Sua aplicação aconteceu entre os meses de junho e setembro de 2015 e contou com 142 municípios⁶⁵. Na tabela 1 foram identificados os municípios que fizeram parte da amostra:

Cidade	Estado
Assis Brasil	AC
Maceió	AL
Anama, Manaus, Maués, Tabatinga	AM
Macapá	AP
Andorinha, Salvador	BA
Crato, Fortaleza, Maracanaú	CE
Brasília	DF
Colatina, Guaçuí, Ibatiba, Ibraçu, Lagarto, Serra, Vila Velha, Vitória	ES
Novo Gama, Silvânia	GO
Codó, Peritoró, São Luís	MA
Belo Horizonte, contagem, Coronel Fabriciano, João Monlevade, Juiz de Fora, Pouso Alegre, São João Del Rei, Ubá	MG
Campo Grande, Dourados	MS
Tangará da Serra	MT

⁶⁵ Total de respostas válidas.

Itaituba, Nova Ipixuna, Rondon do Pará	PA
Boa Vista	PB
Macaparana, Paranatama, Recife, Tacaimbó, Tamandaré, Vertentes	PE
Astorga, Bela Vista do Paraíso, Cafelândia, Curitiba, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Jandaia do Sul, Jardim Olinda, Mamborê, Nova Prata do Iguaçu, Realeza, Tamarana, Ubiratã.	PR
Angra dos Reis, Araruama, Areal, Barra Mansa, Belford Roxo, Bom Jardim, Cardoso Moreira, Cordeiro, Duque de Caxias, Engenheiro Paulo de Frontin, Itaguaí, Italva, Macaé, Mangaratiba, Mauá, Mesquita, Miracema, Nova Friburgo, Paracambi, Paraíba do Sul, Petrópolis, Pinheiral, Porto Real, Rio Bonito, Rio de Janeiro, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Pedro da Aldeia, Sumidouro, Tanguá, Trajano de Moraes, Três Rios, Valença	RJ
Mossoró, Natal, Riacho da Cruz, São Miguel do Gostoso, Serra Negra do Norte	RN
Jaru, Ji-Paraná	RO
Boa Vista	RR
Gramado, Imigrante, Pelotas, Santa Maria, Santa Rosa, São Domingos do Sul	RS
Brusque, Concórdia, Criciúma, Florianópolis, Guaraciaba, Ipora do Oeste, Itajaí, Itapiranga, Joinville, Lindóia do Sul, Passos Maia, Pomerode, São Domingos, São José, Taió, Xanxerê	SC
Aracaju, Canindé de São Francisco, Frei Paulo, Lagarto, São Cristovão	SE
Araraquara, Estiva Gerbi, Embu guaçu, Itapevi, Itariri, Lorena, Mogi Guaçu, Ourinhos, Praia Grande, Santa Bárbara d' Oeste, Santo André, Santos, São João da Boa Vista, São Paulo	SP

Tabela 1 - Municípios que fizeram parte da amostra.
Fonte: autoria própria.

Tendo em vista que a participação na pesquisa foi voluntária, a divisão entre as regiões não obedeceu uma equivalência. Em algumas regiões houve um maior número de municípios respondentes do que em outras. Sendo assim, as análises voltadas para as regiões não contaram com a realização de comparações entre elas, de forma a evitar resultados equivocados. No gráfico abaixo, é possível verificar a maior concentração de respondentes localizada no Sudeste, seguida do Sul e do Nordeste.

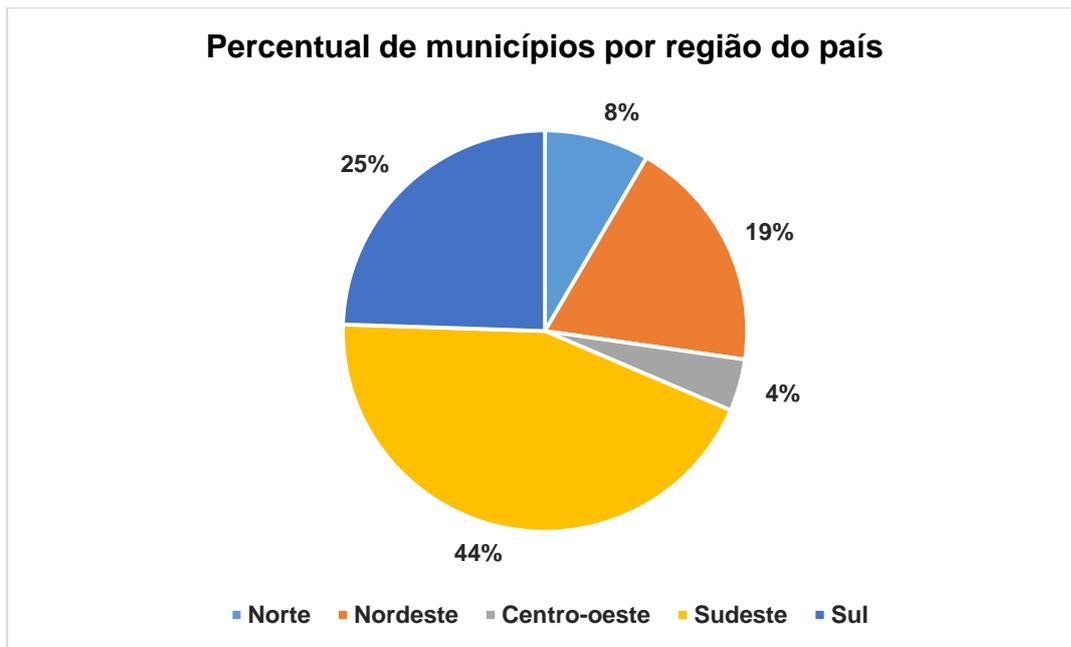


Gráfico 1 - Percentual de municípios por região do país.
Fonte: autoria própria.

Esta concentração torna-se mais evidente ao analisarmos o mapa (Figura 1)



Figura 1 - Órgãos municipais de proteção e defesa civil que fizeram parte da pesquisa – distribuição nacional
Fonte: autoria própria (adaptação - imagem original Google Earth)

Embora a relação entre o número de órgãos municipais de proteção e defesa civil que responderam à pesquisa, por região, não guarde relação direta com a incidência de desastres, é notório identificar que a concentração nas regiões Sudeste e Sul, locais com histórico de alagamentos e desabamentos frequentes.

4.2.

Período de criação e equipes dos órgãos municipais de proteção e defesa civil no Brasil

Na maior parte dos municípios que fizeram parte da amostra, verificou-se que a criação das COMPDEC se concentra entre os anos de 1995 a 2015, com 73% do total, em especial entre 2005 e 2015, com 48%, o que aponta para uma estruturação bastante recente do serviço no país, como demonstra o gráfico a seguir.

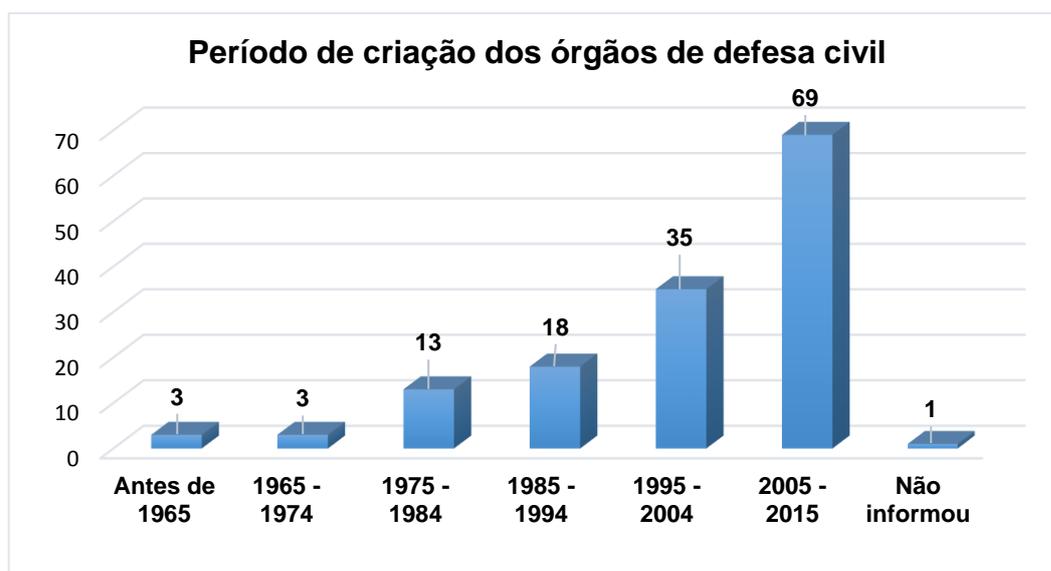


Gráfico 2 - Período de criação dos órgãos municipais de proteção e defesa civil.
Fonte: autoria própria.

Conforme abordado no segundo capítulo desse estudo, a estruturação da defesa civil no país teve início a partir de serviços de abrangência nacional. Apenas em meados da década de 1960 que iniciativas de regionalização começam a surgir e, somente no final da década de 1980, mais precisamente em 1988, quando os municípios conquistam certa autonomia, que a atuação nos moldes de um sistema

passa a ser prevista na gestão de desastres, a partir da articulação entre os diferentes níveis de governo.

Além disso, o aumento no número de COMPDEC parece acompanhar a trajetória da política de defesa civil no país e as iniciativas oriundas do contexto internacional, como a instituição da Década Internacional de Redução de Desastres Naturais (1990 – 2000) e, posteriormente, da Estratégia Internacional de Redução de Desastres (2001) e o Marco de Ação de Hyogo (2005 - 2015), que levaram a uma mobilização dos países para o desenvolvimento de ações mais efetivas em torno dos desastres. Por fim, outro aspecto bastante evidente já na análise desse gráfico refere-se ao significativo aumento dos órgãos entre 2005 e 2015. Verifica-se que o número de COMPDEC praticamente dobrou neste período, em comparação ao anterior, o que pode estar bastante associado ao impacto do interior do estado do Rio de Janeiro, ocorrido em 2011. A revisão da Política Nacional de Defesa Civil, transformada em Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC também data deste período, tendo recebido fortes influências do impacto. Vale lembrar que o relator da Lei (12.608/2012) é natural da cidade de Nova Friburgo, um dos municípios mais afetados pelo impacto⁶⁶.

Em relação ao número de profissionais, conforme apresentado no gráfico 3, 70 respondentes, ou seja, 49% do universo pesquisado, afirmaram que os órgãos municipais de proteção e defesa civil do qual fazem parte operam com até cinco profissionais. Ressalta-se que este número inclui tanto o secretário ou coordenador, como profissionais administrativos que fazem parte das equipes.

⁶⁶ Trata-se Glauber Rocha. À época, Glauber exercia seu mandato de deputado federal pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB/RJ), atualmente, o deputado encontra-se filiado ao Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).



Gráfico 3 - Número de profissionais lotados nos órgãos municipais de proteção e defesa civil.
Fonte: autoria própria.

Desta forma, verifica-se que não são raros os casos em que o funcionamento dos órgãos municipais de proteção e defesa civil ocorre com equipes absolutamente reduzidas. Muitas vezes, um único profissional torna-se responsável por todas as ações cotidianas de defesa civil do município e se percebe sem condições objetivas para atender as demandas existentes.

Diferentemente do que ocorre com a Política Nacional de Assistência Social- PNAS, por exemplo, não há uma regulamentação que indique um quantitativo adequado de profissionais nos órgãos de proteção e defesa civil. A falta deste parâmetro gera maior dificuldade para avaliar o número que seria satisfatório para o atendimento das demandas e, conseqüentemente, para cobrar das outras instâncias de governo uma melhoria neste aspecto.

Apesar da etapa quantitativa da pesquisa não ter atingido este nível de aprofundamento, sabe-se também que são comuns os casos em que as atribuições de proteção e defesas civis se juntam a outras, formando uma só secretaria ou coordenadoria. Tal aspecto foi observado em visitas realizadas a cinco órgãos municipais de defesa civil do estado do Rio de Janeiro e será tratado na próxima seção.

Ainda que a realidade de precariedade e ausência de profissionais chame a atenção, é importante sinalizar também que 26 municípios, ou seja, 18% dos respondentes, indicaram que as equipes são compostas por 26 ou mais profissionais, o que pode significar um avanço no que se refere à política de defesa civil. No

entanto, ao cruzamos essa informação com sua origem (município respondente), observa-se que a mesma corresponde, em grande medida, às capitais dos estados. Das 15 capitais que fizeram parte da amostra, 11 apresentaram esta realidade. Quando se trata das outras cidades, o que se verifica é que as maiores equipes se encontram em locais com históricos recorrentes de impactos, como é o caso de Petrópolis - RJ, de Nova Friburgo - RJ e de Angra dos Reis - RJ, ou muito populosos como Duque de Caxias – RJ (1.828,51 hab./Km²), Santos – SP (1.494,26 hab./km²) e Santo André (3.848,01 hab./km²)⁶⁷. Também chama a atenção fato destas cidades estarem localizadas, em especial, nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, o que pode ser considerado um indicativo da desigualdade na defesa civil enquanto política pública no território nacional. Vale lembrar que o ordenamento territorial brasileiro apresenta uma forte concentração de recursos no Sudeste, local no qual os investimentos do capital são maiores. Nesse sentido, a atenção em defesa civil para a região pode apontar pistas sobre o real foco de proteção, que pode estar mais voltado para o patrimônio e a propriedade do que para as pessoas. Apesar dos frequentes alagamentos e deslizamentos de terra que impactam a região, há se de pensar que as secas no Norte e, principalmente, no Nordeste, aliadas a processos de profunda vulnerabilização também desencadeiam desastres ao longo dos anos nessas regiões. No entanto, não geram, necessariamente, o aumento das equipes nesses locais.

4.3

O lugar do Serviço Social junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil

Como apontado anteriormente, uma das principais questões perseguidas no estudo vincula-se à compreensão do lugar que o Serviço Social tem ocupado na gestão de desastres. Por esta razão, verificar a presença de assistentes sociais, assim como o tipo de trabalho que estes profissionais realizam junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil constitui-se em um passo importante nessa direção.

⁶⁷ Censo IBGE 2010.

Partimos do pressuposto de que a participação em determinados campos e instituições é marcada por uma via de mão dupla, na qual os sujeitos não apenas internalizam aspectos relativos à sua cultura institucional, mas também as influenciam com seus valores, princípios e visões de mundo. Assim, por mais forte que seja o *modus operandi* dos órgãos de proteção e defesa civil, a inserção do assistente social nestes espaços é também carregada de significados, na medida em que, como abordado na seção anterior, este profissional representa a construção histórica de uma profissão. É possuidor de um lugar específico na divisão sociotécnica do trabalho e de um arcabouço de conhecimento que o diferencia dos demais profissionais, além de dispor de um projeto ético-político que caminha na contramão da ordem vigente. Nesse sentido, acreditamos que sua participação traz implicações diretas tanto para uma compreensão mais clara sobre as atribuições profissionais do Serviço Social na gestão dos desastres, visando uma atuação efetiva e de qualidade em todas as fases que compõem a gestão de desastres, assim como contribui para uma articulação com outros profissionais e áreas de saber, de modo a somar forças e robustecer uma racionalidade no campo dos desastres que considere os afetados como sujeitos de direitos e protagonistas de sua própria história.

A partir de uma breve análise em relação às equipes dos órgãos municipais de proteção e defesa civil pesquisados no país, confirma-se uma preocupação já apontada em outros ensaios (Dutra & Dalcin, 2015 e Dutra & Gonçalves, 2016): uma significativa ausência de assistentes sociais nas equipes responsáveis pela gestão de desastres. O estudo revela que apenas 24% do universo, o que equivale a 34 municípios, conta com assistentes sociais em seus quadros. Os 76% restantes, ou seja, 108 municípios, não dispõem deste profissional em suas equipes, conforme apresentado no gráfico abaixo:



Gráfico 4 - Presença de assistentes sociais nos órgãos municipais de proteção e defesa civil.
Fonte: autoria própria.

Ao cruzarmos esta informação com o período de criação dos órgãos municipais de proteção e defesa civil, verifica-se que, com exceção daqueles criados entre 1975 e 1984, no qual encontramos o menor percentual de equipes com a presença de assistentes sociais, de forma geral, os órgãos criados há mais tempo tendem a contar com assistentes sociais. É interessante observar que entre as defesas civis criadas a partir de 1995 não encontramos grande variação em relação à presença de assistentes sociais, ficando em torno de 20%. Vide gráfico 5.

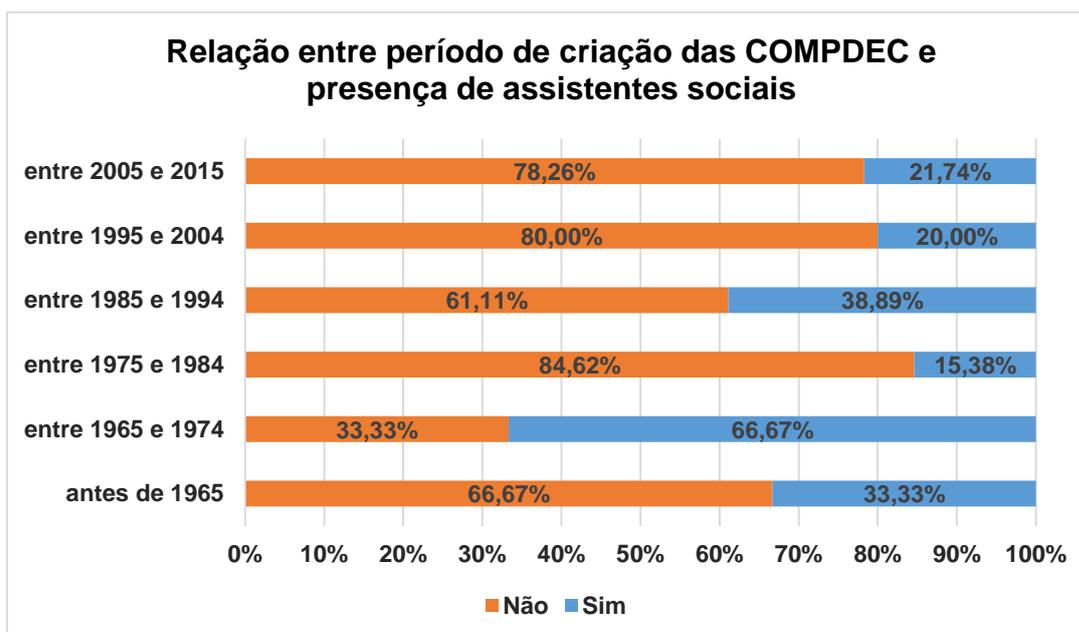


Gráfico 5 - Período de criação dos órgãos de proteção e defesa civil x presença de assistentes sociais na estrutura.

Fonte: Autoria própria.

Ainda que estes resultados possam indicar uma tendência à ampliação das equipes com o passar do tempo e a incorporação de outros profissionais, para além daqueles que ocupam o campo tradicionalmente, como engenheiros, geólogos e outros com formação nas ciências naturais, entendemos que a existência de um alto número de órgãos municipais de proteção e defesa civil que não contam com assistentes sociais requer a realização de algumas observações relevantes para o estudo.

A primeira delas está vinculada à estrutura sistêmica presente na defesa civil. A partir desta forma de organização entende-se como supérflua a existência de uma grande estrutura interna, ou seja, no âmbito da defesa civil, uma vez que, para lembrar o *slogan* utilizado pela instituição durante alguns anos, “somos todos defesa civil” e, nesse sentido, todos os integrantes do sistema podem ser acionados nos momentos em que a necessidade é identificada. Vale lembrar que a estrutura sistêmica é, frequentemente, apresentada como justificativa para a ausência de determinados profissionais, como é o caso de assistentes sociais, conforme poderemos verificar com maior clareza na análise do estudo de caso.

Sabe-se que, de acordo com a gravidade do impacto, os recursos existentes nos órgãos de proteção e defesa civil, sejam eles municipais, estaduais ou nacionais, não serão suficientes para a resposta devida, o que se configura, inclusive, como uma das características de um desastre em sua fase aguda. Portanto, não se pretende defender aqui que as COMPDEC sejam autossuficientes na resposta aos desastres, tampouco repletas de profissionais. Além disso, especialmente quando os desastres são compreendidos como processos, torna-se evidente que seu enfrentamento não é de responsabilidade exclusiva de um ou outro órgão ou política pública⁶⁸.

⁶⁸ Como procuramos demonstrar no segundo capítulo do estudo, o fato das raízes dos desastres estarem fincadas no sistema social revela que seu enfrentamento depende, necessariamente, de um processo de mudança do próprio sistema. no entanto, esta afirmação não elimina a importância de estudos que visem a melhoria da gestão de desastres nesta ordem societária. Lembro aqui de uma citação de Mészáros em relação à relevância da luta por direitos humanos em uma sociedade capitalista, muito criticada por militantes e estudiosos do campo da esquerda há algumas décadas atrás. sobre este assunto, o autor afirma: “enquanto estivermos onde estamos, e enquanto o ‘livre desenvolvimento das individualidades’ estiver tão distante de nós como está, a realização dos direitos humanos é e permanece uma questão de alta relevância para todos os socialistas.” (Mészáros, 1993, p.217 *apud* Dutra, 2008).

Contudo, ainda que concordemos com a importância da existência de uma estrutura sistêmica para o trabalho no campo dos desastres, ela nos impõe uma série de desafios. Abordaremos três, especificamente:

a) A atuação em forma de sistema, ao indicar que a defesa civil pode solicitar apoio de profissionais de outras equipes, vinculados às instituições públicas ou privadas, não deve significar um desinvestimento na estrutura da própria defesa civil, núcleo duro da gestão de desastres. Em alguns casos, a ideia de sistema parece funcionar muito mais como uma justificativa para a falta de investimento na política de proteção e defesa civil do que, propriamente, como uma forma de organização da mesma.

b) É salutar considerar os limites e fragilidades desta forma de funcionamento, uma vez que a intersetorialidade ainda encontra dificuldades tão veementes para ser efetivada no Brasil. Na realidade atual da gestão de desastres, a divisão e o compartilhamento de responsabilidades e atribuições tornam-se motivos de disputas de poder, egos, vaidades, muito mais do que de colaboração entre os participantes do sistema. Este assunto já foi abordado por Valencio et al (2009).

c) Por fim, e não menos importante, é observar quando esta atuação sistêmica se efetiva. Conforme sinalizado anteriormente, parece-nos correto afirmar que a mesma está vinculada aos momentos pós-impacto. Em outros termos, é a partir da emergência que o acionamento do sistema e, portanto, a convocação de profissionais lotados em outras instituições ou áreas se justifica. Nesse sentido, a efetivação do sistema não resolve os impasses e dilemas no cotidiano no campo dos desastres.

Outra questão de grande relevância a ser abordada refere-se ao que já temos apontado ao longo do estudo e que se refere ao predomínio de uma racionalidade objetivista / instrumental nos órgãos de proteção e defesa civil, dificultando a inserção de outros tipos de saber, formas de pensar e intervir na gestão de desastres. A carência de assistentes sociais das COMPDEC, nesse sentido, parece simbolizar muito mais do que a ausência de um profissional específico, mas uma clara

priorização da formação de equipes oriundas das ciências naturais e exatas, pautadas em uma racionalidade própria, em detrimento da participação de profissionais que representam outras formações e visões de mundo no campo dos desastres. Esta escolha, no nosso ponto de vista, se traduz em ações concretas que trazem consequências bastante negativas para a gestão de desastres, como poderemos ver mais adiante, especialmente a partir da análise do estudo de caso.

Retornando aos dados da pesquisa, entre os órgãos municipais de proteção e defesa civil que possuem assistentes sociais, ou seja, 34 municípios, buscamos conhecer o número de profissionais existentes. Mais da metade, isto é, 53% indicaram a presença de apenas um assistente social em sua estrutura, enquanto 20%, 12% e 3% indicaram 2, 3 e 4 profissionais, respectivamente, totalizando 35%. Apenas 12% indicaram 5 ou mais assistentes sociais, conforme apresentado no gráfico 6.

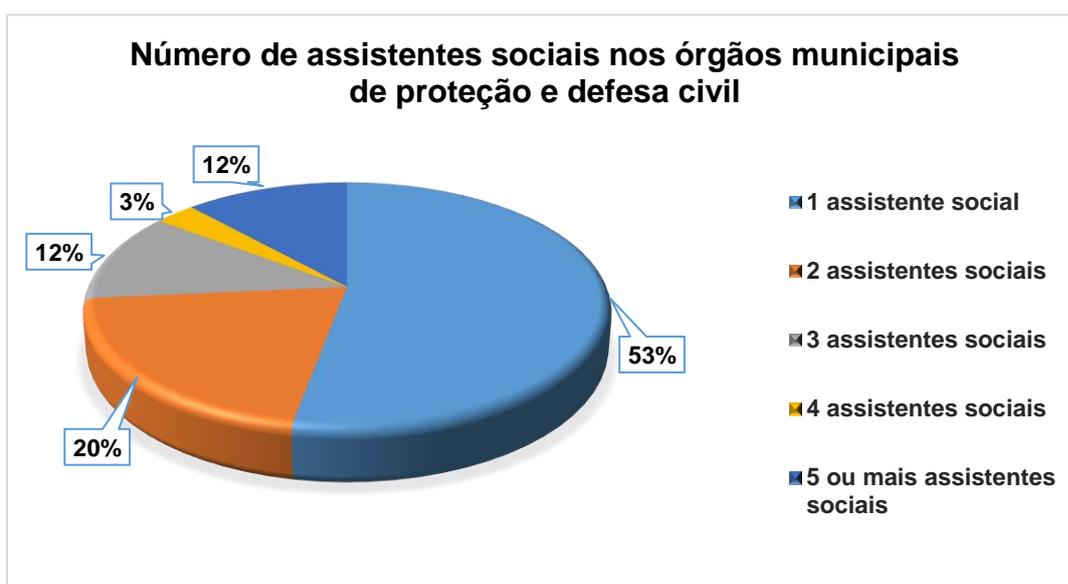


Gráfico 6 - Número de assistentes sociais nos órgãos municipais de proteção e defesa civil.
Fonte: autoria própria.

Assim como observado na apresentação dos dados referentes ao tamanho das equipes de proteção e defesa civil, a prevalência da região Sudeste também é significativa nesse quesito. Uma análise por região, apresentada no gráfico 7, nos permite observar que, enquanto no Centro-Oeste, dos municípios que responderam à pesquisa, nenhum deles apontou a presença de assistentes sociais nas equipes, em todas as demais regiões do país, existem assistentes sociais nas equipes municipais de proteção e defesa civil, sendo o maior percentual no Nordeste, com um total de

27%, acompanhado de 24% no Sudeste e 23% no Sul.

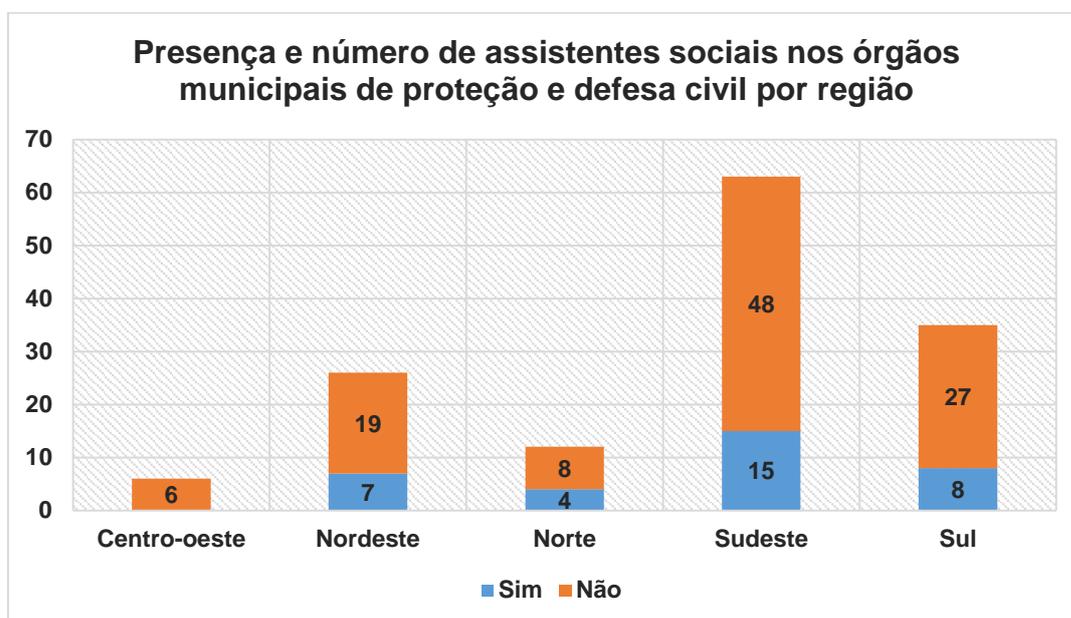


Gráfico 7 - Presença e quantitativo de assistentes sociais nos órgãos municipais de proteção e defesa civil por região.
Fonte: autoria própria.

