

# ANÁLISE TEÓRICA DOS DESASTRES NATURAIS: GESTÃO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Cristiane Canez Machado\*

Jeferson Prietsch Machado\*\*

## Resumo

A temática sobre os desastres naturais tem tomado ênfase em diversas áreas de conhecimento na atualidade, muito em função do aumento do número desses eventos, os quais têm ocasionado inúmeros prejuízos econômicos e sociais. É nesse sentido que o presente trabalho pretende oferecer contribuições acerca dessa temática, buscando analisar e conceituar os desastres naturais a partir de diferentes perspectivas. Para tal análise, será apresentada uma revisão teórica sobre esse tema, abordando os principais conceitos que são utilizados para descrever como os desastres ocorrem na atualidade. Também será explicitado no texto o processo que envolve a gestão e os desastres naturais. Além disso, para finalizar, serão trazidos elementos da política de Assistência Social, política esta que tem auxiliado no processo que envolve os desastres. Para a realização deste trabalho, foram selecionados estudos que tratam os desastres naturais a partir de uma perspectiva interdisciplinar, ou seja, que abordaram não só questões de tempo e clima como também de gestão e impactos na sociedade.

**Palavras-chave:** Desastres naturais. Gestão. Política social. Política de assistência social.

\* Graduada em Serviço Social pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL) – 2008, Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – 2015. E-mail: cristianecanez@hotmail.com

\*\* Graduado em Meteorologia pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) – 2007, Mestre em Meteorologia Agrícola pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) – 2009, Doutor em Meteorologia Agrícola pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) – 2013. Professor do Instituto de Oceanografia, Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: jeferson.machado@furg.br.

## Introdução

A temática sobre os desastres naturais tem tomado força em muitos debates e pesquisas nos últimos anos. Vários estudos demonstram que estes eventos têm se tornado cada vez mais frequentes no Brasil e no mundo (SENEVIRATNE *et al.*, 2012), e possivelmente se associam às mudanças climáticas. Entretanto, algumas perspectivas teóricas compreendem que esses desastres associam-se não somente a questões de tempo e clima como também a fatores sociais, tendo em vista que “[...] quanto maior a pobreza e a densidade populacional da região atingida pelo desastre, maior a vulnerabilidade, maior o impacto e [maiores] as perdas decorrentes” (ÁVILA; MATTEDI; SILVA, 2017, p. 345).

Autores como Ludwig e Mattedi (2018, p. 1), também sustentam com base em diversos autores que nas últimas décadas “as abordagens desenvolvidas em torno dos desastres sofreram profundas transformações conceituais”. Conforme os autores, essas transformações podem ser classificadas em dois principais modelos de paradigmas. Um deles, denominado de “modelo fisicalista”, é aquele que trata da abordagem a partir das ciências naturais, tendo enfoque nos eventos extremos, sendo os desastres decorrência de extremos naturais. O outro modelo classificado pelos autores é o de gestão de risco, desenvolvido e debatido pelas Ciências Sociais, que colocam em debate a questão da vulnerabilidade social (LUDWIG; MATTEDI, 2018).

Com relação às mudanças climáticas, observa-se de um modo geral, em todo o planeta, um aumento na ocorrência de desastres e que esses eventos têm trazido uma série de prejuízos econômicos. De acordo com o Emergency Events Database (EM-DAT, 2012), o “[...] número de desastres passou de 50 registros por ano na década de 60, chegando a 500 em 2005”, e “[...] os prejuízos estimados aumentaram de 6 bilhões de dólares em 1965 para 300 bilhões em 2011” (BARCELLOS *et al.*, 2016, p. 320). Ressaltamos que no ano de 2018 foram registrados 315 desastres naturais em todo o planeta, sendo a maior parte devido a inundações, tempestades, secas e temperaturas extremas, ocasionando mais de 11 mil mortes e um prejuízo superior a 130 bilhões de dólares (EM-DAT, 2019). Com relação à vulnerabilidade social, a população menos favorecida por determinadas características e “[...] que residem ou utilizam os territórios de maior vulnerabilidade ambiental, encontram-se mais expostas ao risco de desastres, já que se sobrepõem as vulnerabilidades sociais à exposição a riscos ambientais”. (SANTOS, 2012, p. 33).