Entre os municípios que contam com assistentes sociais, 14 possuem mais de 20 profissionais em suas equipes, o que sugere um possível acompanhamento em termos de crescimento de estrutura, como mencionado anteriormente.

No entanto, a escolha dos profissionais para formação das equipes parece não ser determinada apenas pela disponibilidade ou limitação de recursos. Ela pode envolver outros aspectos, como a importância dada ao profissional no cotidiano do trabalho. Nesse sentido, identificamos também a existência de assistentes sociais em 13 municípios que possuem entre 1 e 10 profissionais em suas equipes. Tendo em vista se tratar de uma pesquisa quantitativa, não foi possível investigar o que levou estes municípios a contarem com assistentes sociais nos órgãos de proteção e defesa civil, no entanto, sua existência em equipes menores já se torna um dado relevante.

Além disso, o fato da maioria dos órgãos em questão não possuir assistentes sociais em seus quadros não significa a sua ausência de participação do Serviço Social nas ações de proteção e defesa civil dos municípios. A convocação de assistentes sociais de outros órgãos para atuação em situações de desastres ocorre com frequência e também ficou clara na análise dos dados da pesquisa.

Conforme apresentado no gráfico abaixo, um percentual expressivo de órgãos pesquisados, 87%, o que corresponde a 124 municípios, afirmou demandar a intervenção de assistentes sociais lotados em outros equipamentos para apoiar as ações de proteção e defesa civil. Apenas 13%, ou seja, 18 municípios, informaram que não recorrem a assistentes sociais para atuação na gestão de desastres. Deste total, 07 possuem profissionais da área em seus quadros.

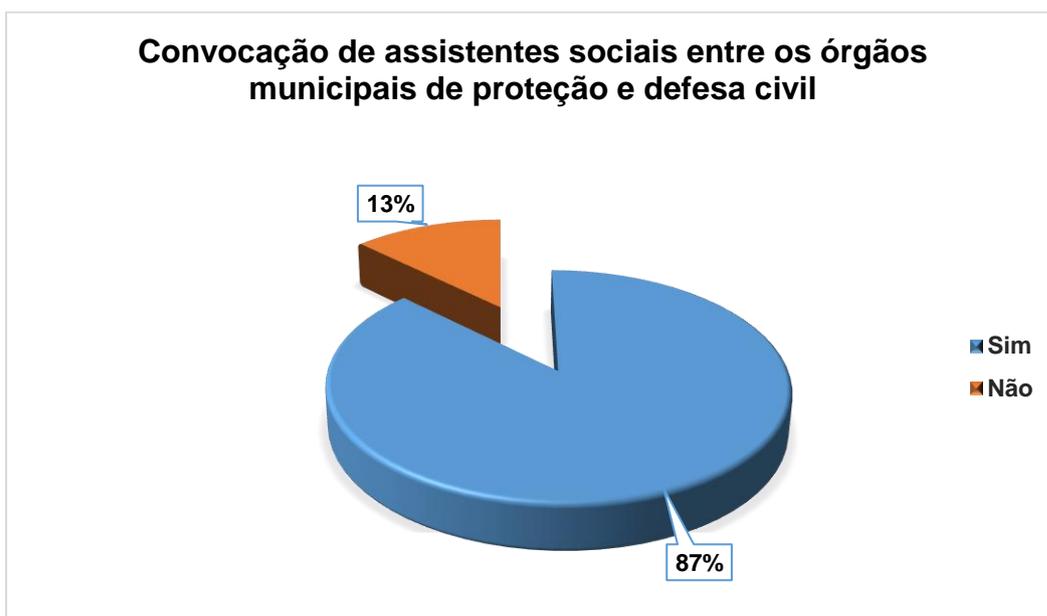


Gráfico 8 – Convocação de assistentes sociais entre os órgãos municipais de proteção e defesa civil.

Fonte: autoria própria.

Entre os órgãos que não contam com assistentes sociais em seus quadros de funcionários, apenas 10% não fazem convocação a outros órgãos para intervenção de assistentes sociais (Vide gráfico 9).

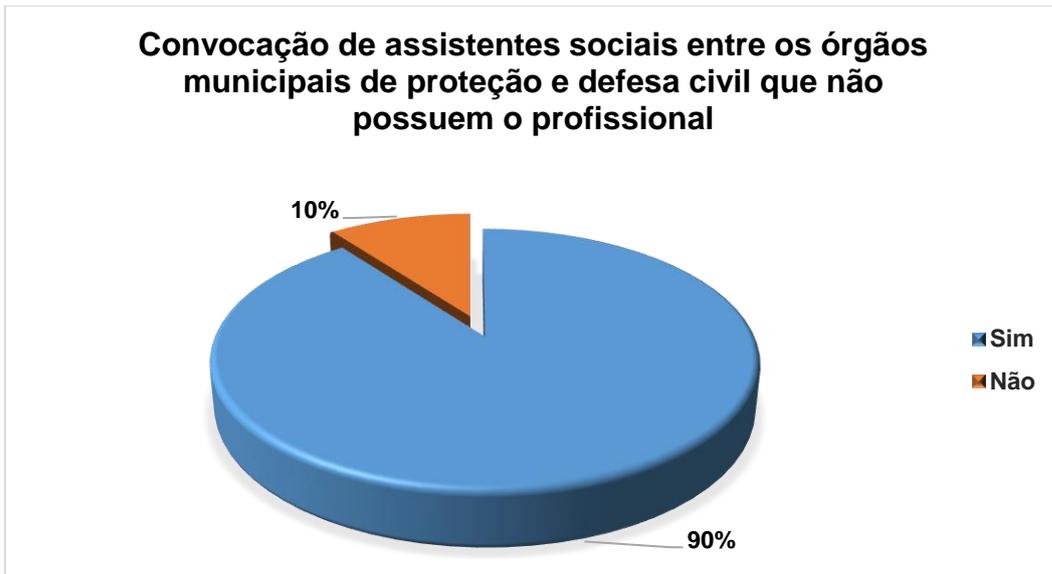


Gráfico 9 - Convocação de assistentes sociais entre os órgãos municipais de proteção e defesa civil que não possuem o profissional.

Fonte: autoria própria

Ao analisamos esta informação por região, verificamos que este percentual, apesar de pequeno, se encontra distribuído entre as regiões Nordeste, Sudeste e Sul. No caso das regiões Centro-oeste e do Norte, todos os municípios indicaram a convocação de assistentes sociais, conforme apresentado no gráfico abaixo.

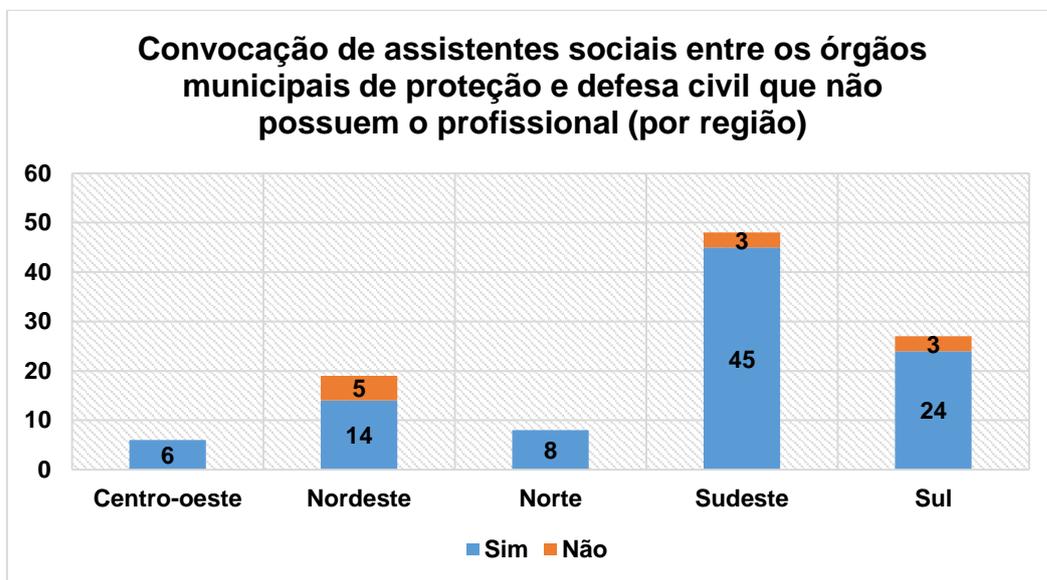


Gráfico 10 - Convocação de assistentes sociais entre os órgãos que não possuem o profissional (por região).

Fonte: autoria própria.

Já entre os órgãos em que há assistente social no quadro de funcionários, o percentual daqueles que não convocam assistentes sociais de outros equipamentos é maior, atingindo 21%. Esta informação pode ser visualizada no gráfico abaixo.

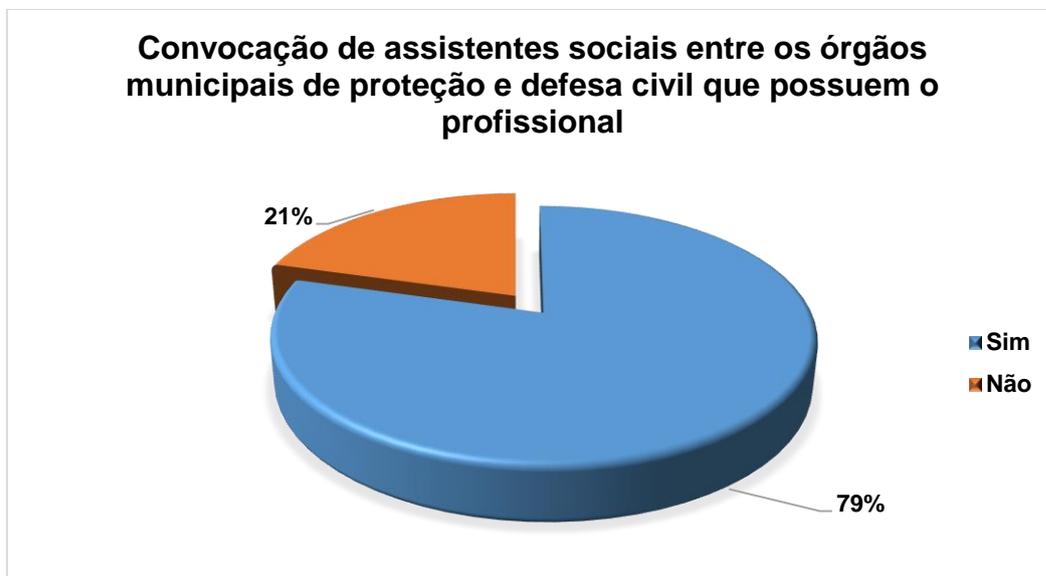


Gráfico 11 - Convocação de assistentes sociais entre os municípios que possuem o profissional.
Fonte: autoria própria

Diferentemente do que ocorre nos órgãos municipais de proteção e defesa civil que não contam com assistentes sociais, no caso dos órgãos que possuem assistente social em seus quadros, ainda que em percentual menor, a convocação de profissionais externos ocorre em quatro das cinco regiões do país, não tendo sido identificada apenas na região Centro-oeste. O menor índice de convocação ocorreu na região Sudeste, na qual está localizado o maior número de profissionais na estrutura (gráfico 12).

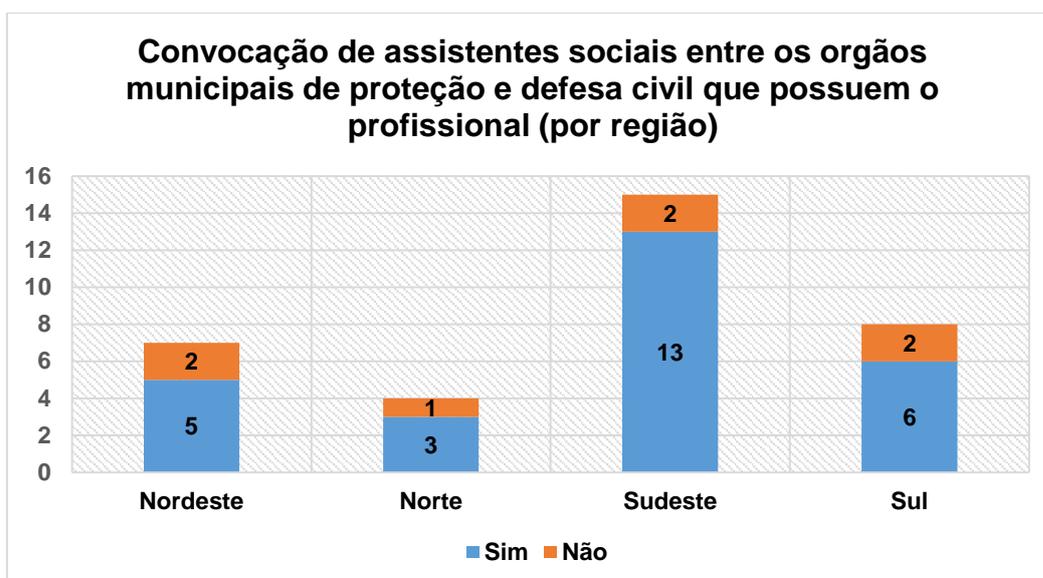


Gráfico 12 - Convocação de assistentes sociais entre os órgãos que possuem o profissional (por região).

Fonte: autoria própria.

Se por um lado, estes resultados sugerem que a existência de profissionais do Serviço Social nas equipes diminui a convocação de assistentes sociais de outros equipamentos, por outro, verifica-se que esta presença não elimina a necessidade de intervenção desses profissionais junto aos órgãos de proteção e defesa civil.

Outra questão a ser analisada à luz destes resultados refere-se à interferência do empregador no trabalho profissional do assistente social. Conforme abordado na seção anterior, embora caracterizado legalmente como profissional liberal, a partir da Lei de Regulamentação da profissão (Lei 8.662/93), a atuação do assistente social provém de uma demanda do empregador. Não é o usuário, no caso dos desastres, a população afetada, que demanda o trabalho do assistente social (Iamamoto, 1999). Na maior parte das vezes, a participação de assistentes sociais em ações desta natureza advém de uma demanda institucional. Acionados pelo poder público municipal, estadual ou nacional ou por outras instituições com as quais estes profissionais possuem vínculos, como é o caso de igrejas e ONGs, os profissionais do Serviço Social são convocados a intervir no campo dos desastres. Nota-se que a demanda ou convocação é mediada pela instituição para a qual assistentes sociais prestam serviço, o que fica bastante evidente na pesquisa.

Ainda em relação à convocação de assistentes sociais para trabalharem junto às equipes de proteção e defesa civil dos municípios, procuramos identificar

quais os equipamentos ou áreas de origem dos profissionais, ou seja, a partir de que locais estes profissionais são acionados para intervirem em contextos de desastres.

Conforme sinalizado em seções anteriores, desde as primeiras legislações que tratam da estruturação da defesa civil, é possível verificar a presença da assistência social na gestão de desastres. Inicialmente a partir de ações isoladas, e, posteriormente com um conjunto mais estruturado e claro de suas atribuições. Nesse sentido, a pesquisa nos permitiu confirmar, em maior escala, a questão apresentada no capítulo anterior, com base em estudos menos abrangentes, de que é, majoritariamente, por meio da assistência social que o Serviço Social comparece no contexto dos desastres, tendo em vista que as(os) assistentes sociais convocadas(os) estão, majoritariamente, lotadas(os) nas secretarias municipais de assistência social⁶⁹.

Apesar de outras secretarias e órgãos também comparecerem no conjunto de instituições que cedem profissionais para a atuação em contextos de desastres junto à defesa civil, como é o caso das secretarias de saúde, de obras, de habitação, entre outras, nenhuma delas adquire a mesma expressão ou, sequer, se aproximam do quantitativo de mais de 60%, indicado para as secretarias responsáveis pela política de assistência social. Ao analisar o gráfico a seguir, esta informação torna-se bastante evidente:

⁶⁹ As secretarias foram apresentadas com nomes bastante variados entre os municípios, porém tiveram como unificador o fato de serem responsáveis pela política de assistência social desenvolvida no local. Alguns exemplos são: Secretaria municipal de políticas sociais, Secretaria de desenvolvimento social, Secretaria de trabalho e assistência social, etc. Para fins deste estudo, serão nomeadas apenas como secretarias municipais de assistência social.

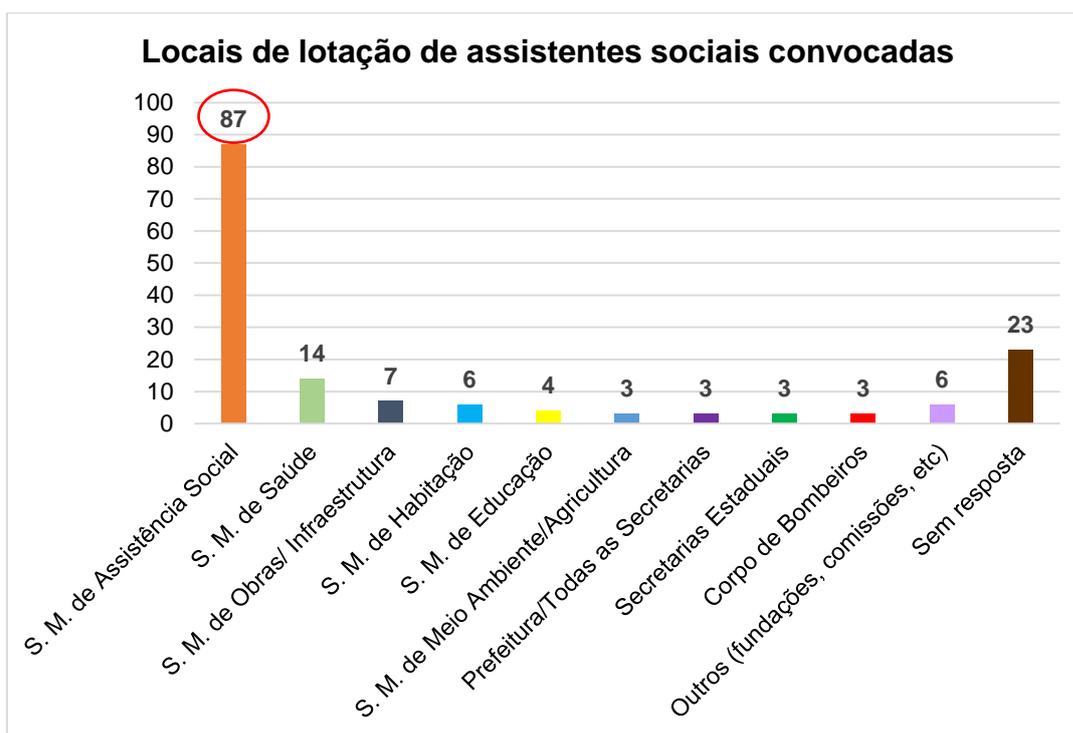


Gráfico 13 - Locais de lotação dos assistentes sociais convocados pelos órgãos de proteção e defesa civil.

Fonte: autoria própria.

Nota: para esta questão era possível marcar mais de uma alternativa. Para obtenção do percentual total (100%), foram consideradas as 136 indicações obtidas.

Se, por um lado, esta informação reforça a relação entre a assistência social e as ações de proteção e defesa civil e, portanto, a importância de um olhar sobre a Política Nacional de Assistência Social, requer um cuidado a fim, tanto de evitar o mimetismo entre a o Serviço Social e as políticas sociais (IAMAMOTO, 2010), neste caso, a assistência social, como de considerar outras importantes inserções de assistentes sociais na gestão de desastres. As duas questões foram abordadas na seção que antecede este capítulo.

Outra questão que procuramos conhecer em relação à convocação de assistentes sociais refere-se à existência ou não de convênios formais para sua efetivação. Entendemos que esta questão contribui para a compreensão sobre a existência ou não de um planejamento no que se refere à inserção de assistentes sociais na gestão dos desastres. Sobre este assunto, a maior parte dos respondentes (75%) informou não haver convênio formal para a convocação de assistentes sociais, enquanto 25%, ou seja, 36 municípios, informou que há este tipo de convênio, conforme pode ser observado no gráfico 14.

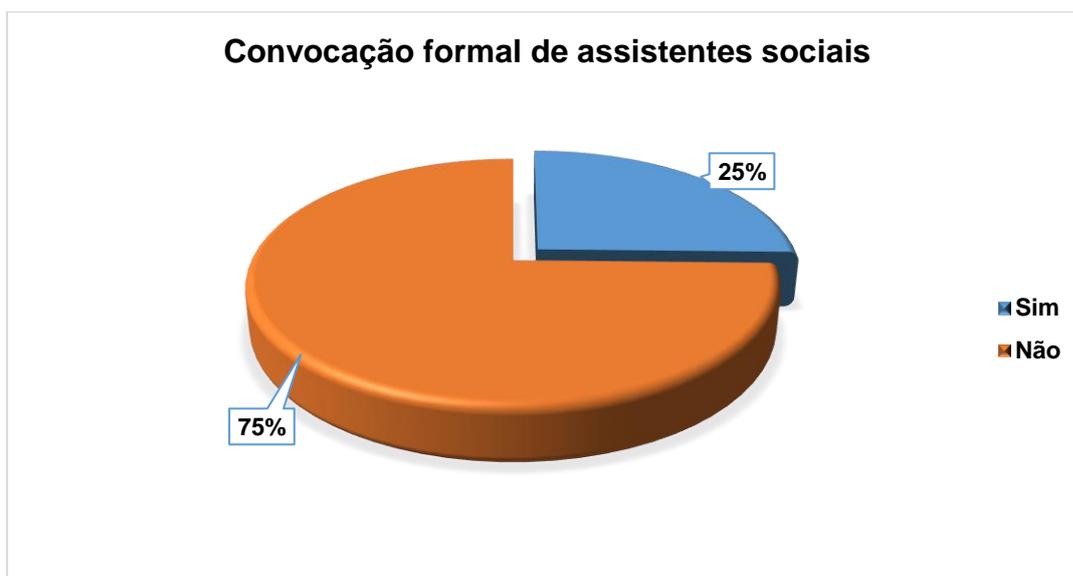


Gráfico 14 - Percentual de convocação de assistentes sociais por meio de convênios formais.
Fonte: autoria própria.

Considerando que a maior parte das convocações ocorre no âmbito das prefeituras, é possível que os convênios aos quais os respondentes se referiram sejam os planos de contingência municipais. Ainda que se trate de um documento de suma importância para a gestão de desastres, normalmente o mesmo se encontra voltado exclusivamente para a resposta aos impactos, sendo este mais um indicativo de redução no que se refere ao trabalho profissional do Serviço Social no campo dos desastres, na lógica dos órgãos municipais de proteção e defesa civil.

Um dos aspectos mais relevantes da etapa quantitativa da pesquisa refere-se ao conhecimento em relação às fases da gestão dos desastres nas quais assistentes sociais estão envolvidos. Esta informação contribui para uma melhor compreensão do exercício profissional que os assistentes sociais vêm realizando junto aos órgãos de proteção e defesa civil e, conseqüentemente, do lugar que estes profissionais vêm ocupando no campo dos desastres de forma mais geral, principal objetivo do estudo proposto.

Como mencionado anteriormente, a gestão de desastres requer a implementação de ações em diferentes fases, conforme consta na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. São elas: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, sendo as duas últimas fases características do momento após a ocorrência do impacto. Na aplicação da pesquisa, quando questionados sobre as fases nas quais há participação de assistentes sociais, obtivemos os seguintes

resultados: 112 indicaram a resposta, seguida da recuperação, com 87 indicações. Este resultado equivale a 31% e 24%, respectivamente.

Já as fases de prevenção, mitigação e preparação, que se vinculam ao período pré-impacto apresentaram, juntas, o somatório de 167 indicações, o equivalente a 45% das respostas. Ressalta-se que 33 municípios indicaram a participação de assistentes sociais em todas as fases dos desastres (gráfico 15).

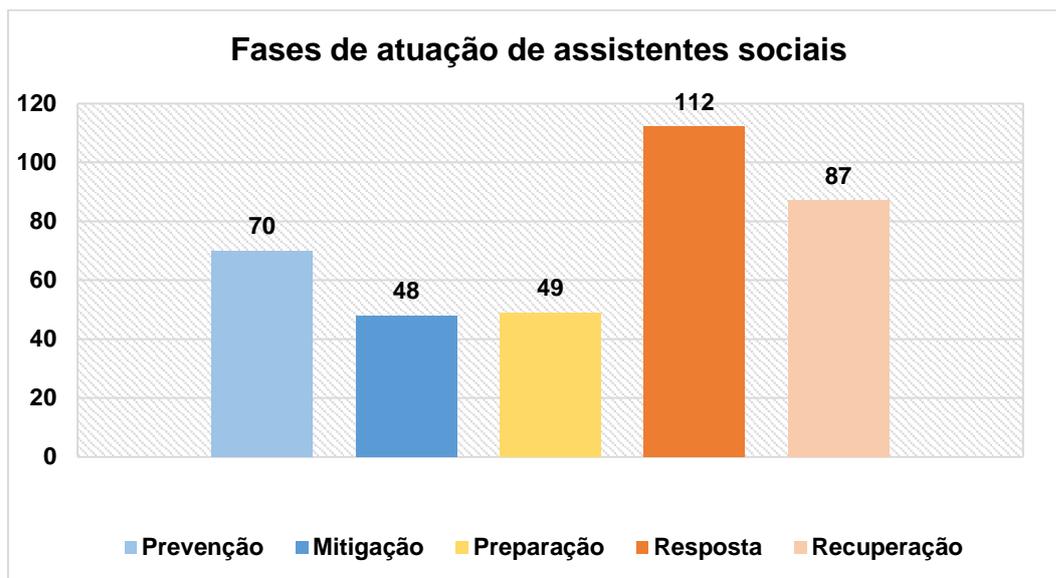


Gráfico 15 - Fases de atuação de assistentes sociais.
Fonte: autoria própria.

Nota: para esta questão era possível marcar mais de uma alternativa. Para a obtenção do percentual total (100%), foram consideradas as 366 respostas obtidas.

Especificamente na fase aguda do desastre, a convocação de profissionais de outros órgãos para se somarem às equipes próprias das defesas civis é bastante comum e fundamental para o atendimento em contextos absolutamente desafiadores. No caso de assistentes sociais, cabe lembrar que, de acordo com o Código de Ética Profissional, em seu Art. 3º, um dos deveres do/a assistente social consiste em: “participar de programas de socorro à população em situação de calamidade pública, no atendimento e defesa de seus interesses e necessidades” (CFESS, 1993, p. 27). Desta forma, independentemente do vínculo profissional ou das motivações que levam profissionais até o local das emergências, esta atuação está prevista e se faz presente no conjunto de ações realizadas pelos profissionais do Serviço Social.

Após a ocorrência dos impactos, assistentes sociais deixam sua rotina de trabalho para engrossarem as equipes nas diversas emergências que ocorrem todos os anos no contexto nacional. Entre deslizamentos, secas, terremotos e outras situações que geram um grande contingente de desabrigados e desalojados estão assistentes sociais realizando atendimento aos afetados.

Conforme abordado anteriormente, a tendência do trabalho de assistentes sociais se concentrar nas ações de resposta e de recuperação já foi apontada em alguns estudos de casos específicos, como os desenvolvidos por Marques (2011), referente ao desastre socioambiental do Vale do Itajaí – SC, por Siena (2012), ao tratar das chuvas em Ribeirão Preto - SP e Santos (2012a) voltado para o caso de Blumenau – SC. Reportagens sobre impactos ocorridos nos últimos anos, como o desabamento no morro do Bumba, em Niterói - RJ (2010)⁷⁰, o desabamento dos prédios no Centro do Rio de Janeiro - RJ (2012)⁷¹, o incêndio em depósito de combustíveis em Duque de Caxias - RJ (2013)⁷² e o caso recente do rompimento das barragens da mineradora Samarco, em Mariana - Minas Gerais (2015)⁷³ também evidenciam esta questão.

Tendo em vista que os problemas não cessam com o fim da emergência, o trabalho de assistentes sociais não se limita às ações diretas desenvolvidas junto aos órgãos de proteção e defesa civil, mas inclui uma série de outras decorrentes de demandas evidenciadas após a ocorrência de impactos. Nesse sentido, muitos casos passam a ser acompanhados por profissionais do Serviço Social que, vinculados a diferentes políticas públicas, atendem as demandas socioeconômicas que se arrastam por anos. No caso da Política de Assistência Social, esta questão torna-se bastante clara considerando as inúmeras dificuldades de recuperação dos bens perdidos, a morosidade para realocação da população desabrigada, o acompanhamento do aluguel social, entre outras questões que fazem com que a população afetada se torne usuária quase permanente desta política e,

⁷⁰ Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/04/defensoria-afirma-que-ha-24-desaparecidos-no-bumba.html>>. Acesso em: 09 de mai. 2017

⁷¹ Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/sete-vitimas-confirmadas-no-desabamento>>. Acesso em: 16 de jan. 2017

⁷² Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/05/incendio-continua-atingir-deposito-em-caxias-rj-nesta-sexta.html>>. Acesso em: 16 de jan. 2017.

⁷³ Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2015/11/jovem-de-sao-carlos-trabalha-como-voluntaria-em-tragedia-de-mariana.html>> e <<http://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/11/1703818-familiares-dos-operarios-que-estavam-na-barragem-reclamam-de-falta-de-informacao.shtml?mobile>>. Acesso em: 10 de nov. 2015.

consequentemente, do Serviço Social. As ações realizadas nesse momento, de acordo com a PNPDEC, constituem-se em ações de recuperação.

Contudo, de volta aos dados da pesquisa, quando partimos para a análise das fases referentes ao pré-impacto, ainda que em número inferior aqueles apresentados para as fases pós-impacto, a informação levantada causa certo estranhamento. O foco histórico e notório na intervenção pós-impacto não encontra consonância com o percentual alcançado, que indica 45% do trabalho de assistentes sociais junto aos órgãos de proteção e defesa civil voltado para o pré-impacto.

Não é difícil supor que, sendo a participação de assistentes sociais efetivada, em sua maioria, a partir de outras secretarias, ela não ocorra a todo e qualquer momento. Visando uma melhor compreensão dessa realidade, tornou-se necessário realizar o cruzamento dessa informação com o resultado da questão seguinte, que trata das atribuições de assistentes sociais na gestão de desastres.

Tendo em vista se tratar de uma questão aberta, fez-se necessário o agrupamento das respostas por semelhança das atividades descritas. As respostas geraram 11 conjuntos de atribuições. Os resultados obtidos, no entanto, foram bastante diferentes daqueles apresentados na questão anterior.

Dos 11 conjuntos gerados, apenas quatro estão relacionados às ações preventivas. Os mesmos são constituídos por ações voltadas para a realização de levantamentos socioeconômicos, cadastramento da população, reuniões, palestras e orientações voltadas para famílias em situação de risco nas fases anteriores aos impactos. Ao todo, os quatro conjuntos agruparam 21 ações.

Já os conjuntos constituídos por ações voltadas para o período pós-impacto, somaram 07 no total e agruparam 93 ações. Nestes casos, observa-se uma forte concentração nas ações de atendimento da população afetada, que vão desde o cadastramento e encaminhamento dos usuários para programas sociais, passando pela realização de visitas e vistorias, até a gestão de abrigos e doativos, entre outras características das fases de resposta e recuperação⁷⁴. Estas ações podem ser visualizadas na tabela 2.

Considerando que a maior parte dos respondentes não foi constituída por

⁷⁴ Estas atribuições serão aprofundadas no estudo de caso, tendo em vista que também comparecem no relato dos profissionais envolvidos no caso de 2011, no interior do estado do Rio de Janeiro.

assistentes sociais, alguns não souberam responder à questão ou apresentaram respostas inválidas. Ações que não puderam ser identificadas como sendo de uma ou outra fase da gestão de desastres não foram consideradas.

Ações desenvolvidas		
Ações características do período pré-impacto	Atendimento da população em situação de risco (incluindo mapeamento, cadastramento, visitas e acompanhamento)	12
	Realização de palestras, oficinas e campanhas educativas	6
	Formação de Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil – NUPDEC	2
	Realização de estudos sociais	1
	Total de indicações	21
Ações características do período pós-impacto	Atendimento e acompanhamento da população afetada	44
	Gestão de abrigos	22
	Gestão de donativos (incluindo alimentos, roupas, medicação, etc.)	10
	Realização de triagem e cadastro da população afetada	8
	Cadastramento e encaminhamento para aluguel social e outros benefícios	7
	Elaboração de pareceres e laudos	1
	Realização de levantamento socioeconômico	1
Total de indicações	93	

Tabela 2 - Atribuições de assistentes sociais.
Fonte: autoria própria.

A partir das informações apresentadas na Tabela 2, verifica-se que o direcionamento do exercício profissional de assistentes sociais encontra-se voltado para os impactos e suas consequências não somente em casos específicos, conforme demonstrado nos estudos mencionados (Marques, 2011; Siena, 2012, Santos, 2012a) e observado nas reportagens, mas se trata de uma tendência de abrangência nacional. Tal realidade reforça o papel de assistentes sociais como “executores terminais das políticas públicas” em sua versão mais aguda.

Acrescenta-se a esta questão, o fato de muitas das respostas abertas que não foram relacionadas na tabela, tendo em vista não terem sido identificadas em que fases do desastre as mesmas são realizadas, também apontarem para uma compreensão bastante limitada e, por vezes, equivocada em relação às atribuições e competências do Serviço Social. Apoio psicológico, atendimento humanitário, controle e vigilância da população, assim como suporte à defesa civil foram

mencionados pelos respondentes, sugerindo a permanência de uma imagem da profissão ainda voltada para os aspectos oriundos de suas protoformas, assim como para seu lugar subalterno.

Por fim, uma última análise em relação aos dados levantados na etapa quantitativa da pesquisa, refere-se à relação entre a convocação de assistentes sociais após a ocorrência do impacto e o trabalho mais amplo na gestão de desastres, ou seja, se os profissionais que chegam para reforçar as equipes se integram às ações em andamento ou se intervêm pontualmente, sem o estabelecimento de um vínculo de continuidade com o que vinha sendo realizado nos momentos anteriores ao impacto. Apesar desta questão ser melhor abordada no estudo de caso, a ser tratado na seção posterior, um olhar para as fases da gestão de desastres nas quais assistentes sociais participam, relacionadas com a presença ou não desses profissionais na estrutura dos órgãos de proteção e defesa civil já oferece algumas pistas nesse sentido.

Ao cruzar as duas informações, verifica-se que nos locais nos quais há assistentes sociais, as respostas em relação às etapas voltadas para o período do pré-impacto apresentam um aumento entre 9 a 19% em relação aos locais nos quais não há a presença destes profissionais. Já para as ações relacionadas ao pós-impacto não foi identificada uma variação significativa. A mesma não ultrapassa 3%. Esta informação pode ser melhor visualizada no gráfico abaixo:

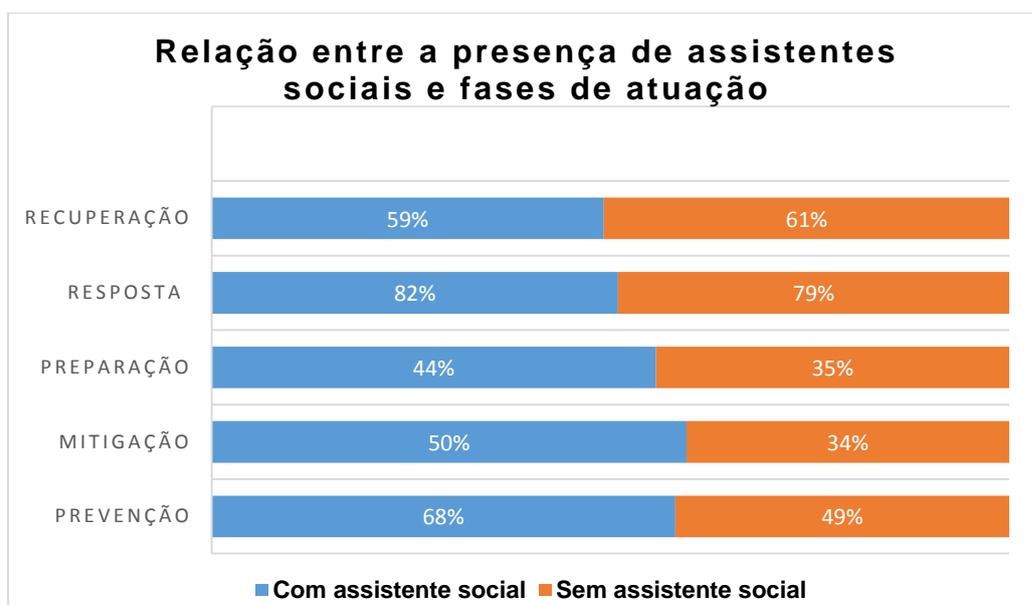


Gráfico 16 - Relação entre a presença de assistentes sociais e fases de atuação.
Fonte: autoria própria.

Este resultado aponta dois aspectos interessantes: nos órgãos em que um trabalho de caráter mais preventivo é desenvolvido, pode haver uma tendência maior na incorporação de profissionais do Serviço Social. Por outro lado, a presença de assistentes sociais pode influenciar o tipo de atuação que os órgãos municipais de proteção e defesa civil possuem. Considerando o caráter da pesquisa não é possível arriscarmos uma conclusão nesse sentido, no entanto, é possível afirmar que ambos os aspectos podem coexistir e se retroalimentar neste processo.

Com estas informações, concluímos a apresentação dos resultados da etapa quantitativa da pesquisa. Ainda que a partir de um questionário breve, esta etapa nos possibilitou uma primeira aproximação em relação a alguns aspectos tanto da estrutura dos órgãos municipais de proteção e defesa civil como do lugar ocupado por assistentes sociais nestes espaços. Apontou para a recente criação dos órgãos municipais de proteção e defesa civil e demonstrou que o número reduzido de profissionais não é uma realidade de um ou de outro município, mas afeta grande parte dos 142 municípios que fizeram parte da amostra. Confirmou-se também a ausência de profissionais do Serviço Social na maioria destas equipes, apesar da prática de convocação destes profissionais ser bastante frequente. Conforme sinalizado em outros estudos, que não estiveram baseados em dados quantitativos, a assistência social se revelou como a área de maior acionamento dos órgãos de proteção e defesa civil para convocação de assistentes sociais, apontada por 87

municípios. Quanto às fases da gestão dos desastres das quais os assistentes sociais participam, estas se concentram no pós-impacto, ou seja, na resposta e na recuperação, ainda que no discurso, a prevenção, a mitigação e a preparação se façam presentes.

Apesar da relevância do trabalho de assistentes sociais no momento da emergência, conforme já abordado anteriormente, seu reconhecimento não retira a necessidade e importância de pensarmos questões e desafios que fazem parte do cotidiano e que se relacionam com o pré-impacto.

Entendemos que a ampliação do escopo de trabalho de assistentes sociais na gestão de desastres é fundamental para qualificar a presença do Serviço Social nos órgãos municipais de proteção e defesa civil, tendo em vista que é no cotidiano institucional que assistentes sociais terão a possibilidade não apenas de integrar as frentes emergenciais, mas de contribuir com a proposição de ações de outra natureza.

5

O impacto de 2011 no interior do estado do Rio de Janeiro e o lugar ocupado pelas assistentes sociais na gestão de desastres: um estudo de caso

O dia 12 de janeiro de 2011 entrou para a história do Brasil como o dia de um dos maiores desastres do país. O discurso hegemônico insiste em afirmar que o desastre foi causado por uma chuva torrencial que caiu sobre o interior do estado do Rio de Janeiro, devastando tudo o que encontrava pela frente e gerando perdas incalculáveis. Relatório elaborado pelo Banco Mundial contabiliza 905 mortos, mais de 300 mil pessoas afetadas e 4,78 bilhões de reais em perdas e danos (Banco Mundial, 2012). Apesar dos dados oficiais relativos ao número de mortos, pessoas que conheceram a região antes de 2011 descrevem o desaparecimento de localidades inteiras, o que torna os números divulgados bastante questionáveis.

Ainda segundo a perspectiva oficial, não havia muito o que fazer diante de tanta água. A informação sobre o volume pluviométrico e a surpresa em relação ao que era esperado para chover em um mês, apresenta-se como a justificativa central para o que ocorreu na região:

Em nota oficial emitida no início desta tarde, a prefeitura de Teresópolis afirmou que os 140 mm de chuva de terça (11) para quarta (12) representaram o equivalente a um mês de chuvas e admitiu que **o número de 48 mortos pode aumentar** até o final do dia. Por volta das 3 horas desta quarta, o prefeito Jorge Mario acionou o "Gabinete de Emergência" e iniciou um plano de atendimento às vítimas, no qual trabalham cerca de 800 pessoas. (Uol Notícias, 2011)

Nas raras vezes em que o impacto é associado às questões como a vulnerabilidade e tipo de uso e ocupação do solo, esta associação não vem acompanhada de uma abordagem mais aprofundada em relação a sua forma de produção e reprodução.

De acordo com informações do DRM-RJ (Departamento de Recursos Minerais do Rio de Janeiro), a entrada de massas de ar provenientes da Zona de Convergência do Atlântico Sul (ZCAS) na Região Serrana do Rio de Janeiro, associada ao uso e ocupação do solo, bem como às chuvas antecedentes e erosões fluviais e pluviais, culminaram nos deslizamentos e inundações na região. Segundo o INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), em dois dias a estação do INMET (Instituto

Nacional de Meteorologia) registrou 166 milímetros de chuva em Nova Friburgo, mais de 70% do valor médio histórico para o mês. (Banco Mundial, 2012, p. 13)

Como tratamos na seção introdutória do estudo, falar do desastre como um evento inesperado e incontrolável tem sido recorrente. Trata-se da visão hegemônica que escamoteia suas raízes e justifica a sua manutenção, ainda que, nesse caso, pelo menos três dos municípios afetados (Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis) convivam com situações de alagamentos e desabamentos quase todos os anos e, nesse sentido, o desastre não possa ser entendido como algo novo, inesperado, tampouco incapaz de ser prevenido. Em alguns momentos, tem-se a impressão que estes municípios se revezam, ano após ano, no ranking das cidades mais afetadas da região serrana do estado do Rio de Janeiro em termos de desastre. Mas nem esta realidade, amplamente conhecida, fez com que as explicações para o que ocorreu no dia 12 de janeiro de 2011 ganhassem outra conotação.

Os municípios diretamente afetados foram: Areal, Bom Jardim, Carmo, Cantagalo, Cordeiro, Macuco, Nova Friburgo, Paraíba do Sul, Petrópolis, Santa Maria Madalena, Sapucaia, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis e Três Rios. Deste total, sete decretaram estado de calamidade pública: Areal, Bom Jardim, Nova Friburgo, Petrópolis, São José do Vale do Rio Preto, Sumidouro e Teresópolis, sendo cinco deles visitados para fins desse estudo: Areal, Nova Friburgo, Petrópolis, São José do Vale do Rio Preto e Sumidouro.

5.1. Apresentação da Metodologia

O estudo de caso se constituiu em uma etapa da pesquisa que, juntamente com o levantamento de dados quantitativos, possibilitou a utilização da triangulação de método.

Optou-se por uma seleção de cinco municípios entre os afetados pelo impacto ocorrido no interior do estado do Rio de Janeiro em 2011, nos quais buscamos entrevistar gestores (coordenadores ou secretários) e agentes de proteção e defesa

civil, assim como assistentes sociais que atuaram no caso. As entrevistas foram semiestruturadas e os roteiros elaborados contaram com pequenas variações, a depender do cargo ocupado pelo entrevistado⁷⁵. A maior parte foi constituída por perguntas abertas.

A partir da realização das visitas e das entrevistas, foi possível uma aproximação com profissionais (gestores e agentes de defesa civil e assistentes sociais) que vivenciam o cotidiano referente à gestão de desastres nos municípios que fizeram parte do estudo de caso, o que propiciou um conhecimento sobre seus perfis, sobre a dinâmica de trabalho e sobre a intervenção em desastres, a partir do impacto de 2011.

A visita proporcionou também um conhecimento a mais da realidade, pois teve-se a chance de observar o que nem sempre é verbalizado. O trabalho de campo foi uma oportunidade de grande valia para confrontar as informações levantadas por meio dos dados quantitativos, coletados na primeira etapa da pesquisa, com as referências teóricas e as reportagens veiculadas na mídia. A partir dele tornou-se possível lançar um olhar mais aprofundado para questões levantadas anteriormente, entre elas alguns aspectos sobre a estrutura dos órgãos municipais de proteção e defesa civil e sobre o lugar ocupado pelas assistentes sociais na gestão de desastres nos municípios.

De forma geral, logo nos primeiros contatos com os órgãos municipais de proteção e defesa civil, os gestores apresentaram-se bastante solícitos e se dispuseram a agendar um encontro para a realização das entrevistas (em um dos municípios a entrevista foi realizada com o subsecretário, em exercício no cargo naquele momento). No caso das entrevistas com os agentes, frequentemente foram sinalizadas dificuldades de agendamento prévio, em função do constante trabalho de rua que os profissionais realizam⁷⁶. Ainda assim, houve o comprometimento por parte dos gestores para que, na data agendada para a visita, algum profissional fosse designado para a entrevista, o que se efetivou em quatro dos cinco municípios visitados.

⁷⁵ O roteiro de perguntas direcionadas aos gestores continha 19 questões, o segundo, direcionado aos agentes de proteção e defesa civil continha 12 questões e o terceiro, direcionado às assistentes sociais, 18 questões. Ver apêndices.

⁷⁶ Entre os agentes de proteção e defesa civil entrevistados, dois exercem função na gestão, porém, também realizam trabalho de campo, principal requisito para este grupo na pesquisa realizada.

No caso de Areal, considerando o tamanho da equipe, composta por um (01) coordenador, cargo comissionado na prefeitura municipal, um (01) agente de defesa civil, servidor público com cargo de operador de máquinas e um (01) estagiário, estudante de arquitetura, à época cursando o segundo período, a entrevista foi realizada em grupo e contou com a intervenção de todos eles.

Em Sumidouro, não foi possível realizar a entrevista com o agente de proteção e defesa civil. Na data da visita à instituição, o único profissional ocupante deste cargo na equipe encontrava-se em reunião com o engenheiro da Secretaria do Meio Ambiente do município, que desenvolve algumas atividades em conjunto com a defesa civil.

As entrevistas com os gestores e agentes aconteceram nos próprios órgãos municipais de proteção e defesa civil. No caso dos gestores, duraram, em média, uma hora. Com os agentes de defesa civil se caracterizaram por encontros de duração mais curta, em média 30 minutos cada um. O fato de não terem sido previamente agendadas pode ter contribuído para isso, porém, a quantidade de atribuições com as quais esses profissionais encontram-se envolvidos também deve ser considerada. As três entrevistas realizadas individualmente com os agentes de proteção e defesa civil, nos municípios de Nova Friburgo, Petrópolis e São José do Vale do Rio Preto, ocorreram em intervalos entre uma atividade e outra. Em um dos casos, a entrevista quase foi interrompida. Após ter tido que atender várias ligações, o agente foi chamado para atuar em um incêndio.

Uma característica marcante no contato com esses profissionais foi a predominância de uma linguagem mais objetiva e direta, o que também contribuiu para que o tempo das entrevistas fosse mais reduzido. São profissionais de “poucas palavras”, como costumamos dizer popularmente em relação àqueles que não têm como característica entrar em muitos detalhes nas conversas. Apesar disso, demonstraram grande sensibilidade em relação à gestão de desastres, revelando muito comprometimento com o trabalho realizado.

Conforme sinalizado nos capítulos anteriores, o objeto de estudo tem como foco o lugar ocupado por assistentes sociais na gestão de desastres. Sobre este aspecto, a pesquisa procurou conhecer questões referentes às atribuições dos profissionais, à forma como a atuação acontece e o olhar tanto dos profissionais de defesa civil como das assistentes sociais sobre o trabalho realizado após o impacto

de 2011. Contudo, assim como observado na análise dos dados quantitativos, também entre os municípios que fizeram parte da amostra qualitativa, a presença de assistentes sociais nas equipes de proteção e defesa civil não é uma realidade e a convocação de profissionais lotados em outros órgãos ocorre com frequência. Mais uma vez, identificou-se a relevância das secretarias responsáveis pela política de assistência social dos municípios na gestão dos desastres⁷⁷. Nos cinco municípios, as secretarias municipais de assistência social foram apontadas como os órgãos por meio dos quais as assistentes sociais são requisitadas quando identificada alguma necessidade⁷⁸.

Nessa etapa do estudo, a confusão entre a política de assistência social e o Serviço Social, enquanto profissão, esteve muito presente no diálogo com os profissionais da defesa civil, tanto gestores como agentes. Por esta razão, muitas vezes, questões referentes ao trabalho das assistentes sociais foram respondidas como sendo o trabalho destas profissionais na política de assistência social. Pode-se dizer que as assistentes sociais que os profissionais da defesa civil enxergam são aquelas vinculadas à política de assistência social. Entender o momento e a forma como o processo de convocação ocorre caracteriza-se como um dos mais relevantes aspectos para o estudo em questão, tendo em vista que estas informações contribuem significativamente para elucidar o lugar que o assistente social vem ocupando na gestão de desastres.

Os contatos com as assistentes sociais foram realizados por meio de redes sociais, telefonemas ou visitas aos órgãos públicos municipais, a partir dos quais buscou-se identificar profissionais que haviam trabalhado no impacto de 2011. Exceto no município de Teresópolis, em todos os outros locais não foram encontradas dificuldades para o agendamento das entrevistas.

Em função da inexistência de assistentes sociais nos órgãos de proteção e defesa civil dos municípios que fizeram parte do estudo de caso, não houve uma preocupação inicial com a lotação das profissionais no momento da pesquisa. O único requisito era ter tido atuação no caso em 2011. No entanto, logo após a

⁷⁷ Na etapa quantitativa da pesquisa a secretaria de assistência social já havia sido identificada como o principal órgão acionado para convocação de assistentes sociais para atuação junto aos órgãos de proteção e defesa civil. Ver capítulo IV do estudo.

⁷⁸ Em cada município a Secretaria responsável pela execução da Política Nacional de Assistência Social possui um nome diferente. Optou-se por utilizar o Termo Secretaria de Assistência Social indistintamente, contribuindo para a manutenção do sigilo.

primeira entrevista, identificou-se a necessidade de buscar profissionais que mantiveram vínculo empregatício com a prefeitura, tendo em vista a importância do conhecimento sobre os desdobramentos do impacto e sobre o momento atual da gestão de desastres nos municípios. Essa entrevista foi aproveitada, porém optamos por ouvir também outra assistente social, lotada na prefeitura no momento da entrevista, visando a complementação das informações.

Em sua maioria, as entrevistas com as assistentes sociais ocorreram em seus espaços de trabalho: secretarias municipais de assistência social, centros de referência de assistência social e, em um dos casos, uma instituição sem fins lucrativos, na qual uma das profissionais também desenvolve suas atividades laborais. Apenas uma das entrevistas aconteceu em local neutro e fora do horário de trabalho. Observou-se que a identificação profissional com uma pesquisadora da mesma área facilitou consideravelmente o contato com as profissionais e sua abertura para que as questões fossem colocadas mais livremente. As entrevistas duraram, em média, uma hora e vinte minutos.

Com o objetivo de dar visibilidade à fala dos entrevistados no estudo e garantir o sigilo em relação às suas identidades, os secretários e coordenadores de defesa civil foram identificados como gestores e os técnicos como agentes de defesa civil⁷⁹. Foram atribuídas letras para identificação dos municípios (A, B, C, D, E) utilizadas para vincular a fala dos profissionais aos municípios nos quais desenvolvem suas atividades laborais. O mesmo formato foi utilizado nas citações de trechos de falas das assistentes sociais.

Na tabela abaixo é possível identificar as datas da realização das entrevistas, de acordo com os municípios.

⁷⁹ Esclarecemos que esta distinção tem efeito meramente didático, tendo em vista que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil não faz esta distinção. De acordo com a PNPDEC, agentes políticos responsáveis pela direção superior dos órgãos do SINPDEC, responsáveis pela coordenação e direção dos órgãos de proteção e defesa civil, detentores de cargo, emprego ou função pública, voluntários são denominados agentes de proteção e defesa civil (LEI 12.608/12, Art.18)

Profissionais entrevistados (área)	Data da entrevista	Identificação do município
Profissional(is) de proteção e defesa civil	26 de junho de 2015	A
Profissional de Serviço Social	18 de junho de 2015	A
Profissional de Serviço Social	19 de junho de 2015	A
Profissional(is) de proteção e defesa civil	14 de setembro de 2015	B
Profissional de Serviço Social	14 de setembro de 2015	B
Profissional(is) de proteção e defesa civil	10 de julho de 2015	C
Profissional de Serviço Social	10 de julho de 2015	C
Profissional(is) de proteção e defesa civil	10 de julho de 2015	D
Profissional de Serviço Social	17 de julho de 2015	D
Profissional(is) de proteção e defesa civil	09 de setembro de 2015	E
Profissional de Serviço Social	09 de setembro de 2015	E

Tabela 3 - Data de realização das entrevistas por profissional e município.

Fonte: autoria própria

5.2.

Perfil dos entrevistados: uma aproximação com os profissionais de proteção e defesa civil e com as assistentes sociais

Com o objetivo de conhecer o perfil dos profissionais entrevistados, foram levantadas informações referentes à formação, à capacitação e à experiência dos mesmos.

Em relação à formação dos gestores de defesa civil entrevistados, todos informaram possuir curso de nível superior em diferentes áreas, como Direito, Engenharia e Administração.

Quatro secretários/coordenadores de defesa civil são provenientes do corpo de bombeiros e cedidos para a função de defesa civil. São profissionais com longos anos de experiência na área militar. Pelo menos dois deles com experiência em

defesas civis de outros municípios. Apenas o gestor de Areal é oriundo da sociedade civil. As equipes contam com outros profissionais oriundos do corpo de bombeiros.

Entre os agentes de defesa civil, dois possuem nível superior (formação em Engenharia) e dois possuem nível médio. Todos são civis, concursados e cedidos de outros órgãos das prefeituras municipais para trabalharem na defesa civil, tendo em vista que até o momento das entrevistas, em nenhum dos municípios havia sido realizado concurso público específico para a área.

Conforme sinalizado nos capítulos anteriores, a questão da militarização da defesa civil está longe de ser considerada resolvida e continua dividindo opiniões. Independentemente das polêmicas que circundam o tema, o fato é que a “área” militar permanece ocupando amplos espaços nos diferentes órgãos de proteção e defesa civil do país e influenciando sua lógica de funcionamento.