Considerando essas informações, destacamos que são diversos os entendimentos para tratar desse tema. Algumas perspectivas apontam que os desastres naturais associam-se à ocorrência de eventos extremos de

tempo e clima; outras indicam que não estão somente associados a questões climáticas como também estão relacionados com a vulnerabilidade. Além disso, é necessário esclarecer que em muitos casos os desastres naturais se associam a outros fatores. Ao ocorrerem em áreas urbanas, podem ligar-se diretamente ao processo que envolve a questão do planejamento do município. Por esse motivo, é necessário elencar o papel das políticas sociais nessa questão, em especial a Política de Assistência Social, tendo em vista o fato de ser essa a política a oferecer respaldo à população quando ocorrem esses eventos.

Nesse sentido, esse trabalho tem como objetivo oferecer contribuições acerca do tema dos desastres naturais. Pretende explicitar conceitos que são utilizados atualmente para tratar dessa temática, além de trazer questões relacionadas ao processo de gestão de Política de Assistência Social e o envolvimento de ambos com relação a esses desastres.

É relevante destacar que, ao realizarmos a pesquisa sobre o tema dos desastres naturais, identificamos que são vários os conceitos e que estes estão presentes nas áreas de humanas, exatas, sociais, entre outras, que os abordam e compreendem por diferentes perspectivas. Entretanto, para o devido fim a que este trabalho se propõe, foram selecionados estudos que tratavam da temática dos desastres com uma perspectiva interdisciplinar, ou seja, abordando não só questões de tempo e clima como também de gestão e impactos na sociedade, ou seja, um conjunto de fatores que se associam entre si e provocam o desastre. Além disso, conceituações de órgãos como o Centro de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN), que é referência no Brasil nos estudos desse tema e também da Defesa Civil, responsável por atender às demandas geradas por esses desastres, também farão parte deste estudo. Destacamos que os conceitos apresentados aqui foram selecionados de forma aleatória, tendo em vista o fato de ser uma abordagem de conjunto de fatores.

Com isso, primeiramente, neste trabalho serão problematizados conceitos acerca dos desastres naturais, tendo em vista que a conceituação desse tema depende da abordagem realizada. Posteriormente, será elencada no texto a atuação da gestão no contexto que abrange os desastres naturais. Além disso, o papel que a Política de Assistência Social assume nesse processo será trazido para debate.

### **Conceituando desastres naturais**

Mas, afinal, em que realmente se constitui um desastre natural? Partindo de um enfoque teórico, identificamos alguns conceitos para definir o que são e em que se constituem os desastres naturais.

Primeiramente, destacamos que o Brasil é um país suscetível à ocorrência de desastres. Dentre os que acontecem com maior frequência estão os seguintes: deslizamentos, vendavais, inundações, enxurradas, granizos, enchentes<sup>1</sup>, entre outros. Para gerir a ocorrência desses desastres, diversos órgãos trabalham em parceria e atuam em conjunto com a Defesa Civil e oferecem respaldo quando necessário. Entretanto, apesar de esses órgãos atuarem na maioria das vezes após ter ocorrido o desastre, também podem ser tomadas algumas medidas no sentido de auxiliar no processo de prevenção. Entre algumas dessas medidas estão, por exemplo, o mapeamento das áreas de risco de onde podem acontecer esses desastres na região de estudo e a instalação de sistemas de alerta.

Fazer esse mapeamento pode auxiliar em várias questões, entre elas, no conhecimento do território que pode ser atingido pelo desastre e também no processo de planejamento para evitar que o desastre venha a acontecer. Além disso, podem ser instalados sistemas de alerta para que a população possa se prevenir. Conforme o CEMADEN, esse sistema funciona da seguinte forma: esse órgão envia informações ao Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres Naturais (CENAD), que repassa posteriormente informações à Defesa Civil dos Estados e Municípios. Os impactos desses desastres podem, ainda, ser classificados da seguinte forma: moderado, alto ou muito alto.