Quanto à capacitação específica em defesa civil, a maior parte demonstra conhecimento e envolvimento em torno dos temas que circundam a gestão de desastres. Alguns citaram a realização de cursos oferecidos por órgãos do SINPDEC, como a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, a Secretaria Estadual do Rio de Janeiro e até por outros municípios. Contudo, o conhecimento e a capacitação em defesa civil encontram-se em estágios muito diferentes entre os entrevistados, de acordo com o município no qual trabalham. Um exemplo que revela esta diferença é o fato dos municípios de Petrópolis e Nova Friburgo fazerem parte de um convênio entre o Brasil e o Japão que tem possibilitado uma estreita articulação entre os países e uma troca constante de experiências na gestão de desastres, incluindo, viagens ao Oriente e visita dos japoneses aos órgãos de proteção e defesa civil desses locais, enquanto em municípios menores e mais distantes da capital, a única experiência de capacitação é a realização de cursos de curta duração, na maior parte das vezes realizados à distância, o que tem sido um traço marcante no que tange às capacitações da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil em todo o país.

Em um dos municípios visitados, tanto o gestor como o agente de defesa civil afirmaram desconhecer a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Um deles afirma não ter realizado nenhum curso na área.

Em relação ao caso de 2011, apenas um dos gestores entrevistados não atuou na resposta, pois, na época, apesar de exercer um cargo público, o órgão no qual

estava lotado não mantinha interface com a área de defesa civil. Todos os demais, tanto gestores como agentes de defesa civil, trabalharam exercendo diferentes funções. O fato de estarem lotados em órgãos de proteção e defesa civil atualmente faz com que, independentemente da crise aguda de 2011, todos encontrem-se envolvidos no desastre, considerando o período pós-impacto e as ações decorrentes dele.

Quanto às assistentes sociais, somente uma delas graduou-se em universidade privada. As outras cinco são oriundas de universidades públicas. A formação de cinco, entre as seis assistentes sociais, ocorreu após os anos 2000. Cinco possuem curso de pós-graduação concluído e uma delas em andamento, no período de realização das entrevistas.

Em relação ao vínculo empregatício, quatro são concursadas e duas contratadas. Conforme mencionado anteriormente, uma não trabalha mais no poder público municipal. Do total de profissionais ouvidas, apenas uma delas teve uma atuação indireta na resposta ao impacto de 2011 pois à época estava lotada na área de saúde. Algumas chegaram na prefeitura logo após o impacto de 2011, tendo sido convocadas para o atendimento da população afetada por já terem sido aprovadas em concurso público e estarem aguardando a convocação ou pela necessidade de contratação emergencial dos municípios. Atualmente, cinco assistentes sociais entrevistadas estão lotadas em secretarias responsáveis pela Política de Assistência Social dos municípios que fazem parte do estudo. Três trabalham na gestão, entre elas, duas exercem cargos de liderança remunerados.

enquanto outros municípios possuem baixa densidade demográfica e, de acordo com o Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro - CEPERJ, uma parcela significativa deles apresenta “fraco desempenho econômico”⁸⁰.

As diferenças existentes entre os municípios estão presentes também nos serviços públicos e ficaram evidentes no estudo desenvolvido. Em relação à estrutura dos órgãos de proteção e defesa civil, em alguns deles, a ausência de salas, computadores, telefones, mesas e cadeiras faz parte do cotidiano de trabalho e obriga os profissionais a improvisarem, se revezarem, enfim, encontrarem saídas para a precariedade das condições de trabalho. Foram identificadas situações nas quais o compartilhamento de um único espaço impossibilita qualquer tipo de privacidade ou sigilo no desenvolvimento das atividades, dificultando, inclusive, a providência de um espaço adequado para que as entrevistas ocorressem. Já no município de Petrópolis, no momento da visita, a Secretaria de Proteção e Defesa Civil encontrava-se instalada em um imóvel amplo, bem equipado e com condições agradáveis de ocupação, situação destoante até mesmo dos municípios de Nova Friburgo e São José do Vale do Rio Preto que dispunham de estrutura física e recursos mínimos necessários para o desenvolvimento do trabalho da defesa civil. Esta realidade apresentou-se como motivo de orgulho para o corpo de profissionais local.

A precariedade que atinge a maior parte dos órgãos municipais de proteção e defesa civil não se restringe à estrutura física, mas atinge também as equipes. Foram encontrados órgãos com um número de profissionais muito reduzido, confirmando o dado já apresentado na etapa quantitativa do estudo.

Faltam profissionais para o desenvolvimento de atividades básicas. Os municípios que mais sofrem com essas dificuldades são Areal, Sumidouro e São José do Vale do Rio Preto que contam com até cinco profissionais cada um, incluindo o gestor e os profissionais administrativos, quando existem, para a realização do trabalho. Apenas Nova Friburgo e Petrópolis possuem uma situação diferenciada neste aspecto, porém, novamente, a condição encontrada na cidade de Petrópolis tenha sido muito superior a do município vizinho. No momento da

⁸⁰ Disponível em: < http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html> Acesso em: 20 abr. 2016.

pesquisa, Petrópolis possuía, entre seus profissionais, advogados, engenheiros, geólogos, comunicador, profissionais de tecnologia da informação, entre outros, com vasta qualificação. Alguns deles com cursos de pós-graduação, mestrado e doutorado voltados para a temática dos desastres, o que evidencia que nem todos os órgãos sofrem com a precarização da mesma forma, como podemos pensar em um primeiro momento.

Na tabela abaixo é possível verificar o número de profissionais por município:

Número de profissionais/ municípios	Petrópolis	Nova Friburgo	São José do V. do Rio Preto	Sumidouro	Areal
Profissionais	80	24	04	3	2

Tabela 4 - Número de profissionais por município
Fonte: autoria própria

Ainda que em alguns municípios possamos falar de uma estrutura física melhor e de uma equipe mais bem formada, observa-se que estes aspectos se encontram voltados para a racionalidade técnica predominante nos órgãos de proteção e defesa civil, a partir da qual equipamentos, instrumentos e pessoas se somam em uma lógica de resposta objetiva aos desafios colocados na gestão de desastres. Nesse sentido, observa-se que falar em órgãos de proteção e defesa civil equipados, na maior parte das vezes, torna-se sinônimo de falar em picapes com tração nas quatro rodas, equipamentos de satélite e pluviômetros, profissionais com formações nas ciências naturais, preferencialmente capazes de calcular riscos de forma quase milimétrica.

5.4.

Sobre o trabalho na crise aguda do desastre

A memória dos gestores e agentes de proteção e defesa civil em relação à intervenção após o impacto de 2011 traz à tona o sentimento de pertencimento e o compromisso desses profissionais com o trabalho desenvolvido. Todos os entrevistados que participaram das ações de emergência ressaltaram o

envolvimento tanto deles quanto das equipes de proteção e defesa civil, de forma geral, como um ponto importante, deixando claro que foram envidados todos os esforços para prestarem o melhor atendimento possível à população afetada. Os relatos mostraram que a interrupção de compromissos particulares, a distância das suas famílias, as noites sem dormir e a falta de tempo, até mesmo para se alimentarem tornaram-se rotina na vida desses profissionais durante as primeiras semanas após o impacto.

Na época, ganhei uma premiação (...) ganhei uma viagem e não pude viajar. Teve dias que a gente pegava às 4 horas da manhã e ficava até às 11h da noite (...) foi na base de uns seis meses limpando e reconstruindo os bairros. Eu tava quatro meses de licença, mas só fiquei dois dias em casa. (agente de proteção e defesa civil – município C)

Que eu vi empenho, que eu vi garra, sabe, eu vi. Diversas pessoas, assim como a defesa civil virando noite. A gente quase não se alimentava, a gente não bebia água. Eu lembro que a gente, a gente começou a comprar e tomar vitamina porque a alimentação era fraca. Não era porque não tinha não, era porque não dava tempo. (agente de proteção e defesa civil - município A)

Ao mesmo tempo em que os relatos deram uma dimensão do envolvimento e do compromisso dos profissionais com o trabalho realizado, evidenciaram também que os sentimentos de heroísmo e voluntarismo, comum nos contextos de guerra, ainda se encontram presentes com bastante força entre as equipes de defesa civil, o que demonstra a presença de traços característicos da origem da instituição, conforme tratado em seção específica⁸¹.

A análise realizada por Yazbek (2001 *apud* Yamamoto, 2010) em relação ao tratamento atribuído às expressões da questão social na perspectiva liberal possibilita uma melhor compreensão da questão. A autora afirma que, nesta perspectiva, o atendimento aos necessitados pauta-se no dever moral e não no reconhecimento de direitos, fazendo com que o discurso humanitário (da solidariedade e da filantropia) substitua o da cidadania, tendo como consequência a despolitização da questão social. Este processo encontra eco tanto no debate realizado no início do estudo, que aborda a lógica predominante na gestão de desastres, na qual questões relacionadas à estrutura social desigual recebem um

⁸¹ Sobre este assunto, ver o segundo capítulo do estudo.

tratamento individualizado e esvaziado de sua dimensão política, quanto no caso específico de 2011, tendo em vista que o envolvimento e compromisso ao adquirirem esta conotação heroica e voluntarista, acabam por passar ao largo de uma perspectiva de direitos, a qual não foi citada por nenhum dos entrevistados. Nesse sentido, as responsabilidades do Estado escapam frente às ações de cunho quase missionário, desenvolvida por profissionais sensíveis e imbuídos de boa vontade.

A fala que expressa o envolvimento e, muitas vezes, o sacrifício, em alguns momentos também veio acompanhada de uma tendência em demonstrar que tudo transcorreu da melhor forma, dentro dos limites possíveis: “Foi nota 10”. (gestor de proteção e defesa civil – município B)

O apoio de entidades externas, forças militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, governo estadual, universidades, municípios vizinhos, organizações da sociedade civil, inclusive estrangeiras, além de um número incalculável de voluntários foram lembrados como grandes fontes de apoio nos dias seguidos do impacto.

Na minha visão de governo, na minha visão de defesa civil, os órgãos se uniram de uma maneira muito grande. Quando você vê a defesa civil municipal, a defesa civil estadual, o Corpo de Bombeiros, o INEA...tinha aeronave, tinha o exército (...). Quando você vê a integração de todos esses órgãos e assim, não tava tendo briga, cada um falando em que eu posso ajudar? (...) eu acho que foi bom...(gestor de DC – município A)

A maior parte dos entrevistados recordou a participação do governo do estado no caso de 2011. A chegada de recursos não apenas financeiros, mas também humanos rendeu muitos elogios ao trabalho realizado. Nota-se que esta visão parte, especialmente, de profissionais dos órgãos de proteção e defesa civil que ocupam cargos de gestão, no entanto, é compartilhada também por profissionais do corpo técnico da instituição. No caso de Nova Friburgo, um dos agentes de defesa civil comenta “O governo do Estado praticamente assumiu isso aqui”.

Porém, ainda que tenham sido ensejados todos os esforços para que a situação fosse atendida da melhor maneira possível, é de conhecimento público que as dificuldades foram imensas.

Mesmo atitudes que pareciam oriundas de preparo, ao serem analisadas com maior profundidade, verifica-se que, na realidade, foram fruto de improvisos. A utilização do carro de som para alerta da população no município de Areal, que ganhou grande repercussão na mídia, só ocorreu em função da ação voluntária de moradores. Os entrevistados relataram que uma pessoa que trabalhava na rádio da cidade e na prefeitura, sem qualquer vinculação com a defesa civil, ao ouvir a notícia sobre as chuvas nos municípios vizinhos e a previsão de transbordamento do rio no município, decidiu gravar uma vinheta para comunicar aos moradores sobre a necessidade de deixarem as suas casas. Esta atitude contribuiu sobremaneira para a diminuição da gravidade das consequências do impacto, tendo em vista que a evacuação dos moradores impediu a ocorrência de mortes em Areal naquela ocasião. Até hoje o caso é polêmico na cidade. Wallace Santos Machado, que percorreu a cidade com o carro de som, ficou conhecido como “anjinho”. Após o ocorrido o rapaz, com 23 anos na época, participou de um programa de TV e foi premiado com um valor de R\$ 50.000,00. Na época, Wallace relatou que havia perdido a casa enquanto rodava com o carro salvando outras vidas. A informação é questionada pela defesa civil que afirmou que a localização da residência do motorista, situada no alto de um dos bairros da cidade, jamais permitiria o seu alagamento.

Os entrevistados contaram também que no município de São José do Vale do Rio Preto, uma criança chamou a atenção do pai quando percebeu o volume de água no rio. Imediatamente o pai tomou a criança nos braços em direção ao local mais alto e ambos se safaram de serem levados pela enxurrada.

Apesar destes acontecimentos, apenas dois dos gestores entrevistados abordam, com maior clareza, a questão do despreparo. Enquanto um deles cita a desorganização no atendimento e a realização de múltiplos cadastros sem clareza dos seus objetivos como grandes obstáculos para a realização do trabalho, o outro comenta:

As pessoas foram aprendendo no improviso. Eu era novo na defesa civil (...) O comandante falou assim: eu vou ficar com o governador do estado e a defesa civil fica na sua mão. Cheio de gente chorando lá em baixo, maior confusão. Então, aquilo me deu assim, me colocou no centro do furacão, no olho do furacão e eu fui aprendendo com aquilo...(gestor de proteção e defesa civil – município C)

As fortes disputas entre as instituições e níveis federativos de governo, a demora para a tomada de decisões, as divergências entre os representantes do poder público, entre outras dificuldades não foram mencionadas pelos profissionais de proteção e defesa civil entrevistados. Nesse sentido, observa-se que a cultura militar e hierarquizada presente nos órgãos de proteção e defesa civil e apontada nas seções anteriores, parece deixar pouco espaço para a realização de críticas à própria estrutura e forma de organização da mesma, além de demonstrar uma vinculação bastante orgânica entre os profissionais e a defesa civil, enquanto instituição.

Entre as assistentes sociais, a percepção em relação ao trabalho desenvolvido na crise aguda do desastre mostrou-se distinta daquela apresentada pelos gestores e agentes de defesa civil. Todas as profissionais entrevistadas demonstraram, em maior ou menor grau, uma leitura crítica em relação à forma como os órgãos públicos responderam ao caso.

Pelo menos metade das profissionais considera que se tratou de uma intervenção pontual, fragmentada e imediatista. A sensação de não terem conseguido fazer muito num primeiro momento ficou evidenciada na fala das profissionais, que lembraram a ausência de uma coordenação efetiva logo após o impacto, as fortes influências políticas e a desorganização como elementos geradores de grandes dificuldades para a realização do trabalho.

A sensação de impotência e de que não era possível contribuir para a melhoria da situação foi percebida pelas assistentes sociais como uma questão que não atingiu apenas a elas próprias, mas também a outros profissionais e voluntários que foram até os locais com o intuito de prestar algum tipo de apoio à população afetada.

Muita gente veio de outros locais querendo fazer alguma coisa direito e não conseguiu (...) Essa angústia de você ficar ali e não conseguir fazer nada (...) tanta gente, tanta confusão. (assistente social - município A)

Não foi muito organizado no primeiro momento, tinha muita gente dando ordem. Até, de fato, criar uma hierarquia demorou um pouquinho. (assistente social – município C)

A crítica das assistentes sociais vai além da percepção do caos instalado nos primeiros momentos da emergência. Ela aborda também a qualidade do

atendimento prestado à população afetada. O incômodo com a destinação dos recursos públicos esteve bastante presente na fala das profissionais entrevistadas. A atuação direta no caso fez com que as pessoas identificassem muitos encaminhamentos equivocados, indo de encontro à universalidade das políticas públicas e até mesmo aos critérios seletivos estabelecidos nas políticas neoliberais.

A reclamação de que várias pessoas foram contempladas sem precisarem passar pela avaliação do Serviço Social foi constante entre as profissionais, evidenciando a não superação do clientelismo e do paternalismo que marcam a política social no Brasil desde a sua origem, conforme tratado por Santos (2012) e abordado em seção anterior⁸², assim como a desvalorização do assistente social enquanto profissional capacitado e competente para trabalhar na gestão da política pública. As suspeitas de que os interesses políticos de pequenos grupos substituíram o conhecimento técnico das profissionais e os critérios das políticas públicas, configurando-se no principal requisito utilizado para concessão das casas e outros benefícios, se fez presente:

Pessoas que passaram pelas mesmas coisas, algumas conseguiram e outras não (...). Tiveram pessoas que conseguiram por serem amigas de vereadores, tiveram pessoas que conseguiram burlando, fraudando documentos...” (assistente social - município B)

As coisas aconteceram assim, tudo desordenadamente. Teve gente que realmente precisava, teve gente que, né, aproveitou da situação. Chegava assim: “Ah, eu fui vítima da enchente...” (assistente social – município C)

A verdade é que a gente via muitas coisas. As pessoas se aproveitando do momento difícil do outro para fazer campanha política, né? Coisas que não cabem naquele momento (assistente social – município A)

O incômodo com a falta de autonomia para a realização do trabalho compareceu também quando abordada a participação de outros profissionais, especialmente oriundos do governo do estado do Rio de Janeiro. O apoio prestado foi reconhecido, porém veio acompanhado de uma reclamação em relação à responsabilidade dos municípios no processo, muitas vezes assumindo uma posição subserviente no processo:

⁸² Ver segundo capítulo do estudo.

O estado (Governo do RJ) prestou assistência efetiva. Vieram assistentes sociais do estado, fizeram o máximo que podiam e deram para mais pessoas que precisavam num primeiro momento. (assistente social – município D)

Você tá ali atendendo uma pessoa e chega um qualquer e diz que você não pode fazer aquilo porque ele é candidato ou porque é do partido “X”. Isso fez com que muitos profissionais ficassem com a sensação de que não era possível fazer muita coisa, apesar de haver muito a ser feito (...) Tinha muita gente mandando, toda hora tinha um mandando. Você não sabia nem a quem responder, de tanta gente que mandava. (assistente social - município A)

De fato, em visita realizada a três dos municípios afetados (Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis) dias após a ocorrência do impacto foi possível observar parte da dinâmica relatada pelas profissionais⁸³. O número de voluntários que compareceram aos locais, sensibilizados pelo apelo midiático, era incalculável. Enquanto esperavam algum tipo de orientação, famílias inteiras a espera de atendimento se amontoavam em ginásios, pátios de igrejas e escolas, aguardando atendimento. Outra questão que ficou evidente foi o desentendimento entre os diferentes níveis de governo. Em um dos municípios foram montadas duas salas de crise⁸⁴, uma com especialistas em desastres de várias regiões do país mobilizados pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC e outra com representantes dos governos estadual e municipal, pois os governantes não chegaram a um acordo para a criação de um comando único de gestão da emergência, conforme previsto na metodologia do Sistema de Comando em Operações - SCO⁸⁵.

A diferença de olhares entre profissionais de proteção e defesa civil e assistentes sociais expressa com bastante clareza questões apontadas ao longo do estudo que tratam da forma como o campo dos desastres no Brasil vem sendo estruturado. Ou seja, a partir da prevalência de um conhecimento pautado nas ciências naturais, que deixa pouco espaço para saberes fundamentados em outras racionalidades e para o atendimento das reais demandas apresentadas pelas classes subalternas, do forte caráter verticalizado presente nos órgãos de proteção e defesa civil, assim como da ausência de uma intersetorialidade efetiva, que seja capaz de

⁸³ Cabe esclarecer que nas semanas seguintes ao impacto, compus uma das equipes voltadas para a realização de visitas aos abrigos e identificação das demandas, na condição de assistente social de uma das empresas convocadas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC para atuação no pós-impacto.

⁸⁴ São nomeadas salas de crise os espaços nos quais os responsáveis pela gestão da emergência se reúnem para a consolidação de informações e tomada de decisões.

⁸⁵ Ver Decreto nº. 7.257, de agosto de 2010.

articular saberes, atribuições e competências para uma condução mais qualitativa da gestão de desastres. No entanto, para além destas questões, a diferença de percepção em relação à crise aguda do desastre nos parece um primeiro elemento importante do estudo de caso a ser considerado na investigação sobre o lugar que o Serviço Social vem ocupando nesse campo.

Buscando conhecer um pouco mais sobre o trabalho das assistentes sociais logo após o impacto de 2011, as profissionais entrevistadas foram questionadas sobre o carácter das atividades realizadas. Sobre este aspecto, uma delas afirma: “basicamente o que eu fiz foi doação de roupas, alimento, água... ficou muito tempo nisso ...”. Mais adiante, a mesma profissional comenta:

Eu ia com a defesa civil nas casas para tirar as pessoas que estavam resistentes (...). Acho que foi mesmo a questão de tá sensibilizando as pessoas a saírem do local que de repente poderia, digamos assim, tá vindo a desabar. (assistente social – município B)

Outra profissional informa: “O processo era trabalhar com esse convencimento, auxiliando, orientando...íamos fazer o cadastro, orientar quanto ao risco, informar que ela precisava sair de casa e tal.” (assistente social – município A).

Muitas vezes, os relatos demonstraram que se tratava, praticamente, de traduzir a linguagem mais técnica dos profissionais da defesa civil, pois, de acordo com a fala de uma das assistentes sociais: “eles olham, já estão saindo, já entendem e assim, na hora de explicar aquilo ali tem que ser de uma forma mais simples” (assistente social – município D).

Nesse processo, a falta de clareza em relação às atribuições também foi evidenciada, reforçando a ideia de que todo mundo faz tudo.

Na hora que acontece acho que ninguém diferencia. Você é assistente social, você vai fazer isso. Você é psicóloga, você vai fazer isso. Na hora todo mundo faz tudo. Até na hora do cadastro mesmo. Quando aconteceu aqui, acho que várias pessoas com certeza fizeram o cadastro. Até mesmo o cadastro do aluguel. Porque a gente vê ficha assinada por pessoas que não tem nada a ver com a profissão. (assistente social – município C)

Eu vi profissionais na época fazendo coisas que não eram atribuição do Serviço Social. (assistente social – município B)

Embora seja comum este tipo de dinâmica em situações de emergência, as consequências podem ser muito negativas. A fala de uma das profissionais evidencia os riscos presentes na inespecificidade das atribuições:

Famílias chegaram muito assim, carentes de atenção, de uma palavra a mais, de um cuidado. Chegaram... bem, não sei nem a palavra. E aí assim, profissionais da limpeza, profissionais da cozinha, acabaram que foram conversando, foram assuntando, e as famílias passaram as vulnerabilidades que elas passaram para aquelas pessoas que só estavam ali escutando, mas as famílias estavam precisando (...). Acabou que algumas famílias ficaram sem serem assistidas porque quando chegava no profissional já não tinha aquela coisa de falar, entendeu?. (assistente social - município B)

Estas falas expressam, de forma mais geral, a maneira como a inserção das assistentes sociais após o impacto de 2011 foi relatada nas entrevistas.

Ao buscarmos um maior detalhamento sobre as atividades realizadas, as seguintes questões foram observadas: no tocante à gestão de doativos, muitas vezes, a mesma apresentou-se descolada de um atendimento e de um acompanhamento das famílias, reduzida a simples tarefa de separar e organizar a grande quantidade de doações recebidas, sendo passível de questionamentos sobre a real necessidade de um profissional com formação de nível superior, como o assistente social, para desempenhá-la.

Em relação à atribuição de convencer as famílias de deixarem suas residências após o impacto, esta questão nos remete ao tratamento destinado tanto aos desastres quanto aos riscos pela lógica hegemônica, que fortalece os interesses de pequenos grupos, conforme já abordado. Observou-se a reprodução desta lógica nos relatos, na medida em que, ao invés de um diálogo que buscasse considerar a perspectiva dos afetados, apontaram para uma comunicação de mão única na qual o papel das assistentes sociais, muitas vezes, limitou-se ao repasse das informações, privilegiando decisões “técnicas” que deixaram de lado outros aspectos da vida da população afetada.

Nesse sentido, vale lembrar a funcionalidade do risco, muitas vezes utilizado como forma de desterritorialização dos pobres. No tocante ao caso específico de 2011, estudo recente realizado por Pinheiro (2014) denuncia a ausência de clareza em relação aos critérios adotados pelo INEA para inclusão de

casas na chamada área vermelha⁸⁶ do mapa de risco do Vale do Cuiabá – Petrópolis/RJ. O tratamento diferenciado destinado a segmentos distintos da população na região também foi apontado no trabalho de campo desenvolvido por Valencio, Siena e Marquezini (2011). Ao demonstrar que residências bem estruturadas, mesmo que gravemente afetadas pelo impacto foram mantidas na área verde, ou seja, fora da área considerada de risco, enquanto outras, de famílias pobres, foram inseridas na área vermelha, a experiência deixa claro que o risco é fruto de uma construção social e que atende a interesses determinados.

Além destas atividades, o cadastramento das famílias para concessão de benefícios, especialmente o aluguel social, foi apontado como uma das principais atribuições das assistentes sociais logo após o impacto. Criado com o objetivo de oferecer um apoio temporário para os afetados, o aluguel social se tornou “a política” de resposta em muitos municípios. Sua articulação com a assistência social, na condição de benefício eventual previsto na Lei Orgânica de Assistência Social, também é motivo de questionamentos em diferentes áreas.

No campo da assistência social, conforme mencionado na segunda seção do estudo, o modelo de resposta que tem como foco a modalidade dos benefícios é criticado por Santos et al (2014) por levar a uma significativa redução do escopo da política de assistência social.

No debate sobre o direito à moradia no Brasil, também encontramos críticas à apropriação da ideia do aluguel social como uma “política” de caráter temporário. De acordo com Milano (2013, p.10):

Um programa de aluguel social efetivo, portanto, se refere a um estoque de imóveis destinado à locação para famílias de baixa renda, com intervenção estatal - seja esse estoque público ou privado. Não se tratam de programas efetivos de aluguel social aqueles em que o poder público oferece um “auxílio aluguel” temporário a famílias de baixa renda para que as mesmas encontrem suas moradias no mercado formal de imóveis para locação. Também não devem ser consideradas como aluguel social as moradias provisórias ofertadas pelo poder público para as famílias que aguardam moradias definitivas com fins de propriedade. Essas modalidades de locação são bastante comuns, mas não auxiliam na redução do déficit habitacional brasileiro e não consideram o aluguel como uma opção de moradia definitiva.

⁸⁶ Para as residências localizadas na área vermelha, considerada a área de risco, a única solução apresentada pelo poder público foi a remoção.

Em alguns locais, a ênfase no aluguel social deixou pouco espaço para outras atividades. Foram identificados municípios nos quais as profissionais sequer conhecem o número de atingidos pelo impacto de 2011. O cadastro realizado restringiu-se ao aluguel social. Apesar de muitas famílias não terem conseguido receber o benefício, conforme já sinalizado por Valencio, Siena e Marquezini (2011), nas visitas foi observado que, muitas vezes, se trata do único serviço que o profissional pode acionar para atendimento da demanda da população por residência. Esta realidade demonstra a total ausência de políticas que, de fato, contribuam para a garantia de direitos e para a efetivação de uma condição de vida digna para as famílias.

No que se refere à atuação nos abrigos temporários, embora a bibliografia traga questões bastante pertinentes no que tange à sua gestão, colocando os afetados no centro de um processo participativo (Valencio et al, 2008; Marchezini, 2010;), o que vem ao encontro do projeto profissional do Serviço Social, nas experiências relatadas, de forma geral, observou-se a ausência de participação do Serviço Social na tomada de decisões que envolvem o abrigo. Uma das entrevistadas informou que a alocação das famílias em abrigos passou ao largo das atribuições do Serviço Social após o impacto. Portadora de uma visão bastante diferenciada em relação aos critérios utilizados e a forma como o trabalho foi desenvolvido junto às famílias abrigadas, a profissional afirma: “Não passou pela gente. (...) Gente que já podia estar voltando pra casa, ficava lá” (assistente social – município D).

Curiosamente, o relato do agente de defesa civil em relação aos abrigos no mesmo município demonstrou que a experiência foi um grande sucesso. Foi informado que o local contou com amplos espaços de lazer, organização por núcleo familiar, inteligência na colocação das barracas de modo a garantir privacidade das pessoas alojadas, arruamento para facilitar o recebimento de correspondências, entre outras ações. Em suma, a experiência foi considerada um avanço em termos de abrigo temporário de pessoas. No entanto, o próprio entrevistado reconhece que a participação do Serviço Social esteve restrita ao cadastramento das famílias. As assistentes sociais não participaram do planejamento das atividades, tampouco da sua execução junto aos usuários.

Apenas uma experiência em relação ao trabalho das assistentes sociais junto aos abrigados apresentou alguma aproximação com as orientações presentes no documento “Administração de abrigos temporários”, publicado pela Secretaria de estado da defesa civil (Governo do estado do Rio de Janeiro, 2006). Ainda que este tipo de documento seja alvo de críticas, tendo em vista que não incorpora uma participação efetiva dos desabrigados (Valencio et al, 2008), o mesmo apresenta algumas considerações em relação às atribuições de assistentes sociais que vão além da realização de cadastros⁸⁷.

Algumas das profissionais entrevistadas expressaram certo incômodo com o papel secundário atribuído ao Serviço Social após o impacto de 2011. Uma das críticas entre as assistentes sociais é a falta de *feedback* sobre o trabalho realizado. Qual foi o desdobramento? O relatório elaborado contribuiu para a resolução do caso? São questões postas pelas profissionais. Uma das assistentes sociais apresentou a seguinte percepção:

Eu acho que foi muito fraco (...) A gente ia lá na casa da pessoa que foi atingida com essa ficha aqui, aí tinha gente que não tinha documento (...) aí eu acho que foi uma coisa bagunçada do Estado. Me parece que, às vezes, eles beneficiavam duas vezes a mesma pessoa. Não seguiam as nossas informações. Foi uma coisa bagunçada, desorganizada. É, eu acho que o Serviço Social também foi solicitado só para responder aquilo ali, sabe? Tipo assim: faz um relatório porque fulano pediu aluguel social, vai lá e faz o relatório. Aí às vezes a pessoa fazia, tinha aquele trabalho pra fazer pra ir lá, e aí aquilo não ia pra lugar nenhum, dava ou não dava, ou dava para quem não fez (...)Meio sem sentido...” (assistente social – município E)

Os elementos levantados pelas profissionais entrevistadas colaboram para uma análise mais ampla em relação às inserções de assistentes sociais nas emergências e apontam para um lugar precarizado da profissão no campo dos

⁸⁷ De acordo com o documento, são atribuições do assistente social no ramo de Atenção Psicossocial: “orientar as famílias quanto aos seus direitos garantidos constitucionalmente; garantir plena informação e discussão sobre as possibilidades, limitações e consequências das situações apresentadas; realizar o levantamento sócio-econômico das famílias a fim de informar às autoridades locais a real situação das mesmas; facilitar recursos para a viabilização das famílias ao retorno à vida cotidiana; encaminhar as famílias para programas de assistência disponíveis no município; acionar os órgãos de defesa (conselho tutelar, ministério público) quando os direitos das crianças, dos deficientes e dos idosos não forem respeitados; orientar e facilitar o procedimento para a retirada de documentação, que por ventura tenha sido perdida ou destruída em decorrência do evento; orientar quanto ao sepultamento gratuito, caso a ocasião assim exija” (Governo do estado do Rio de Janeiro, 2006, p.30).

desastres, reforçando aspectos sinalizados na seção anterior. As falas demonstraram que, muitas vezes, o exercício profissional do assistente social vem a reboque de decisões oriundas de outros profissionais, sem levar em consideração o acúmulo da profissão em relação aos direitos sociais, às políticas sociais e ao próprio modo de vida das classes subalternas. A percepção de uma intervenção pontual, desconectada e sem objetivos claros se constitui em um indicativo do caráter subalterno do Serviço Social na gestão de desastres e para as dificuldades de efetivação do projeto ético-político profissional.

A ausência de assistentes sociais nas defesas civis, assim como de uma aproximação entre as áreas, anterior ao impacto, acabam por reforçar esta questão. As profissionais afirmaram que, antes de serem convocadas para a atuação em janeiro de 2011, não tinham qualquer contato com os órgãos municipais de proteção e defesa civil.

Porém, nem todos os relatos refletem percepções negativas. Como abordado na seção anterior, dadas as condições objetivas, é importante atentar para o protagonismo dos sujeitos neste processo. Nesse sentido, frente às dificuldades postas na realidade, importa-nos compreender as formas que as assistentes sociais encontraram para lidar com elas. Observa-se que estas foram bastante diversas. Enquanto algumas profissionais demonstraram certo desânimo e apatia, outras buscaram formas alternativas para darem continuidade ao trabalho. Ao relatar os percalços de intervir no caso sem nenhuma experiência profissional anterior, uma das entrevistadas afirmou com otimismo: “peguei, coloquei no peito e segui.” (assistente social – município B). Outras assistentes sociais relataram terem optado por se somarem às equipes de campo para não permanecerem nos centros de atendimento, locais em que a interferência no trabalho e a grande indefinição de atribuições e competências foi sentida com mais força.

Se, por um lado, verifica-se que o imprevisto identificado entre os profissionais de defesa civil também esteve presente nas ações desenvolvidas pelas assistentes sociais, deixando evidente a falta de preparo para lidar com a situação, por outro, demonstra que entre as profissionais, algumas não se conformaram com as posições atribuídas por terceiros e buscaram formas de garantir uma atuação menos restritiva.

Nesse sentido, nos locais e momentos em que foi possível uma participação mais efetiva das assistentes sociais, o relato em relação ao trabalho realizado adquiriu outra conotação e foi compreendido como muito importante. Uma das entrevistadas refere-se à organização e entrega de donativos para famílias que, após os deslizamentos de terra e enxurradas, ficaram em locais de difícil acesso e foram atendidas pelas equipes de campo. Muitas assistentes sociais compuseram estas equipes e realizaram a identificação desta população e o mapeamento de suas necessidades para garantir o atendimento. Sobre o trabalho junto à população abrigada, foi realizada uma comunicação constante entre os abrigos, visando a busca de familiares. Uma das entrevistadas conclui: “se não fosse isso, muitas famílias não teriam se encontrado.” (assistente social – município C).

5.5.

Mudanças e continuidades nos órgãos municipais de proteção e defesa civil após o impacto de 2011

Apesar das diferenças encontradas entre os órgãos municipais de proteção e defesa civil visitados, todos passaram por mudanças significativas após 2011, em especial perante os olhos dos profissionais de defesa civil. O fato do mundo ter noticiado o que estava ocorrendo no interior de um dos estados brasileiros mais conhecidos em todo o mundo, o Rio de Janeiro⁸⁸, de movimentos sociais e organizações da sociedade civil terem emergido trazendo como pauta a necessidade de atuação do poder público, da presidente Dilma Roussef ter sobrevoado a região, do então vice-governador Luiz Fernando Peção ter se transferido temporariamente para Nova Friburgo com o objetivo de acompanhar de perto a situação, enfim, todos estes elementos contribuíram para que o ano de 2011 fosse considerado como um marco na história da defesa civil brasileira. A percepção de que o assunto passou a ter importância para os governantes esteve presente na fala de todos os gestores e agentes de defesa civil com os quais houve contato. Enquanto um dos gestores afirma que “antes de 2011 a defesa civil não fazia parte da agenda da Presidente da

⁸⁸ Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2011/jan/13/brazil-landslide-survivors-worst-disaster>,<http://www.economist.com/node/17967056>>, <<http://thinkprogress.org/climate/2011/01/16/207348/brazilian-floods-brazil-deadliest-natural-disaster-in-history/>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

República” e descreve o período como “um divisor de águas” (agente de proteção e defesa civil - município A), outro afirma: “hoje a defesa civil do município está num grau que nunca esteve.” (agente de proteção e defesa civil - município B).

Conforme tratado em seção específica desse estudo sobre a defesa civil no Brasil, é possível identificar uma relação direta entre a criação/estruturação desses órgãos com a ocorrência de impactos. Além disso, o avanço das tecnologias e o advento das redes sociais fizeram com que os estragos fossem conhecidos internacionalmente em proporções muito maiores do que era possível anteriormente, gerando novos desdobramentos.

De fato, em todos os municípios pesquisados, identifica-se que, após o impacto, houve uma significativa mobilização. Em alguns, foram criados comitês/comissões com o objetivo de dar continuidade ao trabalho iniciado de forma meio atropelada na crise aguda, assim como fomentar a capacitação dos profissionais na gestão de desastres, com vistas a preparar as equipes para a gestão de desastres.

Mas talvez a mudança mais relevante se refira à criação das COMPDEC ou alteração do status de coordenação para secretaria, ocorrido em alguns dos municípios visitados. Novas estruturas passaram a existir. Areal e São José do Vale do Rio Preto, que relataram a total ausência de estrutura de defesa civil nos municípios antes de 2011, tornaram-se coordenadorias após a ocorrência do impacto. Na tabela a seguir é possível uma visualização geral das informações referentes à estruturação das defesas civis nos diferentes municípios⁸⁹:

⁸⁹ Observou-se que nem todas as alterações aconteceram nos meses imediatamente seguintes ao impacto. Algumas delas foram sentidas apenas anos depois. Petrópolis e Nova Friburgo, que já contavam com alguma estrutura antes da década de 1990, tornaram-se secretarias posteriormente. No caso de Petrópolis, os entrevistados relataram que até 2012, um ano após a tragédia, ainda havia uma enorme escassez de profissionais na estrutura da defesa civil. A partir da mudança de governo e de um novo impacto, em 2013⁸⁹, que alterações mais significativas aconteceram.

Estrutura/ Municípios	Petrópolis	Nova Friburgo	Areal	São José do V. do Rio Preto	Sumidouro
Ano de criação	1972	1988	2011	2011	1999
Status atual	Secretaria Municipal de Proteção e Defesa Civil (2013) ⁹⁰	Secretaria de Defesa Civil (2012)	Coordenadoria (2011)	Secretaria de Defesa Civil e Ordem Pública (2013)	Coordenadoria (1999)

Tabela 5 - Estruturação da defesa civil nos municípios visitados
Fonte: autoria própria

Estas informações nos levam a refletir sobre algumas questões. A mais evidente refere-se ao SINPDEC e sua real capacidade de capilarização. Se, por meio da análise dos dados quantitativos, a criação dos órgãos municipais de proteção e defesa civil parece guardar relação com a constituição do Sistema de Proteção e Defesa Civil em nível nacional, a análise de uma região, de forma mais específica, proporcionada pelo estudo de caso, indica que essa não é, necessariamente, uma realidade. O fato de alguns municípios não contarem com nenhuma estrutura de defesa civil antes do impacto de 2011 demonstra que a implantação dos órgãos municipais de proteção e defesa civil ainda está mais ligada a uma questão imediata do que a uma cultura preventiva e, de certo modo, planejada.

Uma outra questão passível de reflexão está vinculada ao tipo de mudança ocorrida. Apesar da fala dos profissionais entrevistados apontar para uma alteração na forma de atuação da defesa civil e para o amadurecimento em relação à percepção do risco, ao buscar conhecer um pouco mais a questão, verificou-se que a maior parte das mudanças se refere aos aspectos de ordem estrutural e aquisição de equipamentos. A criação dos sistemas de alerta e alarme para evacuação das comunidades em casos de impacto, a providência de imóveis e salas para acomodação das equipes de defesa civil, a aquisição de viaturas, especialmente dos

⁹⁰ Em 2016, a Secretaria Municipal de Proteção de Defesa Civil de Petrópolis tornou-se Secretaria Municipal de Defesa Civil e Segurança Pública.

veículos equipados para deslocamento em locais adversos (como picapes 4x4, etc.), assim como a melhoria no aporte financeiro destinado à área, apesar deste ainda se mostrar muito insuficiente, foram as principais mudanças citadas pelos profissionais de proteção e defesa civil.

Esta questão possui relação direta com a racionalidade hegemônica nos órgãos de proteção e defesa civil do Brasil que temos tratado ao longo do estudo. A partir dela, instrumentos e técnicas adquirem uma relevância exacerbada, em detrimento da dimensão social. Trata-se de uma tendência que transcende a realidade encontrada nos municípios visitados. Relatórios e apresentações da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil também costumam dar maior ênfase aos sistemas de alerta, monitoramento de chuvas via satélite e outros equipamentos, do que aos recursos humanos disponíveis para realização da gestão de desastres (Shadeck et al, 2013), revelando, mais uma vez, a hegemonia da perspectiva objetivista e tecnicista do trabalho em defesa civil.

Porém, ao fazermos a crítica em relação a este enfoque, é importante também resgarmos a realidade da defesa civil municipal antes de 2011. A título de exemplo, um deles comenta: “a gente tinha um fusca que a gente ligava com uma colher de café.” (gestor de proteção e defesa civil – município B). A partir deste resgate, torna-se bastante compreensível o entusiasmo com o qual os gestores falam sobre a melhoria das condições de trabalho.

A transformação das coordenadorias em secretarias como possibilidade de um aporte de recursos mais robusto, uma melhor estrutura, com maior número de profissionais e mais autonomia, enfim, um órgão mais equipado, costuma ser almejado, em especial pelos gestores de defesa civil. Contudo, bons equipamentos e maior número de profissionais, apesar de importantes, não garantem a realização de um bom trabalho, caso esse investimento não esteja associado a investimentos de outra ordem, como capacitações, realização de concursos públicos, trabalho preventivo continuado com as comunidades, entre outras ações que possibilitem, de fato, um trabalho mais sólido na área.

Um dos aspectos fundamentais para compreender o momento no qual os órgãos de proteção e defesa civil pesquisados se encontram situa-se na clareza em relação às suas atribuições. Sobre esta questão, no entanto, nem sempre foram demonstrados avanços significativos, se considerarmos o histórico da defesa civil

no Brasil. Em alguns casos, os exemplos de atividades desenvolvidas se confundem com as responsabilidades de outros órgãos ou instituições, como o corte de árvores, a retirada de abelhas, o combate a incêndio e até a entrega de medicação por decisão judicial. Em alguns casos, o relato destas atribuições foi acompanhado de alguma clareza, por parte dos entrevistados, de que tais ações não se constituem em atribuições da defesa civil. Em outras, em especial nos locais em que a capacitação não é uma realidade entre as equipes, não foi possível perceber qualquer crítica a este tipo de atuação.

Independentemente de entenderem as atividades realizadas como atribuições próprias dos órgãos de proteção e defesa civil ou não, o acúmulo de funções se configurou em uma reclamação constante dos profissionais dos órgãos visitados. No município de São José do Vale do Rio Preto, a secretaria municipal de defesa civil é também secretaria de ordem pública. Em Areal, a coordenadoria de defesa civil, composta por dois efetivos e um estagiário, acumula a responsabilidade de gerir a guarda municipal da cidade. Mesmo secretarias com atribuições exclusivas de proteção e defesa civil, como foi o caso de Petrópolis, até meados de 2016, o acúmulo de funções se faz presente.

Em especial em municípios menores, a ausência do corpo de bombeiros agrava ainda mais a confusão de atribuições, gerando, para a defesa civil, a responsabilidade pela realização de um trabalho que não lhe compete. O aparecimento constante de demandas voltadas para aspectos operacionais, agravada pela falta de clareza em relação às reais atribuições dos órgãos municipais de proteção e defesa civil, acaba fortalecendo o desejo dos gestores de terem mais profissionais para darem conta deste tipo de atendimento:

Eu precisaria de bombeiros na defesa civil. O cara que faz salvamento, que vai chegar, vai subir o morro, vai pegar uma enxada, e vai cavar para tirar a família que foi soterrada. Eu preciso de mão de obra operacional mesmo na defesa civil. (gestor de proteção e defesa civil – município D).

Ainda que não expresse a opinião de todos os gestores, este tipo de posicionamento mostra-se bastante relevante ao estudo, pois revela um grande contraste em relação ao posicionamento dos profissionais os órgãos de proteção e

defesa civil em relação ao trabalho desenvolvido pelas assistentes sociais. Enquanto a atuação operacional é defendida sem o reconhecimento de que se trata de uma atribuição específica do corpo de bombeiros, no caso do Serviço Social, defende-se uma atuação integrada a outras secretarias como suficiente, como veremos mais adiante.

Tal posicionamento aponta também para a permanência da ênfase na resposta e, conseqüentemente, a redução do escopo da gestão de desastres aos momentos posteriores ao impacto, conforme tratado anteriormente.

Além de assumirem funções de outros órgãos, a precariedade das condições de trabalho encontrada na maior parte dos municípios e mencionada anteriormente cede lugar a formas alternativas de resolução dos problemas. O atendimento das demandas cotidianas, muitas vezes ocorre por meio de laços de amizade: “Nós fizemos amizade com o (cita o nome de um funcionário de outro órgão da prefeitura). O cara é show de bola”, conta o agente de proteção e defesa civil do município C, referindo-se à articulação realizada para atendimento das questões oriundas do trabalho. O gestor de proteção e defesa civil do mesmo município resume a forma como os problemas são solucionados na região: “É tudo na boa vontade!”. Ao reforçar a cultura do “jeitinho”, da solidariedade, da sensibilidade humanitária, esta realidade denota dificuldades para a efetivação de uma cultura do direito no campo dos desastres e contribui para a retirada da responsabilidade do Estado.

Porém, é importante lembrar que nem toda precariedade é enfrentada com base nos improvisos e sobreposição de papéis. Paradoxalmente, a precariedade também pode trazer alguns aspectos positivos para o trabalho. Em meio à escassez de recursos, sejam eles humanos ou materiais, a integração com outras áreas também ganha consistência. Os municípios de São José do Vale do Rio Preto, Areal e Sumidouro participam de um convênio de apoio mútuo, juntamente com outros municípios da região. Dessa forma, objetivam diminuir as fragilidades existentes em cada local e potencializar seus recursos:

Nós fizemos alguns contatos, porque como a minha secretaria é pequenininha, a de Carmo é pequenininha. Nós juntamos, fizemos um convênio de apoio mútuo com 8 municípios. Participam do convênio os municípios de Sumidouro, Três Rios, Paraíba do Sul, Areal, São José do Vale do Rio Preto, Carmo. (gestor de proteção e defesa civil – município D)

A carga de responsabilidade que recai sobre os municípios, bastante evidenciada pelos entrevistados, nem sempre vem acompanhada de um apoio efetivo dos órgãos estaduais e federal. O apoio dessas instâncias muitas vezes concentra-se apenas no momento seguinte ao impacto, denunciando o caráter reativo presente na forma como a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil é efetivada. De acordo com a percepção do público entrevistado, as ações se dão momentaneamente, no sentido de responder às pressões exercidas. Conforme relatado por um dos gestores, recursos estaduais e federais só chegam após a ocorrência do impacto e, ainda assim, com uma expressiva demora, gerando grande atraso na realização das ações de recuperação. Outro gestor relata: “Muitas vezes, a defesa civil é a última a ser atendida, porque só se atende defesa civil na hora da tragédia. Na hora da tragédia mesmo que eles vão falar, que eles vão atentar que existe uma defesa civil.” (Gestor de proteção e defesa civil - município D)

Conforme sinalizado por Valencio, Siena & Marchezini (2011), a divulgação do “discurso da normalidade”, voltada para os interesses econômicos, enfraquece, cada vez mais, o “discurso da calamidade”. Neste processo, as promessas realizadas nas visitas pontuais de governantes e outros agentes públicos caem no esquecimento.

Esta realidade nos remete a um terceiro ponto que merece reflexão. Trata-se das dificuldades em relação à perpetuação das mudanças. Alguns relatos demonstram que as ações ocorridas em um primeiro momento não se perpetuaram, ficando restritas aos meses imediatamente posteriores ao da crise aguda do desastre. Até a ajuda que, em um primeiro momento reforçou o trabalho, se dissipou dias ou semanas depois.

A cultura reativa faz com que a mobilização perdure por um período muito curto, após o impacto. Foi assim após o impacto de 2011. Espaços constituídos inicialmente foram, gradativamente, sendo esvaziados, em função do surgimento de outras demandas e do distanciamento do impacto. Profissionais retornaram aos seus trabalhos para o atendimento das demandas cotidianas, voltando a se mobilizar somente quando novos impactos sucederam. “A gente passou a se encontrar. Eles criaram um comitê (...) aí depois eu não participava mais, porque eu ficava no meu

trabalho.” (assistente social - município A). Atualmente, os espaços criados após o impacto não estão em funcionamento em nenhum dos municípios visitados.

5.6.

O Serviço Social na gestão de desastres depois da crise aguda causada pelo impacto de 2011

A tese defendida por Valencio (2012) de que o desastre não termina logo após a ocorrência do impacto se confirma ao estudarmos o caso de 2011. No momento das entrevistas foi possível observar que as consequências do impacto ocorrido no dia 12 de janeiro de 2011 estão presentes no cotidiano de trabalho dos profissionais até hoje, o que demonstra o quanto o desastre, embora seja visto como um evento, um acidente ou uma tragédia climática sob a ótica dos entrevistados, se configura em um processo complexo e duradouro que, como já dito anteriormente, que não tem início, nem se esgota no “dia do desastre”. (Valencio, 2012)

Apesar das estratégias de desmobilização perpetradas pelo Estado, como a barganha envolvendo o aluguel social⁹¹ e a insistência na disseminação do “discurso da normalidade” em detrimento do “discurso da calamidade” (Valencio, Siena & Marchezini, 2011), o trabalho das assistentes sociais junto à população afetada teve continuidade. Por se caracterizar como um processo e estar imbricado nas relações sociais, o desastre perdura e as consequências do impacto se arrastam por um longo período. Nesse sentido, questões aparentemente resolvidas no nível imediato, transformaram-se em grandes passivos.

Essa realidade torna-se bastante evidente para a Política de Assistência Social, tendo em vista que, em grande medida, é onde recai grande parte do tratamento das consequências do impacto. A expressão “durou muito tempo”, foi utilizada inúmeras vezes pelas assistentes sociais entrevistadas, referindo-se à coordenação dos abrigos, a busca de familiares, à gestão de doativos, entre outras

⁹¹ De acordo com estudo desenvolvido por Valencio, Siena e Marchezini (2011), no município de Petrópolis, após o impacto de 2011 houve uma forte pressão do poder público para que os afetados deixassem o abrigo da Igreja do Divino para ocuparem o abrigo organizado pela prefeitura, no qual o controle da população passou a ser maior.

demandas surgidas nas primeiras horas após o impacto, mas que perduraram, algumas delas, ao longo de meses ou anos.

A ocorrência do impacto, relacionada aos processos de vulnerabilização (Acsegrad, 2006), levou ao surgimento de novas demandas ao Serviço Social, não vislumbradas anteriormente, reafirmando a necessidade de participação das assistentes sociais na gestão do desastre até hoje. A indústria do desastre, expressão utilizada para mostrar como as catástrofes tornam-se espaço privilegiado da acumulação capitalista, possibilitando a reprodução do capital em larga escala, atingiu vários setores da vida social, afetando em cheio os que já haviam sido afetados pelas chuvas. As assistentes sociais entrevistadas relataram questões como o exponencial aumento do valor dos produtos nas prateleiras dos supermercados e os abusos cometidos pelo setor imobiliário como aspectos que impactaram tanto a vida dos usuários, como o trabalho das profissionais. Com a especulação, o valor do aluguel no mercado subiu rapidamente, fazendo com que os afetados tivessem muitas dificuldades para encontrar casas no valor estipulado pelo poder público para o aluguel social⁹². Em alguns municípios, profissionais dos CRAS, incluindo assistentes sociais, gestores de abrigos, entre outros, precisaram mediar a negociação, visando garantir moradia para as famílias afetadas.

Outro desdobramento do impacto de 2011 trazido pelas profissionais entrevistadas refere-se ao atendimento das pessoas que, quando atingidas, não tinham casa própria. De acordo com os relatos, são pessoas invisíveis em um contexto no qual o aluguel social aparece, praticamente, como a única solução. Destinado aos que perderam suas casas, o benefício não contemplou quem já vivia de aluguel no momento do impacto. Muitas destas pessoas até hoje não conseguiram se reerguer, o que demonstra as fragilidades da política pública que exclui os segmentos populacionais em situação de maior vulnerabilidade.

Os que ficaram em casas de amigos e familiares também enfrentam várias dificuldades. Não há uma previsão do Estado para apoiar às famílias que, já com grandes dificuldades, se ajeitam de forma a acolher os que perderam tudo. Por este motivo, muitas pessoas tiveram que recusar este tipo de ajuda para engrossar as filas de solicitação de aluguel social.

⁹² Na época do impacto, os valores estipulados para o aluguel social foram de R\$ 400,00 e R\$500,00, de acordo com o município. Até março de 2017 este valor não havia sofrido reajuste.

Para os que atenderam os critérios altamente seletivos e excludentes e, por vezes pouco confiáveis, aplicados pelo Estado para a concessão dos benefícios, também sobraram problemas. Passado o primeiro momento de inserção da população afetada nas casas alugadas, teve início um outro processo relacionado ao aluguel social, marcado pela pressão do poder público para a suspensão do benefício. Esta pressão é fortemente sentida pelas assistentes sociais, pois se materializa em forma de demanda por parte do governo para a realização de visitas domiciliares, vistorias, entrevistas e elaboração de pareceres a fim de demonstrar se as famílias ainda necessitam do auxílio.

A alocação das famílias em conjuntos habitacionais é outra questão que tem demandado a intervenção das assistentes sociais. O não respeito às questões mínimas de interesse da população tem gerado uma série de conflitos e de demandas para o Serviço Social⁹³.

Estes são alguns exemplos que tornam possível afirmar que as assistentes sociais continuam trabalhando no desastre. Embora reconheçam que, muitas vezes, os afetados pelos desastres se constituem nos mesmos usuários demandantes das demais políticas, todas as profissionais entrevistadas indicaram uma sobrecarga de trabalho após o impacto, como procuramos demonstrar acima.

A demanda da assistência triplicou, triplicou (...). Hoje eu atendo problemas ainda e acredito que vou atender até muitos anos depois. Porque não se deu estrutura, fora estrutura física, né? Fora questões administrativas. Não faltou comida, não faltou, mas outro suporte ficou de lado. (assistente social - município B)

Para além da constatação de que o trabalho das assistentes sociais se perpetua no desastre, por meio do atendimento de demandas oriundas de seus desdobramentos diretos, tendo em vista o eixo central desse estudo, interessa-nos compreender aspectos referentes ao exercício profissional na gestão dos desastres de forma mais ampla. Em outras palavras, passados mais de seis anos da ocorrência do impacto, cabe-nos indagar sobre o lugar que tem sido ocupado pela profissão de

⁹³ O caso mais emblemático é o de Nova Friburgo, no qual o condomínio Terra Nova foi ocupado sem que a solicitação das famílias de manutenção dos laços de vizinhança fosse atendida. Esta questão, associada a outros aspectos, como a transferência de uma população característica de áreas rurais para apartamentos, a escassez de serviços básicos como transporte, serviços de saúde e educação e a instalação do tráfico de drogas tem feito com que o local seja palco de vários conflitos. Grande parte deles se apresenta para a equipe que atua no Centro de Referência de Assistência Social mais próximo ao conjunto habitacional.

Serviço Social na gestão de desastres, junto aos órgãos de proteção e defesa civil dos municípios afetados. Esta questão envolve compreender não apenas as ações que vêm sendo desenvolvidas pelas profissionais, mas também a imagem da profissão junto à defesa civil, a forma como as próprias assistentes sociais se enxergam no campo dos desastres, a existência ou não de investimento no campo, assim como possíveis articulações entre as áreas.

Um dos aspectos que procuramos abordar para esta compreensão refere-se ao olhar dos profissionais de proteção e defesa civil e das próprias assistentes sociais em relação ao trabalho realizado pelo Serviço Social.

No caso dos profissionais de defesa civil, a explicação sobre o trabalho realizado pelas assistentes sociais na gestão de desastres traz à tona a fragmentação tanto da realidade, como dos saberes. A mera transferência de responsabilidade compromete o entendimento mais amplo do desastre como processo e das relações sociais estabelecidas nestes contextos. A imagem da profissão também aparece de forma bastante divergente daquela que a categoria tem buscado fortalecer ao longo dos últimos anos, como abordado em seção específica sobre a profissão.

Quando nós chegamos lá, sabemos que aconteceu alguma coisa e chegamos lá constatamos que tem vítimas, tem crianças, normalmente tem mulheres, também, tem homens, tem idosos, a gente pensa mesmo: o que nós vamos fazer com este pacote que eu constatei? A gente passa o pacote do desastre para vocês (referindo-se também a mim, como entrevistadora e assistente social) (...) Quem coloca essa pessoa atingida novamente dentro da parte humana, com recursos humanos, é o assistente social. Se não tiver assistente social a gente tá perdido aqui. (agente de proteção e defesa civil - município B)

Nós, técnicos da defesa civil, não temos a melhor forma de tratar com as pessoas. O nosso trabalho é técnico e seco. Algumas pessoas acham que nós somos metidos, outras acham que somos mal-humorados, mas não é. A gente tem que olhar sem o coração, a gente tem que olhar com o raciocínio lógico. E aí, muitas vezes, a gente leva um assistente social da secretaria de assistência social para poder confortar aquela pessoa, ter uma forma melhor de trabalhar aquela pessoa. Eu não entendo de relacionamentos interpessoais, eu entendo de avaliação de risco (...) (agente de proteção e defesa civil – município A)

Muitas falas demonstram claramente que o lugar relegado às assistentes sociais junto aos órgãos de proteção e defesa civil denota a desqualificação do Serviço Social enquanto profissional capaz de contribuir com o campo, a partir de

seu conhecimento específico. Nesta perspectiva, ignora-se também o saber popular, visto que ao assistente social incumbe-se de transmitir as decisões tomadas pela defesa civil para a população afetada. Um dos entrevistados resume: “A linguagem da defesa civil é mais fria, o assistente social tem outra linguagem.” (gestor de proteção e defesa civil - município E)

O despreparo dos profissionais de proteção e defesa civil para lidar com os afetados também se encontra presente nos relatos. Em dado momento, esta questão foi verbalizada da seguinte forma: “Lidar com o pessoal pobre é uma desgraça, precisa do assistente social.” (gestor de proteção e defesa civil - município D).

Embora nem sempre seja apresentada de maneira tão explícita, o entendimento de que o trabalho junto às camadas mais subalternas da sociedade é uma atribuição exclusiva de assistentes sociais é comum, dando a impressão de que as demais políticas sociais e profissionais não têm essa obrigação ou ainda, não possuem este “dom”.

Fortalecido pela visão compartimentada presente no tratamento das expressões da questão social, a partir da fragmentação das políticas públicas, este entendimento coloca em questão sua efetividade e traz à tona uma série de preconceitos que passam ao largo da perspectiva de direitos presente na Constituição Federal de 1988.

Sobre este aspecto, é fundamental que seja mantida a clareza de quem são seus reais destinatários. No caso específico da defesa civil, ainda que ganhem força as teorias que insistem em afirmar que o risco atinge igualmente a todos ou que a perspectiva de classe está ultrapassada, a realidade mostra que os reais afetados em casos de desastre são os segmentos mais pobres da população, conforme apontado pelo movimento de justiça ambiental e apresentado na seção inicial deste estudo.

Independentemente da visão que apresentaram sobre o Serviço Social, outra questão relevante refere-se às expressões utilizadas pelos gestores e agentes de proteção e defesa civil para se referirem à intervenção de assistentes sociais na gestão de desastres. Palavras como: muito importante, de extrema importância, muito bom e fundamental foram empregadas por todos os entrevistados naquele momento.

No entanto, ao serem questionados sobre que profissionais incorporariam nas equipes, caso não tivessem limitações de recursos, apenas um deles cita, no

conjunto dos profissionais, o assistente social. Nos outros quatro municípios, a atenção mantém-se focada em áreas técnicas e os entrevistados citam engenheiros, geólogos, meteorologistas, arquitetos, motoristas e operadores de máquinas como exemplos de profissionais que escolheriam, caso tivessem autonomia para realizarem contratação.

Além deste resultado demonstrar o quanto a visão tecnicista e voltada para a resposta continua forte, observa-se que, considerar o trabalho do assistente social “muito importante”, não significa desejar que o mesmo componha as equipes de defesa civil. É importante observar que este raciocínio não apresenta coerência quando o assunto é a incorporação de profissionais de outras áreas. Poucos são os profissionais de proteção e defesa civil (sejam eles gestores ou agentes) que não apresentam necessidade de profissionais operacionais, o que se refere à função do corpo de bombeiros e não dos órgãos de proteção e defesa civil.

A principal justificativa apresentada pelos profissionais de proteção e defesa civil para a ausência de assistentes sociais lotados diretamente nos órgãos de proteção e defesa civil⁹⁴ foi a integração entre a defesa civil e a assistência social, considerada muito boa por todos os entrevistados. Alguns profissionais afirmaram que a estrutura do Sistema Único de Assistência Social – SUAS nos municípios é excelente e suficiente para o atendimento das demandas apresentadas pela defesa civil.

Esta justificativa encontra respaldo na lógica de sistema na qual a política de proteção e defesa civil do Brasil está estruturada. Sendo a defesa civil a responsável pela coordenação das atividades de gestão de desastres, cada setor ou órgãos deverá desempenhar suas atribuições de acordo com suas responsabilidades, respondendo àquele órgão. No entanto, esta lógica traz à tona desafios a serem enfrentados, conforme já mencionado na seção anterior, como: a falta de investimento nas defesas civis, o real momento no qual esta atuação sistêmica se efetiva e os limites e fragilidades encontrados para a implementação da intersetorialidade. Abordaremos os dois últimos pontos.

Como já mencionado anteriormente, entendermos que a forma de convocação resguarda uma importante relação com o lugar ocupado pelas

⁹⁴ Vale lembrar que nenhum dos órgãos municipais de proteção e defesa civil que fizeram parte do estudo de caso conta com assistentes sociais em seus quadros.

assistentes sociais na gestão de desastres. A depender do momento em que assistentes sociais são demandadas a desenvolverem atividades junto à defesa civil, revela-se também um pouco do tipo de trabalho que este profissional irá realizar.

As respostas obtidas no estudo de caso seguiram na mesma direção que os resultados da etapa quantitativa, ou seja, em sua maioria, os entrevistados, em especial, profissionais de defesa civil, afirmaram que as assistentes sociais são convocadas em todas as fases. A satisfatória e constante integração com os diferentes órgãos e equipamentos públicos para realização do trabalho, em especial com as secretarias de assistência social dos municípios foi apresentada como a principal justificativa para as convocações. No entanto, a partir dos exemplos citados, observa-se que, na maior parte dos casos, a convocação se efetiva em momentos específicos e o pós-impacto concentra todas as ações desenvolvidas.

Nesse sentido, a fala de um dos gestores sobre o tamanho da equipe de proteção e defesa civil é expressiva, ao deixar claro que a lógica de sistema não funciona para o dia a dia do trabalho. O sistema é acionado em um momento muito específico, que é o do pós-impacto:

O tamanho da defesa civil é proporcional ao tamanho do desastre. Então, hoje a minha equipe, ela é elástica. Hoje eu tenho uma equipe que trabalha nas questões de dia a dia. Ela é imediatamente ampliada caso tenha necessidade de enfrentar um problema que exija uma força maior. (gestor de proteção e defesa civil - município A)

Especificamente sobre o momento de convocação, o gestor afirma: “Assim que a gente identifica que houve qualquer dano, a assistente social é designada.” (gestor de proteção e defesa civil – município A).

O fato da convocação ser realizada apenas após a ocorrência dos impactos é explicitado também pelas próprias assistentes sociais. Uma das entrevistas relata: “Chega dezembro, a vida da gente meio que vira um inferno. A gente tem que passar todos os telefones de casa, telefone celular e telefone até da avó (...) Não pode desligar o celular, não pode ... é meio que um terrorismo.” (assistente social – município A).

Ainda que seja possível observar algum avanço em relação à forma de convocação realizada em 2011, quando a maior parte dos municípios não possuía sequer uma matriz de acionamento organizada, o processo ainda esbarra com uma

série de dificuldades. O acionamento acontece por meio dos telefones particulares, algumas profissionais relataram que recebem pelas horas trabalhadas em caso de acionamento, porém, em nenhum dos municípios pesquisados identificou-se o pagamento do sobreaviso. Em todos os municípios, a convocação dos profissionais é autorizada pelo Prefeito ou secretário, por contato direto, tendo em vista que a participação do Serviço Social na gestão de desastres se efetiva por meio de outras políticas públicas. A assistência social permanece sendo a área a partir da qual assistentes sociais são convocadas.

De fato, uma equipe de defesa civil jamais comportará um número de profissionais suficiente para atender toda e qualquer situação, como já tratado. Um impacto na proporção do que houve em 2011 não é possível de ser atendido por um número limitado de profissionais, por mais que se trate de uma equipe capacitada e bem preparada.

No entanto, nessa perspectiva, cabe indagar sobre como se efetiva o direcionamento do trabalho. Na ausência de profissionais da área, qual será a equipe que atuará no dia a dia, nas ações de pré-impacto? Não será ela a responsável por coordenar e orientar as ações de emergência? Como ficam as ações de prevenção neste caso? Serão conduzidas apenas por engenheiros, geólogos e outros profissionais das ciências naturais?

Conforme sustentado por Vargas (2015):

A participação dos assistentes sociais nos desastres tem se dado por vinculações institucionais mais indiretas, ou seja, menos pela sua ligação formal com os órgãos responsáveis pela gestão – a exemplo das Defesas Cívicas municipais – e mais por meio dos quadros profissionais das Secretarias responsáveis pelo desenvolvimento social local –acionados quase sempre em caráter emergencial – e ainda, por vezes e mais indiretamente, por intermédio de entidades de natureza filantrópica que na etapa do socorro se somam ao trabalho social efetivado em prol do afetados. Não vamos nos deter nesse aspecto, mas apenas realçar que essas diferentes formas de vinculação são determinantes das possibilidades interventivas dos profissionais, relativizando seu poder, autonomia e sua contribuição ao processo de gestão social como um todo. (Vargas, p.133, 2015)

Nessa perspectiva, entendemos que a justificativa da existência do SUAS e da qualidade dos serviços prestados não são suficientes para responder às questões colocadas anteriormente. Na realidade, ela evidencia muito mais o entendimento de que o trabalho do assistente social só é identificado como importante no momento

após a ocorrência do impacto, sendo dispensável no cotidiano de trabalho da defesa civil e reforça a ideia de que a Assistência Social entra em cena dando suporte à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, conforme observado na segunda seção deste estudo.

A percepção de que a atuação do Serviço Social só se efetiva após a ocorrência de algum impacto, sem a existência de um trabalho conjunto e perene esteve presente na fala da maior parte das assistentes sociais, colocando em dúvida a real articulação entre as áreas.

“A gente não tem nenhuma aproximação com a defesa civil (...) Só chega na Secretaria de Assistência Social quando já ocorreu”. Ao se referir aos profissionais do órgão de proteção e defesa civil, afirma: “Não sei quem são, não sei o que estão fazendo. Não sei nem onde eles trabalham.” (assistente social – município E).

Quando indagadas sobre as atividades referentes ao período anterior ao impacto, especialmente na fase de prevenção, profissionais concordaram que deveria haver um investimento maior para o seu desenvolvimento, mas reconhecem que não é o que acontece na prática. Todas as entrevistadas afirmaram que como a demanda surge para o Serviço Social realmente depois do impacto, a mobilização característica deste primeiro momento não perdura, gerando ações sólidas de prevenção.

O trabalho do assistente social é de extrema importância pela gravidade que foi aqui em (cita o município). Hoje ainda deveria estar tendo um trabalho de acompanhamento, mas aqui eu acho que é muito assim. Eu vejo que a atuação do assistente social aqui, não sei se é culpa de pouco profissional ou de gestão, assim, a gente não tem um organograma aqui dentro da Secretaria que a gente tivesse a quantidade de profissional adequado, mas eu acho que aqui é muito assim, você vai trabalhando, apagando incêndio, entendeu? Então se é uma coisa mais urgente, você vai. Isso foi naquela época. Se não é mais, agora já é outra coisa. Então hoje o CRAS tem outra demanda, depois veio o CREAS e isso se perdeu. (assistente social - Município E)

Estes relatos evidenciam o que Santos (2012a) vai definir como “gestão de crise”. Para a autora, apesar dos esforços de criação de uma gestão de riscos no Brasil, o que existe é, na realidade, uma “gestão de crise”. Embora nossa opção seja pela utilização da nomenclatura gestão de desastres em substituição à gestão de riscos, tendo em vista os argumentos já apresentados em seção anterior,

corroboramos com a autora na medida em que, também no estudo de caso, torna-se evidente a ênfase no momento da crise (aguda do desastre), sem a continuidade de ações que fortaleçam uma perspectiva preventiva.

Mesmo nos momentos em que se afirma haver integração/articulação entre as áreas, é fundamental problematizar as atribuições que têm sido assumidas pelas assistentes sociais nestes casos. No único município que relata a realização de um trabalho conjunto no momento anterior ao impacto, observa-se que as atividades para as quais as assistentes sociais são demandadas resguardam características muito semelhantes às aquelas identificadas nos outros casos. Voltadas para a realização de visitas e de vistorias, cabe às assistentes sociais, diante da escassez dos recursos e dos limites existentes para a implementação de programas e políticas públicas, dizer quem tem e quem não tem direito a acessar determinados serviços. Esta realidade reforça o lugar historicamente requerido ao assistente social, de controlador e gestor da miséria e dos mínimos sociais.

Uma ação aqui que a gente faz em conjunto com a Secretaria de Ação Social são essas vistorias. Por exemplo, as pessoas que ainda recebem aluguel social, o Estado quer saber (...) um dos trabalhos é visitar essas pessoas que têm aluguel social e saber a real situação delas hoje. (agente de proteção e defesa civil – município D)

“Saber” a situação apresentada, significa, na maior parte das vezes, tomar conhecimento dos usuários que retornaram às suas residências de origem, para que sejam imediatamente excluídos do cadastro do benefício.

Em todos os casos, a decisão parece ser meramente objetiva e tomada pelos profissionais dos órgãos de proteção e defesa civil, sem qualquer abertura para um olhar dos afetados. Neste processo, o espaço reservado para as outras áreas de saber e profissões, incluindo o Serviço Social, parece ser o de cumprir as regras e convencer a população sobre a necessidade de sair, o que indica que o conhecimento e a compreensão da dinâmica familiar e dos processos sociais que afetam diretamente os usuários cedem lugar à hierarquia e a autoridade presentes na instituição defesa civil desde sua origem.

Esta autoridade é claramente materializada nos laudos. Algumas assistentes sociais relataram que apenas com o laudo da defesa civil torna-se possível acessar algum tipo de benefício para as famílias afetadas. “Se a casa estiver interditada, a

gente ainda consegue alguma coisa.” (assistente social – município A). Esta realidade denota, mais uma vez, as limitações do trabalho das assistentes sociais que, mesmo identificando as necessidades dos usuários atendidos, não dispõem de recursos e autonomia para garantir a efetivação dos seus direitos.

Esse certo poder da defesa civil faz com que as assistentes sociais também demandem o trabalho de suas equipes. Em todos os municípios, tanto profissionais dos órgãos de proteção e defesa civil como assistentes sociais indicaram esta realidade:

A Ação social também trabalha muito ligado com a gente. Às vezes, tem um problema social e eles pedem pra gente dar uma avaliação, pra fazer uma vistoria (...) ver se realmente tá correndo risco, se tem alguma coisa. (gestor de proteção e defesa civil – município C)

Às vezes, no cotidiano, numa visita comum a gente percebe alguma coisa que não está muito, né? Que a gente vê como um risco e a gente pede pra poder respaldar o que a gente tá dizendo. Pra verificar se realmente a gente tá com a razão. (assistente social – município D)

Nestes casos, podemos afirmar que esta suposta prática intersetorial seria geradora de, no máximo, uma espécie de interdisciplinaridade auxiliar, na qual prevalece uma disciplina dominante que se impõe sobre as outras (Almeida Filho, 2000). No nosso caso, agentes de proteção e defesa civil assumem uma posição superior por deterem o conhecimento do risco, compreendido como elemento objetivo e calculável. Não se questiona o modelo proposto e resta às assistentes sociais e outros profissionais vinculados às ciências sociais, se submeterem a ele. Esta realidade reafirma a inserção precária de assistentes sociais na gestão de desastres, conforme sustentado por Vargas (2015).

Ainda no que se refere às atribuições das assistentes sociais, observou-se que, embora nenhum dos municípios tenha mencionado considerar as avaliações sociais realizadas para a tomada de decisão sobre a permanência ou não das pessoas em suas moradias, os profissionais dos órgãos de proteção e defesa civil atribuem um papel bastante específico à profissão nestes momentos. Um dos gestores entrevistado, ao refletir sobre a ausência de assistentes sociais em sua equipe, afirmou: “Eu não acharia ruim ter uma assistente social para conversar com a

comunidade, principalmente na questão da incompreensão dos laudos.” (gestor de proteção e defesa civil – município A)

Na mesma direção, um agente vinculado a outro município justificou seu desejo de contar com assistentes sociais nas equipes:

O ideal acho que seria toda vez que a gente saísse, em tempo de chuva ou não, que fosse interditar uma casa, devia ir um assistente social junto com a gente. Você tem sua casa, você construiu e de repente você fala: o cara veio aqui, falou que eu não posso morar aqui. Eu acho que você tem que ter uma assistente, tem que ter toda uma parafernália, até também um psicólogo, sei lá, para conversar com a pessoa, né? E em seguida teria que vir a secretaria de obras demolindo a casa. (agente de proteção e defesa civil – município C)

Estas afirmações levantam outra questão de suma importância para o estudo. Trata-se de problematizar o papel o assistente social deveria ter na composição de equipes dos órgãos municipais de proteção e defesa civil. Assim como observado no período da crise aguda, em vários momentos, paira a ideia de que as assistentes sociais atuam como meras tradutoras de uma linguagem técnica, própria da defesa civil, reafirmando o lugar secundário ocupado pela profissão neste processo.

Apesar de defendermos a relevância da participação de profissionais do Serviço Social nestas equipes, tendo em vista que, como sinalizado ao longo do estudo, o tipo de vinculação, o momento de convocação, os limites presentes na intersectorialidade atualmente e a ausência da compartilhamento do cotidiano são apresentados como grandes limitadores para um trabalho mais efetivo de assistentes sociais na gestão de desastres, supor que somente essa participação seja suficiente para o alcance dos objetivos também se mostra um equívoco.

Entendemos que, em função da formação profissional, da trajetória percorrida pela profissão nas últimas décadas e dos compromissos assumidos socialmente pela categoria, assistentes sociais podem oferecer uma rica contribuição no trabalho a ser desenvolvido junto às comunidades. Contudo, é preciso ter cuidado para que a lógica apresentada anteriormente seja no pré ou no pós impacto, a partir da qual, o lugar delegado ao assistente social é secundarizado, precarizado e, muitas vezes, reduzido ao repasse de informações e decisões tomadas pelo corpo técnico das ciências naturais e descoladas dos interesses e necessidades da população, não seja reproduzida.

Partimos do princípio que a informação não só se constitui como um direito social, como é também um dos elementos fundamentais de acesso a outros direitos. Nesse sentido, o Serviço Social tem um lugar importante no processo de comunicação, especialmente no que tange à sua democratização (FIGUEIREDO, 2013) e a “tradução” de uma linguagem pouco compreensível, para uma mais acessível, não seria um mal em si. Acreditamos que se trata de uma das atribuições do assistente social contribuir para fazer com que a população interessada tenha acesso à informação da forma mais fácil possível. De acordo com Figueiredo (2013, p. 07):

‘Fazer saber’ está presente no trabalho do assistente social. Constitui grande parte de nossas atribuições, conforme indica a Lei que regulamenta a profissão – Lei 8.662, de 07 de junho de 1993: prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população (art. 4º, inciso III). Podemos dizer assim, que o uso da linguagem em nosso trabalho tem um valor de uso.

No entanto, a partir do momento em que a atuação do profissional limita-se a este aspecto e tal comunicação não mantém relação de interação com a formação deste profissional, é importante que a mesma seja problematizada.

Ao se debruçar sobre as particularidades encontradas no exercício profissional, Ortiz (2010) chama a atenção para a ausência da especialização como um fator para a requisição de assistentes sociais no mercado de trabalho. Ao invés de serem reconhecidas em função de atribuições e competências específicas, as assistentes sociais o são pela capacidade de escuta, encaminhamento, aconselhamento e, no nosso caso, transmissão de mensagens e decisões tomadas por terceiros. A autora, entretanto, estabelece uma relação entre a imagem que outros sujeitos possuem de assistentes sociais e a própria postura dos profissionais como um aspecto que acaba por alimentar esta imagem.

Nota-se que por trás dos motivos que levam à requisição sócio-ocupacional dos profissionais está implícita uma determinada imagem que os empregadores atribuem aos assistentes sociais. Se, aparentemente, a imagem é de um profissional que apazigua, aconselha e orienta, o que está submerso é o fato de que esse profissional desenvolveu, ao mesmo tempo, historicamente, ações pautadas no uso da coerção simbólica e na construção do consenso de classe, que visam à adesão voluntária dos sujeitos aos encaminhamentos institucionais. (Ortiz, 2010, p. 141)

A afirmação feita pela autora se configura em uma provocação interessante no estudo do caso em questão, na medida em que contribui para a análise da dificuldade observada entre muitas das profissionais com as quais houve contato em assumir, mais frequentemente, uma postura voltada para a garantia de direitos dos sujeitos afetados e para a promoção de espaços mais democráticos na gestão de desastres.

O que se observa é que posturas mais conservadoras muitas vezes se alternam com outras, mais progressistas, assumidas pelos mesmos profissionais, de acordo com a situação e as possibilidades identificadas no momento. Nesse sentido, as contradições vivenciadas pelas assistentes sociais são enormes.

Além disso, nem sempre há uma adesão suficientemente consistente dos profissionais ao projeto ético-político da categoria. Conforme mencionado na terceira seção do estudo, trata-se de um projeto hegemônico e não homogêneo e os desafios para sua efetivação são muito significativos. Questões ideológicas não encontram em assistentes sociais uma espécie de blindagem. Em outras palavras, as concepções de mundo de assistentes sociais, assim como de qualquer sujeito, também são construídas socialmente, a partir de uma série de variáveis e experiências ‘que ultrapassam a sua formação profissional.

Nesse sentido, a fala que aponta para esta secundarização e para a desqualificação do trabalho do assistente social não está presente apenas entre os profissionais dos órgãos de proteção e defesa civil, mas também entre as próprias assistentes sociais. Quando indagada sobre como é o trabalho junto à defesa civil, uma delas responde:

E aquele trabalho mais próximo, assim à população mesmo. Porque eu acho que eles já criaram um vínculo com o social e confiam e escutam e buscam mesmo a informação. Mesmo eles (defesa civil) falando, depois eles veem até a gente para poder reforçar aquilo ali. A gente fala a linguagem deles. (assistente social – município D).

Ao tentar esclarecer qual é a demanda da defesa civil para as assistentes sociais, a mesma profissional afirma: “eu acho que é mesmo repassar para eles (sujeitos afetados) o que eles (profissionais da defesa civil) estão vendo.” (assistente social – município D)

Nesse momento percebe-se que o contato direto e permanente com os usuários possibilita que haja uma confiança da população com esses profissionais, o que pode ser encarado com um aspecto muito positivo. No entanto, nem sempre se verifica este vínculo de confiança colocado a serviço dos sujeitos afetados. Nessa perspectiva, a hegemonia da racionalidade técnica acaba sendo compartilhada pelas próprias assistentes sociais, o que pode ser observado muito claramente quando o entendimento em relação aos conceitos de riscos e de desastres é abordado. Neste momento, observou-se que as assistentes sociais não apresentaram entendimentos muito distintos em relação à concepção presente entre os profissionais de proteção e defesa civil. As explicações das assistentes sociais para a questão dos desastres, das ocupações irregulares e para as situações vivenciadas pelos sujeitos afetados e não apresentaram diferenças em relação à compreensão oferecida pelos órgãos de proteção e defesa civil para as situações de risco. Ao contrário, verificou-se uma reprodução do discurso na lógica dominante, ainda que, em muitos momentos, esvaziado de uma linguagem mais técnica/ objetivista:

É aquela condição, né? Que a pessoa está, né? Muitas vezes ela nem sabe que está, que existe. Tá ali, porque existe. Tem lugares aqui que você passa, que você olha ...Gente, se aquilo ali cair, como é que vai ser?” (assistente social – município C)

Com o intuito de esclarecer seu entendimento em relação ao risco, uma das entrevistadas lança mão de um exemplo: “O que é risco? A partir do momento que a pessoa constrói sem nenhuma estrutura ela já está em risco e sofre com alguma enchente, algum desastre.” (assistente social – município B)

Poucos foram os casos em que o saber profissional do Serviço Social trouxe à tona um olhar diferenciado sobre a relação entre sujeito e risco: “Para construir ele teve uma autorização. Se eles estão naquele lugar ali, de alguma forma tem que ter uma solução” (assistente social – município D). Embora reconheça que este entendimento não é compartilhado pela maior parte dos profissionais vinculados aos órgãos de proteção e defesa civil, ao abordar a questão sob esse viés, a profissional supera a ênfase no indivíduo e localiza sua crítica nos mecanismos que colocam os sujeitos em risco. (Acselrad, 2006)

Em relação ao entendimento de desastres, o processo é bastante parecido. O conceito de desastre também não foi problematizado pelas entrevistadas. A

perspectiva do desastre como processo não foi identificada em nenhuma das falas. O desastre permanece sendo visto como um acontecimento, um fenômeno, um evento, desvinculado do sistema social no qual ele emerge: “Foi uma coisa fora do normal, que ninguém tem explicação até hoje” (assistente social – município A). A associação entre as palavras “desastre” e “natural” também foi identificada inúmeras vezes, apesar de não ter sido mencionada nenhuma vez pela entrevistadora. Após a realização da pergunta sobre o que é desastre, a resposta, quase que invariavelmente, foi acompanhada de algumas questões que envolviam o suposto aspecto natural dos mesmos, tornando esta associação quase automática⁹⁵. Bonfim (2015) argumenta que a tendência de naturalização do enfrentamento das expressões da questão social se relaciona diretamente com as demandas postas aos assistentes sociais, voltadas para a necessidade de coesão e de ajustamento social dos sujeitos.

Podemos pensar aqui no papel da ideologia e a transversalidade que ela possui. Seus efeitos são atingem apenas aqueles que dela se beneficiam. Vão muito além disso, fazendo com que os próprios trabalhadores reproduzam a sua lógica. Navegar na contramão desse processo não se constitui em uma tarefa fácil. Zizek (1996) realiza uma analogia interessante para explicar o efeito da ideologia, afirmando que a mesma funciona como uma espécie de areia movediça, na qual quanto mais nos mexemos, mais corremos o risco de afundar nela. Apesar desta ideia merecer maior aprofundamento, considerando as variadas experiências nas quais processos de construção de novas racionalidades são possíveis, reconhecer as suas dificuldades torna-se fundamental para o enfrentamento da questão.

Embora em escala muito menor, mas uma postura diferente também foi apontada, comprovando a existência de algum tipo de espaço para uma atuação mais alinhada com a construção histórica da profissão ao longo das últimas décadas. Na visão de uma das assistentes sociais, a contribuição do Serviço Social está em buscar sensibilizar os gestores em relação às necessidades dos sujeitos afetados. A profissional relatou que, em alguns momentos, “chora um pouquinho pelos usuários”. “Eu vou lá e tento sensibilizar e sensibilizar através de relatório, apelo um pouco para a escrita, me coloco”, diz ela. (assistente social – município A).

⁹⁵ Esta questão também foi identificada entre os profissionais de proteção e defesa civil (tanto gestores como agentes).

Sobre os resultados alcançados com este processo de convencimento, a profissional responde que mesmo sendo pouco diante das necessidades dos sujeitos afetados, consegue algum tipo de resultado.

Nesse processo de afirmação de um outro lugar das assistentes sociais na gestão de desastres, uma das entrevistadas expressa a diferença do trabalho desenvolvido pelo Serviço Social em relação ao trabalho dos profissionais dos órgãos de proteção e defesa civil, evidenciada nos momentos das vistorias: “Eles são mais práticos. ‘O que que tá caindo?’, ‘Qual é o problema?’, ‘De onde veio a água?’ (...) A gente tá olhando tanta coisa e eles já terminaram.” (assistente social – município D)

Esta fala é bastante representativa no sentido de demonstrar que, apesar da visão hegemônica tecnicista presente no campo dos desastres, muitas vezes compartilhada por assistentes sociais, em alguns momentos as diferenças entre as formações e olhares de assistentes sociais e profissionais da defesa civil ficam mais evidentes.

Um dos aspectos centrais para o fortalecimento de posturas que avancem na efetivação de um outro lugar para o assistente social na gestão de desastres requer o conhecimento do campo de atuação. Sobre este ponto, a pesquisa revelou alguns elementos a serem observados. Apesar de se tratar de um grupo possuidor de formações que estão para além dos cursos de graduação, as assistentes sociais entrevistadas demonstraram ausência de conhecimento no que concerne ao arcabouço teórico, metodológico e jurídico que envolve o campo dos desastres.

Quando questionadas sobre as referências teóricas utilizadas para o desenvolvimento cotidiano do trabalho, as assistentes sociais, em sua maioria destacaram documentos relativos à política de assistência social, como a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, a Norma Operacional Básica - NOB e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH, ambas vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o que aponta para uma busca muito instrumental que ofereça suporte para os problemas cotidianos enfrentados no exercício profissional. Apenas duas profissionais citaram outras referências, voltando-se mais para estudos acadêmicos ou autores consagrados na categoria profissional, como José Paulo Netto e Marilda Vilela Iamamoto. Somente uma

delas citou teóricos de outras áreas, como Boaventura de Souza Santos e Milton Santos.

De forma geral, as assistentes sociais também demonstraram significativo desconhecimento no que concerne à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. De todas as profissionais entrevistadas, apenas uma mencionou a realização de algum curso voltado para a gestão de desastres. Trata-se de uma capacitação realizada pelo Centro de Pesquisas e Estudos sobre Desastres de Santa Catarina – CEPED/SC, realizada na modalidade à distância. Também não houve indicativos de familiarização com as fases de atuação da defesa civil. Especialmente os termos mitigação e recuperação, incorporados pela PNPDEC, no ano de 2012, causaram estranhamento nas profissionais. A intervenção, sem dúvida, ocorre majoritariamente após o impacto, porém, classificar se esse momento se configura como resposta ou recuperação não faz parte do rol de preocupações das profissionais. Para o Serviço Social, para a política de assistência social e para as ciências sociais de forma geral, talvez a lógica do pré-impacto, impacto e pós-impacto faça mais sentido para o trabalho. No entanto, o desconhecimento desses termos revela também o desconhecimento da PNPDEC como um todo, reforçando o papel de assistentes sociais como meros executores, em muitos casos.

Entendemos que é fundamental que assistentes sociais tenham domínio das normas, legislações e técnicas que regulam as políticas sociais com as quais trabalham. Este domínio contribui para o reconhecimento e a relativa autonomia do profissional. Santos (2013, p.6) defende o investimento da formação na dimensão técnico-operativa da profissão. “Um bom domínio dos instrumentos e técnicas contribui também para uma prática profissional competente, sendo parte de um outro tipo de conhecimento”. Com isto, a autora resgata a importância de incluir no debate referente ao conjunto de saberes, além “do que”, “para que” e “por que fazer”, questões atinentes ao “como fazer”.

O cotidiano de trabalho com um número de demandas incontável é apresentado como um grande obstáculo para o estudo. Além disso, muitos documentos com os quais as profissionais trabalham já chegam em suas mãos prontos, restando apenas o seu cumprimento. É o caso dos decretos que são utilizados para inserção dos usuários nos programas, etc. Esta realidade aponta as

dificuldades para o desenvolvimento de uma atuação diferenciada por parte dos profissionais.

De forma geral, não foram identificados projetos de intervenção profissional do Serviço Social voltados para a gestão de desastres. O mais próximo que encontramos disso foi que, em alguns municípios, verificou-se que, após o impacto de 2011, houve uma participação das secretarias de assistência social na elaboração do chamado Plano de Contingência⁹⁶, como foi o caso de Nova Friburgo e Sumidouro. Em Sumidouro houve participação de duas profissionais da equipe (uma assistente social e uma psicóloga) na elaboração da parte do plano que trata das atribuições da Secretaria de assistência social nos casos de emergência. No entanto, isto ocorreu no ano de 2012 e, desde então, o documento não passou por nenhum tipo de atualização.

Em todos os municípios, incluindo aqueles nos quais as assistentes sociais tiveram alguma participação na elaboração do plano, as assistentes sociais entrevistadas ou desconhecem completamente o Plano de Contingência do município ou, embora afirmem conhecer o documento, não demonstraram qualquer familiaridade com o mesmo. Vale destacar que foram identificadas situações nas quais consta a assinatura do responsável pela pasta de assistência social do município no documento, o que não significa que o mesmo tenha sido discutido coletivamente com a equipe ou, ao menos, divulgado para o conjunto de assistentes sociais da área. Tanto em um caso como em outro, a impressão é que o documento, de fato, acaba limitando-se a um aspecto formal, pelo menos para os que estão fora do cotidiano da defesa civil.

A constante atualização dos planos de contingência, ou planos de resposta às emergências, como são denominados em alguns locais, é o que os torna eficazes. Nessa perspectiva, os documentos devem ser amplamente divulgados, atualizados e treinados, de forma a envolver não apenas os setores e profissionais que tenham atribuições na gestão de desastres, mas também a população potencialmente afetada pelos impactos. Quando isto não ocorre percebe-se que os referidos documentos

⁹⁶ Entende-se por Plano de Contingência o documento que registra o planejamento elaborado a partir do estudo de um ou mais cenários de risco de desastre e estabelece os procedimentos para ações de alerta e alarme, resposta ao evento adverso, socorro e auxílio às pessoas, reabilitação dos cenários e redução dos danos e prejuízos. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/orientacoes-para-elaboracao-de-um-plano-de-contingencia>>. Acesso 26 out. 2014. Nota-se que, de acordo com a conceituação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, trata-se de um plano voltado para o pós-impacto.

funcionam muito mais para o cumprimento de ordens e metas burocráticas do que, propriamente, para a criação de uma cultura de prevenção e de preparação junto aos profissionais e às comunidades.

O fato de não haver projeto do Serviço Social voltado para o exercício profissional na gestão de desastres em nenhum dos municípios estudados causa certo desconforto entre as profissionais, principalmente em locais nos quais ano após ano um número expressivo da população é afetado por situações de desastre. “É uma coisa esquizofrênica, numa cidade que passou por 88, por noventa e pouco, por 2001 (...) é uma coisa esquizofrênica que você ainda não tenha uma coisa organizada (...)”, afirma uma das profissionais entrevistadas. (assistente social – município A)

Apesar disso, falas como essa não são acompanhadas de uma responsabilização pela elaboração de projetos dessa natureza, o que comprova certo distanciamento com a área. É como se a elaboração dos projetos fosse esperada para ser realizada por terceiros e não pelo conjunto das profissionais que são demandas a intervir nos desastres.

Como procuramos demonstrar, o estudo de caso apontou enormes diferenças entre os órgãos de proteção e defesa civil dos municípios estudados. Tanto em termos de estrutura física como de recursos humanos e preparo das equipes, a realidade encontrada em cada um dos locais visitados mostrou-se bastante desigual. Apesar disso, conforme sinalizado pelos próprios profissionais da área, o que se identifica é que o impacto de 2011 foi realmente um marco gerador de mudanças nos órgãos de defesa civil dos municípios.

No que se refere ao contato entre a defesa civil e o Serviço Social, embora ainda haja muito a ser feito, algumas falas demonstram certa melhoria em relação ao período anterior: “Acredito que tenha melhorado. Eu nunca tinha visto um coronel da defesa civil no município. Eu fui ver lá em 2011. Depois eu já vi algumas vezes.” (assistente social – município D)

No entanto, tais mudanças não foram direcionadas para a alteração da cultura militarista e da lógica tecnicista presentes nestes espaços desde a sua constituição. Em relação ao despreparo do município, “ter a defesa civil hoje no município já é um avanço, mas se acontecesse hoje o município ainda não estaria preparado.” (assistente social – município D)

Nesse sentido, a inserção de assistentes sociais na gestão de desastres, em especial, junto aos órgãos de proteção e defesa civil permanece sendo um desafio. Questões levantadas ao longo do estudo apontam que o lugar subalterno e secundário ocupado pelo Serviço Social na gestão de desastres logo após o impacto de 2011, perdura até os dias atuais. Conforme sustenta Yamamoto (2010), os espaços de exercício profissional de assistentes sociais são permeados por contradições, interesses em disputa e antagonismos que impõem limites ao trabalho desenvolvido. As especificidades dos órgãos de defesa civil, assim como a forma com que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil vem sendo implementada geram interferências diretas na atuação de assistentes sociais. Entre as mais evidentes estão o ordenamento das atividades por terceiros, alheios à profissão e a falta de autonomia profissional.

Estas questões encontram aderência nos traços que marcam o surgimento da profissão no Brasil, gerando desafios ainda maiores para sua superação. Nesse sentido, a própria questão de gênero, torna-se um elemento importante para a reflexão sobre esta realidade. Embora não tenha aparecido claramente na fala dos profissionais, o lugar delegado às mulheres na sociedade burguesa pode funcionar como um agravante e um reforço do lugar subalterno das assistentes sociais na gestão de desastres. Somada às questões técnicas já apontadas, trata-se de uma profissão predominantemente feminina em um campo ocupado, majoritariamente, pelo masculino.

Contudo, os espaços de exercício profissional não são conformados apenas por seus limites, mas também pelas suas possibilidades (Yamamoto, 2010). Nesse sentido, torna-se fundamental uma valorização da autonomia relativa que assistentes sociais possuem no sentido do desenvolvimento de um trabalho mais alinhado com o projeto ético político da categoria. Esta reflexão dialoga com o protagonismo dos sujeitos nos processos sociais, como sujeitos históricos e não como meras vítimas da estrutura social.

6

Considerações finais

O estudo ora apresentado teve como objetivo compreender o lugar ocupado pelo Serviço Social na gestão de desastres no Brasil. Dados levantados na pesquisa, tanto em sua etapa quantitativa quanto qualitativa, apontaram para a escassez, em muitos casos, a total ausência de assistentes sociais nos órgãos municipais de proteção e defesa civil. No entanto, este fator não faz com que estes profissionais deixem de participar da gestão de desastres, uma vez que são frequentemente chamados a atuar junto às equipes de proteção e defesa civil.

Se, por um lado, esta constatação aponta para certo reconhecimento da importância do Serviço Social na gestão de desastres, por outro, o resgate das formas de convocação, do trabalho desempenhado pelas assistentes sociais, assim como do tipo de relação existente com os órgãos de proteção e defesa civil, entre outras questões, possibilitaram uma compreensão mais abrangente sobre a maneira como a profissão se insere neste campo, demonstrando que o Serviço Social vem ocupando um lugar bastante específico na gestão de desastres.

Observou-se que a convocação de assistentes sociais para desenvolverem atividades laborais junto aos órgãos de proteção e defesa civil ocorre em momentos determinados, ou seja, após a ocorrência dos impactos. Nestas ocasiões, as profissionais voltam-se para o atendimento direto à população afetada, a gestão de doativos, a gestão de abrigos, a realização de cadastros e encaminhamentos, enfim, uma série de ações, muitas vezes, realizadas de forma pontual e fragmentada, sem relação com as etapas anteriores ao impacto. No caso estudado, constatou-se que as assistentes sociais entrevistadas não tinham qualquer relação com a defesa civil antes do impacto. Mesmo após a intervenção, a clareza em relação aos objetivos e desdobramentos do trabalho realizado ficou comprometida.

Embora pautada na lógica sistêmica presente na defesa civil e reafirmada pelos profissionais da área, verificou-se que a integração entre as políticas públicas ainda não é uma realidade no campo dos desastres. O trabalho integrado entre os diversos setores apresenta uma série de desafios e não se efetiva da forma como prevista.

A pesquisa demonstrou ainda que o exercício profissional de assistentes sociais na gestão de desastres tem continuidade após o primeiro momento de crise aguda, perdurando por longos períodos em função do surgimento de novas demandas, como a gestão do aluguel social, a realocação de famílias em conjuntos habitacionais e o atendimento às famílias que não atenderam aos critérios definidos para os programas habitacionais. No entanto, ainda assim, a integração com os órgãos municipais de proteção e defesa civil mostra-se bastante comprometida. As profissionais desconhecem a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e as etapas que compõem a gestão de desastres. Consta-se uma total ausência de capacitação na área.

Ações realizadas antes do impacto limitam-se, na maior parte dos casos, à realização de vistorias, tendo como objetivo identificar riscos e remover pessoas, a partir da ótica objetivista que prevalece na defesa civil e que, em muitos momentos, é compartilhada pelas assistentes sociais.

Diante de todas estas questões, é possível afirmar que o lugar reservado para o Serviço Social no campo dos desastres aparece secundarizado. Com foco nas ações pós-impacto, vê-se uma atuação imediatista, descolada das outras etapas da gestão de desastres, em especial, daquelas vinculadas ao período pré-impacto. Esta realidade reforça a subalternidade como característica que, presente na profissão desde a sua origem, encontra-se na contramão do projeto profissional que vem sendo construído coletivamente desde a década de 1980.

Com base no estudo realizado, entendemos que o tipo de trabalho que vem sendo desenvolvido por profissionais do Serviço Social na gestão de desastres possui uma relação estreita com a escassez e, em muitos casos, a ausência de assistentes sociais nos órgãos de proteção e defesa civil. Na medida em que estes profissionais não fazem parte dos quadros de defesa civil e outros órgãos, setores, gerências ou instituições que se dedicam à discussão e atuação cotidiana na gestão de desastres, a possibilidade de só serem “lembrados” nos momentos em que os impactos ocorrem é muito grande, levando a intervenções pontuais, fragmentadas e descontinuadas, conforme observado por meio do trabalho de campo. Nestes casos, assistentes sociais são chamadas a desempenhar um papel específico nas emergências, mas não a participar das etapas que antecedem o evento físico

causador da crise aguda naquele espaço. Fragmenta-se não apenas a atuação, mas o processo como um todo, o qual deixa de ser visto em sua totalidade.

Esta inclusão precária aumenta o perigo de enveredamento pela racionalidade hegemônica que predomina no campo dos desastres e que se faz representar por diversos sujeitos do mundo técnico, perito/científico da defesa civil (Vargas, 2013). Nesse sentido, não é incomum assistirmos à reprodução de posicionamentos pautados em preconceitos, fortalecendo o discurso oficial junto à população.

Entendemos ainda que a atuação ampla na gestão de desastres por meio de outras políticas públicas, como a habitação, a saúde e a assistência social, apesar de fundamentais, não são suficientes para uma alteração do lugar de assistentes sociais nesse campo. A responsabilidade dos órgãos municipais de proteção e defesa civil de executar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e de coordenar as ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, em âmbito local, prevista na PNPDEC, conforme apresentado no segundo capítulo desse estudo, torna-os protagonistas da gestão de desastres, ou seja, o núcleo duro do processo. É a partir das defesas civis que a intervenção e os debates sobre os desastres tem maiores condições de provocar alterações substantivas na vida das pessoas. A ausência de participação de assistentes sociais no dia a dia da instituição faz com que o conhecimento mais aprofundado sobre a área fique comprometido, comprometendo também o exercício da crítica. Conseqüentemente, a efetivação de uma intervenção mais consistente na realidade e na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, que abarque todo o processo, de forma a contribuir para o fortalecimento de outros rumos, torna-se mais difícil.

Por essa razão, garantir a presença de assistentes sociais nos órgãos de proteção e defesa civil é fundamental. Esta questão deve ser pautada nos espaços de participação como as conferências, nas diferentes esferas de governo, junto aos movimentos populares e com o conjunto da categoria.

Contudo, o desafio não se esgota com a entrada de assistentes sociais na defesa civil. Embora se constitua em um primeiro passo, de grande relevância, em direção a um desafio bem mais complexo, a inserção de assistentes sociais nos órgãos de proteção e defesa civil da forma como sua estrutura é concebida também não se mostra suficiente para a alteração da realidade encontrada atualmente.

Conforme apontado ao longo do estudo, a forte presença de um viés autoritário, hierarquizado e tecnicista funciona como um limitador para a efetivação de ações mais articuladas com o contexto social. Voltadas de maneira expressiva para as emergências e para as crises agudas, não parece haver, na maior parte das defesas civis, uma abertura significativa para a inclusão de outros saberes que, pautados em lógicas distintas, percebem o mundo e as relações sociais que nele se estabelecem a partir de outras racionalidades. Nesse sentido, a submissão de conhecimentos “diferentes” ao saber hegemônico recolocaria o assistente social em um lugar muito semelhante ao que se encontra atualmente. Em outras palavras, a ênfase nas ações de resposta e a valorização excessiva de um saber técnico instrumental nos moldes atuais desafia a inserção do assistente social em condições iguais àquelas experimentadas por profissionais de saber privilegiado na defesa civil. Será necessária uma forte afirmação do Serviço Social para que esta inserção no campo de desastres seja possível sem sérios prejuízos à profissão.

Apesar de extremamente desafiador, acreditamos que só a partir do cotidiano que assistentes sociais, munidos do respaldo profissional que sustenta e legitima a profissão, terão condições de repensar suas ações e, de forma mais abrangente, se constituírem em sujeitos capazes de contribuir para o campo dos desastres a partir de uma outra perspectiva. Uma perspectiva que, pautada em uma lógica mais crítica de compreensão do mundo, apoie e fortaleça os interesses dos afetados nesse processo.

Porém, por tudo o que vimos até aqui, seria uma incoerência atribuir desafios como esses aos profissionais, individualmente. Isto tornaria todo o esforço de compreensão crítica da sociedade, da forma como a mesma está estruturada, das relações sociais, do papel do Estado e das políticas sociais em vão. No entanto, importa-nos salientar que, em certa medida, se trata de um desafio para a profissão.

Fazer frente a este desafio requer um investimento sólido da categoria no tema, articulando as diferentes dimensões que constituem o Serviço Social para que seja possível compreender a gestão de desastres em suas variadas nuances, permeada por interesses e concepções de mundo distintos e, muitas vezes, antagônicos. Nesse sentido, a possibilidade de dar visibilidade aos modos de vida e a ótica dos afetados, descortinando suas percepções e formas de apreensão da realidade, que se conformam a partir do lugar que ocupam no mundo e de seu

aparato cultural, pode ser uma importante contribuição do Serviço Social na gestão dos desastres. Como afirma Iamamoto (2010, p. 200):

Nos diferentes espaços ocupacionais do assistente social é de suma importância impulsionar pesquisas e projetos que favoreçam o conhecimento do modo de vida e de trabalho – e correspondentes expressões culturais – dos segmentos populacionais atendidos, criando um acervo de dados sobre os sujeitos e as expressões da questão social que eles vivenciam.

Contudo, tendo em vista o caráter interventivo da profissão, a leitura crítica e atrelada aos interesses das classes subalternas, embora seja uma etapa fundamental, não é suficiente para a efetivação de mudanças. Ela deve ser acompanhada da implementação das ações, considerando o papel da prática, sustentado por Santos (2013) e abordado ao longo do estudo.

Sendo assim, a principal contribuição que defendemos que o Serviço Social tem a oferecer repousa na construção de uma gestão participativa dos desastres. Considerando a formação profissional do assistente social, abordada na terceira seção do estudo, assim como a perspectiva da gestão democrática, nos moldes apresentados por Souza Filho (2011), conforme exposto no segundo capítulo, acreditamos que o Serviço Social tem uma responsabilidade e um compromisso no que tange à busca pelo alargamento e pelo fortalecimento dos espaços de participação, tanto de outros profissionais e saberes, como, e especialmente, dos usuários. Nesse sentido, a existência de uma série de demandas, algumas já apontadas em diferentes versões de conferências de defesa civil, mas que não encontraram espaço e força suficientes para saírem do papel, como a luta pela criação dos conselhos de defesa civil, a realização de conferências sistemáticas de defesa civil e a criação dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil são pautas importantes que devem ser fortalecidas pelo Serviço Social.

A implantação dos conselhos, especialmente na esfera municipal, de forma paritária, seguindo os moldes do que ocorre em outras políticas públicas como a de saúde, de assistência social, de educação, entre outras, constitui-se em um canal que pode fomentar a politização dos grupos afetados, contribuindo para fazer frente à estrutura autoritária e hierarquizada que predomina nos órgãos de defesa civil. Ainda que não se trate de espaços democráticos por natureza, os conselhos podem

abrigar experiências coletivas que estimulem o partilhamento de poder e a intervenção de diversos sujeitos (representantes do governo, da sociedade civil, dos trabalhadores e dos usuários das políticas), e processos políticos decisórios, estimulando a interlocução pública nas relações políticas entre governos e cidadãos. E impulsionar a “construção de esferas públicas autônomas e democráticas no campo das decisões políticas”, que propiciem o controle socializado das ações e deliberações de governo. (Iamamoto, 2010, p. 199)

Soma-se ao esforço de implantação e ocupação dos conselhos, a luta pela realização das conferências bianuais. Conforme mencionado anteriormente, a realização da primeira conferência nacional de defesa civil aconteceu no ano de 2010. Porém, até o momento, apenas duas edições deste porte foram realizadas. Esta realidade mostra um distanciamento muito significativo entre o processo vivenciado pela defesa civil em comparação a outras políticas sociais que se encontram em um estágio mais maduro sobre este aspecto.

Outra questão refere-se à criação e o fortalecimento dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil – NUPDEC como espaços de investimento público, voltados para o controle social e a autonomia dos sujeitos e não como estruturas precárias, dependentes do trabalho voluntariado dos próprios afetados e investidos de uma perspectiva de participação tutelar, tal como ocorre atualmente.

Ainda que se reconheça que o lugar majoritariamente pensado para o Serviço Social no campo dos desastres se refira ao atendimento no pós-impacto, especialmente nas emergências, o que se constitui em um passo importante tendo em vista que tal reconhecimento contribui para a adoção de novas estratégias de utilização deste espaço/momento, repensar o exercício profissional a partir de outras inserções é fundamental. Atividades como a realização de diagnósticos socioambientais, elaboração de mapas de risco, mobilização de comunidades, participação em simulados de emergência, entre outras, têm começado a surgir como motivações para a requisição de assistentes sociais na gestão de desastres. Ocupar estes espaços e neles incorporar a ótica dos afetados, seus interesses e suas demandas, buscando contribuir com a sua mobilização e com o fortalecimento de suas lutas pode ser de grande valia. Nesse sentido, um olhar voltado não apenas para as demandas consolidadas, mas também para as demandas potenciais

(Iamamoto, 2009), que faça uso da inespecificidade presente na profissão, pode possibilitar uma intervenção profissional a partir de outras perspectivas.

Sendo a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil um direito e o desastre um processo social, portanto, nem casual, nem eventual e muito menos, individual, sua gestão exige ter o Estado como seu protagonista. Em suma, trata-se da defesa da esfera pública, da luta pela garantia das políticas públicas e dos processos de democratização, “que se expressa(m) essencialmente numa crescente socialização da participação política” (Coutinho, 2006, p. 21), ainda que em um cenário cada vez mais restritivo.

Nesse sentido, as questões mencionadas acima se constituem em maneiras de provocar a estrutura atual do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, tendo em vista que, como pudemos observar, o mesmo não se mostra muito permeável a outros saberes e formas de intervenção distintas daquelas pautadas na tutela e no autoritarismo, que levem em consideração os saberes que os afetados possuem do território, das suas formas de se relacionar e de compreender o mundo. Elas intentam contribuir com novos desenhos para a gestão de desastres e novas dinâmicas de atendimento por parte das instituições de defesa civil.

No entanto, em que pesem os desafios internos da categoria, torna-se importante considerar que as questões postas não competem a uma categoria e que uma atuação solitária nos levaria a poucos avanços. A identificação de interlocutores, o diálogo com outros sujeitos coletivos e o estabelecimento de parcerias tornam-se primordiais. Apesar do peso que o *modus operandi* dos órgãos de proteção e defesa civil possui no sentido de conformar a visão dos sujeitos que os compõem, é imprescindível evitar uma visão fatalista e homogeneizada desses espaços. Na mesma perspectiva adotada ao tratarmos do Serviço Social, também nos espaços de proteção e defesa civil coexistem diferentes visões de mundo, em maior ou menor grau. Contextos políticos mais favoráveis, regiões do país com culturas distintas, experiências diversas vivenciadas, enfim, estes aspectos e vários outros contribuem para que, também nos órgãos de proteção e defesa civil seja possível encontrar sujeitos mais sensíveis a uma outra perspectiva. Sendo assim, a identificação de possíveis pares, de profissionais de outras áreas de conhecimento que tenham afinidade com os valores e princípios defendidos pelo Serviço Social e

com as lutas sociais estabelecidas pelos afetados também deve ocorrer dentro das próprias estruturas de defesa civil.

Além disso, algumas profissões atuantes no campo dos desastres têm se mostrado interessadas em pensar o tema a partir de referências distintas das hegemônicas, a exemplo de alguns segmentos da Geografia, do Direito e da Psicologia. Mesmo que em número reduzido, observa-se que psicólogos, advogados, geógrafos, entre outros profissionais, têm produzido estudos no campo dos desastres. Uma busca atenta nos leva à identificação de grupos interessados no tema com visões mais alinhadas àquelas existentes no bojo do Serviço Social.

Ainda que seja necessário reconhecer que, em um sistema pautado em desigualdades, a democracia plena não se efetive (Coutinho, 2006), há se de ressaltar a importância de pequenas conquistas que, mesmo que incapazes de alterar o sistema, contribuem para mudanças significativas na sociedade. Nesse sentido, sem perder de vista o horizonte que impõe a necessidade de ruptura com esta ordem socioeconômica, real produtora dos desastres, validar as lutas estabelecidas na “pequena política” é uma necessidade, em especial em um cenário tão restritivo como o vivido atualmente. Novamente, Mészáros (1993) e sua defesa sobre a importância da luta por direitos humanos contribui para uma localização clara do lugar e da etapa na qual a humanidade se encontra e a importância de lutas políticas, ainda que dentro da ordem.

7

Referências bibliográficas

AKERMAN, M. et al. Intersectorialidade? Intersectorialidades!. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 11, p. 4291-4300, 2014.

ALLEY, E. The Brief history of civil defense. Civil Defence Association, 24 Paxton Close, Matlock, Derbyshire, 2005

ALMEIDA FILHO, N. de. Intersectorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 11-34, 2000.

ACSELRAD, H. “Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental”. **Estudos avançados**, v. 24, nº 68, p. 103 - 119, 2010.

_____. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In : III ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONOMICAS E TERRITORIAIS, 2006, Rio de Janeiro: FIBGE, 2006. Disponível em:<<http://www.justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/VulnerabilidadeAmbProcRelAchselrad.pdf> >. Acesso em: 05 mai. 2014.

_____. De “bota-foras” e “zonas de sacrifício” – um panorama dos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro. In: ACSELRAD, H. (Org.) **Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relumé Dumará, 2004. p. 7-18.

_____. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 5, p. 49 - 60, 2002.

ALMEIDA, P. E. G. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: os desastres como problema político. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2015, Porto Alegre. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/ALMEIDA-Paula-Em%20adlia-G.-A-Pol%20tica-Nacional-de-Prote%20a7%20e-Defesa-Civil-desastres-como-um-problema-pol%20tico.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.

ANDRADE, I. **Território e Assistência Social**: uma análise do Serviço Social a partir da produção social do espaço, 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2007. 12. ed.

_____. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Comissão de defesa dos direitos humanos e cidadania. **A tragédia na Região Serrana do Rio de Janeiro três anos depois: direito à moradia adequada**. Rio de Janeiro, 2014, 24p.

AUYERO, J.; SWISTUN, D. A. Inflamable: Estudio del sufrimiento ambiental. **Tramas Sociales**, Paidós, 2008. p. 17- 42.

AZEVEDO, R.; CORRÊA, M. Considerações em torno da epidemia de leptospiroses na cidade de Recife em 1966. Aspectos epidemiológicos, laboratoriais e clínicos. **Revista do Instituto Adolfo Lutz**, v. 28, n. 1-2, p. 85-112, 1968.

BANCO MUNDIAL. **Avaliação de perdas e danos**: Inundações e deslizamentos na Região Serrada do Rio de Janeiro, janeiro de 2011. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/12/000425962_20121112160733/Rendered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf> Acesso em: 05 out. 2015.

BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra-Reforma**: Desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. São Paulo: Campus, 1992. p. 67 - 83.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998. p. 9-21.

BONFIM, P. **Conservadorismo moral e Serviço Social: a particularidade da formação moral brasileira e a sua influência no cotidiano de trabalho dos assistentes sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Defesa Civil - CONDEC. Resolução nº 2 de 12 de dezembro de 1994. Aprova a Política Nacional de Defesa Civil. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 02 Jan. 1995.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Resolução nº 001/86, de 23 de janeiro de 1986. Publicado no D.O.U de 17/2/1986. O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 48 do Decreto no 88.351, de 1o de junho de 1983, para efetivo exercício das responsabilidades que lhe são atribuídas pelo art. 18 do mesmo decreto, e Considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

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

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesos em 10 jan. 2016.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. Constituição Política do Império do Brasil de 1824. Rio de Janeiro: 1824. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 494, de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Decreto nº 6.307, 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6307.htm> Acesso em: 16 out. 2016.

_____. Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil – SINDEC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D97274.htm> Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. Decreto nº 83.839, de 13 de agosto de 1979. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Interior e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83839-13-agosto-1979-433244_publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 27 out. 2015.

_____. Decreto nº 64.568, de 22 de maio de 1969. Cria o Grupo de Trabalho para elaborar plano de defesa permanente contra calamidades públicas e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64568-22-maio-1969-405974_publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 27 out. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em: 27 out. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 5.861, de 30 de setembro de 1943. Modifica a denominação do Serviço de Defesa Passiva Anti - Aérea e da respectiva Diretoria Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5861-30-setembro-1943-416012-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 26 out. 2015.

_____. Decreto nº 12.628, de 17 de junho de 1943. Regulamenta a execução do decreto-lei nº 4.098, de 6 de fevereiro de 1942. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-12628-17-junho-1943-461366-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 26 out. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei 12.435 de 6 de julho de 2011. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm> Acesso em: Acesso em: 27 out. 2015.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 11 jul. 2016.

_____. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2002. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm> Acesso em: 11 jul. 2016.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial, Brasília, 7 de agosto de 2011.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de setembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm> Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Censo SUAS, 2014: análise dos componentes do sistema da Política Nacional de Assistência Social. Brasília, Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome, 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº. 90, de 3 de setembro de 2013. Dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do serviço de proteção e situações de calamidades públicas e emergências. Brasília, MDS, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004). Brasília, Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome, 2004.

_____. Resolução nº 109, de 11 de Novembro de 2009. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009.

_____. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS- NOBRH/ SUAS. Brasília. (2006).

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. Tradução de equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC-Campinas. 17. ed. Campinas: Papirus, 2013. p. 91-120.

CAROLINE, M. et al. **Manual de defesa civil**. Florianópolis: CEPED/UFSC, 2009.

CASTRO, A. L. C. **Glossário de Defesa Civil, estudos de riscos e medicina de desastres**. Brasília: SEDEC/MI, 2007.

_____. **Manual de desastres naturais**. Brasília: SEDEC/MI, 2004.

_____. **Manual de desastres humanos**. Parte I. Brasília: SEDEC/MI, 2004.

CERQUEIRA FILHO, G. **A questão social no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

COELHO, Marilene A. Imediaticidade na prática profissional do assistente social. In: FORTI, V. & GUERRA, Y. (Orgs.) **Serviço Social: temas, textos e contextos**. 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COLCHESTER, M. Resgatando a natureza: comunidades tradicionais e áreas protegidas. In: DIEGUES, A. C. (Org.) **Etnoconservação novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. São Paulo: Hucitec, 2006. p. 225-256.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Código de ética profissional do assistente social**. Lei 8.662/93 de Regulamentação da Profissão. Brasília: CFESS, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Desastres naturais no Brasil: Análise das portarias de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública de 2003 a 2010**. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=101&Itemid=4> Acesso em: 23 fev. 2012.

CNAS. Resolução nº 212, 2006. Regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da Política Pública de Assistência Social. Brasília, 2006.

COUTINHO, C. N. A Dualidade de Poderes: Estado e revolução no pensamento marxista. In: **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Notas sobre Cidadania e Modernidade. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 01, 1997.

COUTO et al. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO et al. (Orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2014.

CYTRYNOWICZ, R. **Guerra sem guerra**: a mobilização e o cotidiano em São Paulo durante a Segunda Guerra Mundial. 2. ed. São Paulo: Geração Editorial, 2002.

DALCIN, K. C.; KAUCHAKJE, S. Processo de consolidação e normatização de políticas públicas no Brasil: estudo comparativo da implementação das políticas de assistência social e de proteção e defesa civil. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, 1, 1º semestre, p. 239-264, 2015.

DOUGLAS, M. e WILDAVSKY, A. **Risco e Cultura**: um ensaio da seleção de riscos tecnológicos e ambientais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

DUTRA, A. D.; DALCIN, K. C. Serviço Social, emergências e desastres: notas sobre a atuação profissional. In: DOHER, I. (Org). **O Serviço Social em empresas para além da crítica: espaços de enfrentamento e atuação profissional**. Rio de Janeiro: E-papers, 2015, p. 223-236.

DUTRA, A. S.; GONÇALVES, R. S. A Atuação dos assistentes sociais nos órgãos municipais de proteção e defesa civil. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 106-125, 2016. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/index>> Acesso em: 30 set. 2016.

DUTRA, A. S. **Instituições de defesa dos direitos humanos**: entre a resistência e a execução de projetos governamentais. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

EECK, U. A Política na sociedade de risco. Tradução Estevão Bosco. **Ideias**, Campinas, n. 1, 2º semestre, p. 229-253, 2010.

EM-DAT Emergency Database. OFDA/CRED – The Office of US Foreign Disaster Assistance/Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium. Disponível em: <[http://www.emdat.be/ Database](http://www.emdat.be/Database)> Acesso em: 26 jan. 2017.

EMERIM, E. N. **A requisição administrativa sobre bens e serviços particulares pela defesa civil nos casos de desastres**. Monografia de fim de curso. Centro de Ciências sociais e jurídicas. Universidade do Vale do Itajaí. Vale do Itajaí, 2011.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCION DE DESASTRES. **Marco de Ação de Hyogo 2005-2015: Aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/cidadesresilientes/pdf/mah_ptb_brochura.pdf> Acesso em: 11 jun. 2012.

_____. **Terminologia sobre a redução de risco de desastres**. EIRD, 2004. Disponível em: <<http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>> Acesso em: 26 fev. 2013.

FAUSTINO, C. e FURTADO, F. **Industria do Petróleo e conflitos ambientais na Baía de Guanabara. O caso COMPERJ**. Plataforma DHESCA: Relatoria do Direito Humanos ao Meio Ambiente, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.dhescbrasil.org.br/attachments/892_relatoria_ma_missao_comperj.pdf> Acesso em: 26 mai. 2014.

FERNANDES, F. **A ditadura em questão**. 2. ed. São Paulo: T.A. Queiroz, 1982.

FIGUEIREDO, K. A. Serviço Social, linguagem e comunicação pública: desafios na contemporaneidade. **Revista conexão Geraes**, Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais.. 2º semestre, p. 5-15, 2013

FIX, M. **Parceiros da exclusão**. São Paulo: Boitempo, 2001. p. 109 - 135.

GAULEJAC, V. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Tradução Ivo Storniolo. Aparecida: Ideias&Letras, 2007.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Tradução Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 1991.

GILBERT, C. Studying disaster: a review of the main conceptual tools. **International Journal of Mass Emergencies and Disasters**, v. 13, n. 3, p. 231-240, 1995.

GONÇALVES, R. S. “São as águas de março fechando o verão...”: chuvas e políticas urbanas nas favelas cariocas. **Revista Acervo**, v. 28, n. 1, p. 98-119, 2015.

_____. **A construção social do risco e as remoções das favelas cariocas**. In: 36º CONGRESSO ANUAL DA ANPOCS: GT – Conflitos Ambientais, terra e território: estratégias de resistência e construção de direitos. **Anais eletrônicos...** Águas de Lindóia, 2012. Disponível em <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7866&Itemid=217> Acesso em: 26 mai. 2014.

GÓMEZ, M. U. **Los vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿neo o posneoliberalismo?** México: Porrúa/Universidad de Guanajuato, 2011.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. **Relatório: Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG**. Belo Horizonte, 2016.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Escola de Defesa Civil – ESDEC. **Mapa de Ameaças Naturais do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2014.

_____. Subsecretaria Adjunta de Operações. Instituto Tecnológico de Defesa Civil. Escola de Defesa Civil. **Administração para Abrigos Temporários**. Rio de Janeiro, 2006.

_____. Secretaria de estado da defesa Civil. **Histórico e evolução da defesa civil no Brasil**. Rio de Janeiro, p. 143. 1999. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://www2.cbmerj.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=192:historico-e-evolucao-da-defesa-civil-no-

brasil&catid=7:Informacoes-Tecnicas&Itemid=15> Acesso em: 15 set. 2015.

GUERRA, Y. D. A força histórico-ontológica e crítico-analítica dos fundamentos. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, nº 10. p. 12-43, 2004.

GUIVANT, J. S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, nº 16, p. 95-112, 2001.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**, 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, M. V.; DE CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: CFESS/ABEPSS (Orgs.) **Direitos sociais e competências profissionais**. Brasília:CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. In: MOTA, A. E. et al. **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional** p. 161-196, 2006.

_____. **Renovação e conservadorismo no serviço social: ensaios críticos**. São Paulo: Cortez , 2002.

_____. **Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IANNI, O. **A ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1981.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Cambio Climático 2007: Informe de síntesis**. IPCC, Genebra, Suíça. Disponível

em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf> Acesso em: 15 jul. 2013.

KLEIN, N. **The shock Doctrine: The rise of disaster capitalism**. Toronto: knopf Canada, 2007.

LAVELL, A. La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. In: **La gestión local del riesgo: Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica**. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC); PNUD, 2003.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de Rodrigo León Contrera. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 151-178.

LAVELL, A. (Compilador) **Viviendo en riesgo. Comunidades Vulnerables y Prevención de Desastres en América Latina**. La Red, FLACSO, CEPREDENAC, Colombia, 1994.

LIEBER, R.R.; ROMANO-LIEBER, N. S. O conceito de risco: Janus reinventado. In: MINAYO, M. C de S.; MIRANDA, A. C. de (Orgs.). **Saúde e ambiente sustentável: estreitando nós**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2002, p. 69-111.

MARANHÃO, C. A ideologia neodesenvolvimentista: crise do capital, novas estratégias e velhas promessas da classe dominante brasileira. In: MONTAÑO, C. (Org.) **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro setor”**. São Paulo: Cortez, 2014.

MARCELINO, E. V.; NUNES, L.H.; KOBAYAMA, M. Banco de dados de desastres naturais: análise de dados globais e regionais/Natural disaster databases: global and regional analysis. **Caminhos de Geografia**, v. 7, n. 19, 2006.

MARQUES, C. C de C. **Faces do desastre socioambiental do Vale do Itajaí: análise sobre os desafios colocados ao Serviço Social**. Dissertação (mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

MARQUEZINI, V. **Desafios da gestão de abrigos temporários:** uma análise sociológica de inseguranças e riscos no cotidiano das famílias desabrigadas. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade de São Carlos. São Carlos, 2010.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social:** identidade e alienação. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MAZZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil:** origens da autocracia burguesa. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MENDES, A. D. J. **A defesa civil e a análise do risco:** estudo de caso na cidade de Caratinga – Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Geografia). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

MÉSZÁROS, I. **Filosofia, Ideologia e Ciência social:** ensaios da negação e afirmação. São Paulo: Ensaio, 1993.

MILANO, J. Z. Aluguel social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. In: ENCONTRO NACIONAL ANPUR (ENANPUR), 15, 2013, Recife. **Anais...** Recife: Anpur, 2013.

MINAYO, MC de S.; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade. **Cadernos de saúde pública**, v. 9, n. 3, p. 239-262, 1993.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **2ª Conferência Nacional de proteção e defesa civil. Relatório Final.** Brasília, 2015, 54p.

MONTAÑO, C. E. **Terceiro Setor:** Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MOTA, A. E. e SILVA, M. G. e. A questão ambiental e o contraditório discurso da sustentabilidade. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 19 nº 2. p. 37-50, 2009.

MOTA, F. R. O meio ambiente contra a sociedade? Controvérsias públicas, reconhecimento e cidadania no Brasil. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social.** Rio de Janeiro, v. 7, nº1, p. 39-57, 2014.

NARVÁEZ, L., LAVELL e ORTEGA. **La gestión del riesgo de desastres: um enfoque basado em procesos.** Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 2009.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no período pós-64.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **O projeto ético-político do Serviço Social brasileiro contemporâneo.** Rio de Janeiro, mimeo, 1999.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. O Serviço Social e a tradição marxista. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 30, p. 89-102, 1989.

O'DONNELL, G. **Contrapontos: Autoritarismo e Democratização.** São Paulo: Vértice, 1986.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **BRASIL admite à ONU despreparo em tragédias.** São Paulo, 15 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-admite-a-onudespreparo-em-tragedias,666923,0.htm>>. Acesso em: 08 mai. 2012.

_____. **ONU: desastres naturais atingem 7,5 milhões no Brasil.** São Paulo, 25 jan. 2011. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,onu-desastres-naturaisatingem-75-milhoes-no-brasil,670855,0.htm>>. Acesso em: 08 mai. 2012.

ORTIZ, Fátima Grave. **O Serviço Social no Brasil: os fundamentos de sua imagem social e da autoimagem de seus agentes.** Editora E-papers, 2010.

PATTO, M. H. S. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. **Estudos Avançados**, n.13, p. 167-198, 1999.

PEREIRA, T. D. Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 191-200, jul./dez. 2010.

PIMBERT, M. P., PRETTY, J. N., Parques, comunidades e profissionais: incluindo “participação” no manejo de áreas protegidas. In: DIEGUES, A. C. (Org) **Etnoconservação novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. Pão Paulo: Hucitec, 2006. p. 183-223.

PINHEIRO, F. D. **Quando a casa sai?** A política de reconstrução de moradias para os afetados em desastres socioambientais no Vale do Cuiabá – Petrópolis, RJ. Tese (doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

PORTO, M. F. de S. **Uma ecologia política dos riscos:** princípios para integramos o local e o global na promoção da saúde e da justiça ambiental. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p.15-78.

QUARANTELLI, E. L. 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**, Rio de Janeiro, 1, p. 25-56, 2015.

_____. **Desastres y catástrofes: condiciones y consecuencias para el desarrollo social**. La Red, Lima, Perú, 1996. p. 47-65.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, v. 104, p. 750-772, 2010.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RIST, G.. **The history of development:** from western origins to global faith. Zed books, 3 ed. 2008.

SANTOS, A. R. et al. A intervenção estatal em situações de desastres naturais: uma análise do papel da política de assistência social. In: CARMO, R.; VALENCIO, N. (Orgs.) **Segurança humana no contexto dos desastres**. São Carlos: Rima, 2014.

SANTOS, C. M. **Na prática a teoria é outra?** Mitos e dilemas na relação entre teoria, prática, instrumentos e técnicas no Serviço Social. 3. ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2013.

SANTOS, J. S. "**Questão Social**": particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, R. **Gestão de desastres e política de assistência social**: estudo de caso de Blumenau/SC, 2012. Tese (Doutorado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012a.

_____. Gestão de desastres e política de assistência social. **Revista katálysis**, Florianópolis, v. 15, p. 32-40, 2012b.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**: A Política Social na Ordem Brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SEDEC-RJ. **Administração para abrigos temporários**. Rio de Janeiro: Sedec, 2006.

SHADECK et al. A atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) na gestão de riscos e respostas a desastres naturais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: 2013.

SHURSTER, K. O "inverno do descontentamento" na propaganda de preparação para Segunda Guerra em Recife. **Navigator**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 42 - 58, 2013.

SIENA, M. **A atenção social nos desastres**: uma análise sociológica das diversas concepções de atendimento aos grupos sociais afetados. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de São Carlos. São Paulo, 2012.

SILVA, M. G. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético-político ao Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, R. R. D. Concepções e funções da descentralização na gestão pública democrática e no gerencialismo. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, p. 337-358, 2016.

SIQUEIRA, A. Conflitos em contextos de desastres relacionados com as águas. SIQUEIRA, A. et al (Orgs.). **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.

SOUZA FILHO, R. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SPOSATI, A. et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 6.ed. São Paulo, Cortez, 1998.

SPOSATI, A. Proteção Social e Família: um desafio para a política pública e assistência social. **Revista do Fonseas**, v. 1, p. 44-53, 2012.

SUAS, Sistema único de Assistência Social. In: **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. Brasília, 2004.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de administração pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TOMINAGA, L. K. SANTORO, J.; AMARAL, R. (Orgs) **Desastres naturais: conhecer para prevenir**..São Paulo: Instituto Geológico, 2009.

TRIBUTSCH, H. Bio-Mimetics of Disaster Anticipation - Learning Experience and Key-Challenges. **Animals**, v. 3, n. 1, p. 274-299, 2013.

UNISDR, _____. **Marco de Ação de Hyogo 2005-2015**. Estratégia Internacional para a Redução de Desastres. 2009. Disponível em: <<http://www.unisdr.org.hfa>>. Acesso em: 15 maio 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres. **Capacitação básica em defesa civil**, 3. ed. Florianópolis, 2013.

_____. _____. 6. ed. Florianópolis, 2015.

_____. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Relatório final da I Conferência de Defesa Civil e Assistência Humanitária**. Florianópolis, 2012, 181p.

UOL NOTÍCIAS, 2011). Disponível em: <
<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/01/12/chuvas-matam-dezenas-na-regiao-serrana-do-rj-e-bloqueiam-rodovias.htm>>
 Acesso em: 12 dez. 2016.

VALENCIO, N. **Para além do “dia do desastre”**: o caso brasileiro. Curitiba: Appris, 2012.

_____. Desastres, Ordem Social e Planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, n. 19, p. 748-76, 2010.

_____ et al. (Org.). **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: Rima, 2009.

VALENCIO, N. et al. Práticas de reabilitação no pós-desastre relacionados às chuvas: lições de uma administração participativa de abrigo temporário. In: IV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 4, 2008. Brasília. **Anais...**Brasília: ANPPAS, 2008. 20p.

VALENCIO, N.; SIENA, M; MARCHEZINI, V. **Abandonados nos desastres**: uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2011. 160 p.

VARGAS, M. A. R., A construção social da moradia de risco. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 8, nº 1, p. 59-78, 2006.

_____. **Da "chuva atípica" à "falta de todo mundo"**: a luta pela classificação de um desastre no município de Teresópolis/RJ. (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de São Carlos. São Paulo, 2013.

_____. Reino da necessidade versus reino dos direitos: desafios e impasses ao assistente social em contextos de desastres. In: SIQUEIRA, A. et al. (Orgs.). **Riscos de desastres relacionados à água**. São Carlos: Rima, 2015.

VASCONCELOS, A. M. **A prática do Serviço Social. Cotidiano, formação e alternativas na área da saúde.** 5.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Prática Reflexiva e Serviço Social em Pauta. **Rio de Janeiro: UERJ/FSS**, n. 10, p. 131-182, 1997.

VASCONCELOS, A. M. et al. Serviço Social e práticas democráticas na saúde. **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional.** São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, p. 242-272, 2006.

VEYRET, Y. **Os riscos:** o homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Contexto, v. 3, 2007.

VIEIRA, E. Brasil: do golpe de 1964 à redemocratização. In: MOTA, C. G. **Viagem incompleta:** A experiência brasileira (1500 – 2000): a grande transação. São Paulo: SENAC, 2000.

VIOLA, E. J. et al. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.1, nº 3, 1987.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Serviço Social e pobreza. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, p. 153, 2010.

ZIZEK, S. “O espectro da ideologia”. In: ZIZEK, S. (Org.). **Um mapa da ideologia.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. Quando o lugar resiste ao espaço: colonialidade, modernidade e processos de territorialização. **Desenvolvimento e conflitos ambientais**, Belo Horizonte, p. 439-462, 2010.

Apêndice A

Questionário de Pesquisa: etapa quantitativa

1. Informe o município:
2. Quando foi criado o órgão de proteção e defesa civil do município?
 - a. antes de 1965 b. entre 1965 e 1974
 - c. entre 1975 e 1984 d. entre 1985 e 1994
 - e. entre 1995 e 2004 f. entre 2005 e 2015
3. Qual o número de profissionais desta coordenadoria/secretaria?
 - a. 1 a 5 b. 6 a 10
 - c. 11 a 15 d. 16 a 20
 - e. 21 a 25 f. 26 ou mais
4. Entre os profissionais há assistentes sociais?
 - a. sim b. não
5. Em caso positivo, quantas?
 - a. 1 b. 2
 - c. 3 d. 4
 - e. 5 ou mais
6. A coordenadoria/secretaria de proteção e defesa civil recorre a assistentes sociais de outras secretarias, órgãos ou instituições para a realização do trabalho?
 - a. sim b. não
7. Em caso positivo, quais?
8. Em que momento assistentes sociais de outras secretarias, órgãos ou instituições são convocadas para atuarem junto à defesa civil? (É possível assinalar mais de uma opção)
 - a. Prevenção
 - b. Mitigação
 - c. Preparação
 - d. Resposta
 - e. Recuperação
9. Há convênio formal estabelecido para a atuação de assistentes sociais lotados em outras secretarias/órgãos ou instituições?
 - a. sim b. não
10. Quais as principais atribuições de assistentes sociais que atuam junto à coordenadoria/secretaria de proteção e defesa civil?

Apêndice B

Questionário de Pesquisa: etapa qualitativa - Coordenador

Data:

Município:

Entrevistado:

Ano de criação do órgão de proteção e defesa civil no município:

Tempo de vinculação com essa atividade:

1. Quais as principais atividades realizadas pela coordenadoria?
2. Qual o número de profissionais lotados nesta Coordenadoria/Secretaria?
3. Qual a formação dos profissionais lotados nesta Coordenadoria/Secretaria?
4. O Sr. sente a necessidade de outros profissionais na equipe?
5. Caso pudesse escolher, quais seriam os profissionais (de que formação) que o Sr. Contrataria?
6. Entre os profissionais, há assistentes sociais?
7. () sim b. () não
8. Quantos?
 - a. () 1 b. () 2 c. () 3 d. () 4 e. () 5 ou mais
9. A Coordenadoria recorre a assistentes sociais de outras secretarias/órgãos ou instituições para realização do trabalho?
 - a. () sim b. () não
10. Em caso positivo, quais?
 - a. () Secretaria de Assistência Social/Desenvolvimento Social/Ação Social
 - b. () Secretaria de Habitação
 - c. () Secretaria de Saúde
 - d. () Instituições Religiosas
 - e. () Outras: _____
10. Em que momento assistentes sociais de outras secretarias/órgãos ou instituições são demandados para atuarem junto a esta Coordenadoria? É possível assinalar mais de uma opção
 - f. () Prevenção
 - g. () Mitigação
 - h. () Preparação
 - i. () Resposta
 - j. () Recuperação
11. Há convênio formal estabelecido para a atuação de assistentes sociais lotados em outras secretarias/órgãos ou instituições? Como essa mobilização se dá?
 - a. () sim b. () não
12. Quais as atribuições dos assistentes sociais que atuam na Coordenadoria de Defesa Civil (sejam eles lotados ou não no órgão)?
13. Como o Sr. enxerga o trabalho dos assistentes sociais na área de gestão de riscos e desastres?

14. O Sr. identifica diferenças do trabalho do assistente sociais para o trabalho desenvolvido por outros profissionais? Quais?
15. Qual o seu entendimento sobre riscos?
16. Qual o seu entendimento sobre desastres?
17. Você conhece a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil? Qual a sua avaliação sobre a ela?
18. Você atuou no caso _____. Relate sua participação:
19. Você identifica mudanças na política após o caso? Quais?

Apêndice C

Questionário de Pesquisa: etapa qualitativa – Equipe técnica

Data:

Município:

Entrevistado:

Tempo de atuação:

Tempo de atuação na gestão de riscos e de desastres:

Formação:

Pós-graduação:

1. Quais as principais atividades realizadas no seu trabalho?
2. Quais os limites e possibilidades que você identifica nesse trabalho?
3. Você sente necessidade de outros profissionais na equipe?
4. Caso pudesse escolher, quais seriam os profissionais (de que formação) que você escolheria para trabalhar na equipe?
5. Como você enxerga o trabalho dos assistentes sociais na área de gestão de riscos e desastres?
6. Você identifica diferenças do trabalho do assistente sociais para o trabalho desenvolvido por outros profissionais? Quais?
7. Na sua opinião, quais as principais motivações para a realização do trabalho do assistente social (pode assinalar até 03 opções):
 - a. () Demanda institucional
 - b. () Ajuda ao próximo
 - c. () Compromisso profissional
 - d. () Questão pessoal
 - e. Outros: _____
8. Você identifica alguma contribuição do assistente social para a gestão de riscos e de desastres? Qual?
9. Qual o seu entendimento sobre riscos?
10. Qual o seu entendimento sobre desastres?
11. Você conhece a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil? Qual a sua avaliação sobre a ela?
12. Você atuou no caso _____. Relate sua participação:
13. Você identifica mudanças na política após o caso? Quais?

Apêndice D

Questionário de Pesquisa: etapa qualitativa – Assistente social

Data:

Município:

Entrevistado:

Tempo de atuação:

Tempo de atuação na gestão de riscos e de desastres:

Ano de formação:

Pós-graduação:

Instituição de formação:

Lotação:

1. Quais as suas principais atividades realizadas no seu cotidiano de trabalho?
2. Quando você é demandado a atuar na área de riscos e desastres? (É possível assinalar mais de uma opção)
 - a. Prevenção
 - b. Mitigação
 - c. Preparação
 - d. Resposta
 - e. Recuperação
3. Há convênio formal estabelecido para a atuação de assistentes sociais lotados em outras secretarias/órgãos ou instituições? Se não, como se dá essa mobilização para o trabalho na gestão de desastres?
 - a. sim
 - b. não
4. Quais as suas principais atribuições na área de gestão de riscos e desastres?
5. Como você enxerga o trabalho dos assistentes sociais na área de gestão de riscos e desastres?
6. Você identifica diferenças do trabalho do assistente sociais para o trabalho desenvolvido por outros profissionais? Quais?
7. Quais as principais motivações para a realização do seu trabalho como assistente social (pode assinalar até 03 opções):
 - a. Demanda institucional
 - b. Ajuda ao próximo
 - c. Compromisso profissional
 - d. Questão pessoal
 - e. Outros: _____
8. Você identifica alguma contribuição do seu trabalho para a gestão de riscos e de desastres? Qual?
9. O Serviço Social possui projeto de intervenção na área de gestão de riscos e desastres? Em caso positivo, responda: Por quem foi elaborado? Quando foi elaborado? Qual o seu escopo?

10. . Você se utiliza de referências teóricas para realização do seu trabalho? Cite as principais?
11. Você sente a necessidade de outros profissionais na equipe?
12. Caso pudesse escolher, quais seriam os profissionais (de que formação) que você escolheria?
13. Como você enxerga a instituição de defesa civil com a qual atua?
14. Qual o seu entendimento sobre riscos?
15. Qual o seu entendimento sobre desastres?
16. Você conhece a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil? Qual a sua avaliação sobre a ela?
17. Você atuou no caso _____. Relate sua participação:
18. Você identifica mudanças na política após o caso? Quais?