Conforme identificamos, ocorreram muitos avanços nos diversos estudos sobre esse tema nos últimos anos, mas ainda existem muitas controvérsias a respeito do que pode ser considerado um desastre natural. Isso se ratifica nas informações de alguns autores, como Perry e Quarantelli (2005 apud ÁVILA ET AL., 2017, p. 346), quando apontam que “mesmo após tanto tempo de pesquisas não há total concordância sobre o que é um desastre”.

Um dos conceitos mais utilizados ao abordar a questão dos desastres naturais é aquele referenciado pela Defesa Civil. Segundo o art. 2º do Decreto nº 7.257/2010 do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), os desastres podem ser considerados como: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. Nesse sentido, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) – Lei nº 12.608/2012, em seu art. 3º, abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, respostas e recuperação voltadas a Proteção e Defesa Civil (BRASIL, 2012).

Entretanto, diversos autores que tratam dessa temática também conceituam os desastres naturais por diferentes perspectivas. Em algumas delas, para acontecer um desastre, basta apenas a ocorrência de ventos

1 A conceituação desses desastres apontados no texto e também de outros desastres que podem ocorrer no Brasil, estão detalhadamente classificadas e descritas no documento da Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) de 2012.

fortes; em outros casos, é necessário que haja danos diretos à população. Com isso, destacaremos algumas dessas perspectivas a seguir:

De acordo com a perspectiva de Santos (2012, p. 33):

É a combinação de fatores naturais e sociais que definem o desastre. Ou, mais precisamente, são as características físicas do evento que determinam a probabilidade de ocorrência do fenômeno e são as condições sociais de vulnerabilidade que determinam a severidade do impacto.

O conceito de desastre natural que é adotado pela *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* – UN-ISDR (2009, p. 13) entende o mesmo como sendo:

*Uma seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas en impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.*

Destacamos que o *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction* (ISDR, 2011) aponta para as características dos desastres, no sentido de serem intensivos ou extensivos. Os desastres intensivos são aqueles que ocorrem com baixa frequência, de forma concentrada geograficamente, mas com grande potencial para perdas e danos, inclusive com mortes. Já os desastres extensivos estão relacionados à ocorrência de danos à infraestrutura e a habitações, afetando principalmente à população de baixa renda. Vale ressaltar que este último é predominante no Brasil. Entretanto, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS, 2014) ressalta ser

[...] importante observar que riscos de desastres extensivos, que acabam por se tornar “normalidade” para muitas sociedades e comunidades, podem se tornar desastres intensivos no futuro, sendo um típico exemplo as chuvas fortes e deslizamentos que atingiram a Região Serrana do Rio de Janeiro (Brasil), em janeiro de 2011.

Na perspectiva de Freitas *et al.* (2014), que abordam os desastres naturais a partir da saúde pública, esses eventos podem ser classificados como geofísicos ou geológicos, meteorológicos, hidrológicos ou climatológicos. Para os autores, esses desastres causam diversos efeitos que incidem sobre o modo de vida da população.

Um desastre natural resulta da combinação de quatro fatores importantes para a Saúde Coletiva, que são: 1) a ocorrência de uma ameaça natural; 2) uma população exposta; 3) as condições de

vulnerabilidade social e ambiental desta população; 4) insuficientes capacidades ou medidas para reduzir os potenciais riscos e os danos à saúde da população. Esses eventos envolvem simultaneamente processos naturais e sociais, que impactam a sociedade a partir do padrão de interação entre os eventos de origem natural e a organização social. (FREITAS *et al.*, 2014, p. 3646).

A partir dessa abordagem, para ter a ocorrência de um desastre, é necessário a combinação de uma série de fatores, dentre os quais, citam-se fatores de clima e de vulnerabilidade ambiental, social da população, além de medidas insuficientes do poder público para reduzir os riscos à sociedade.

Conforme acentuam Freitas *et al.* (2014), que identificam os desastres naturais trazendo como enfoque a perspectiva da saúde, a vulnerabilidade socioambiental é resultado de um conjunto de fatores que combinam processos sociais e mudanças ambientais. Com relação aos processos sociais, eles “resultam das condições de vida e proteção social” (FREITAS *et al.*, 2014, p. 3646) que são ligados a alguns aspectos de infraestrutura de alguns grupos determinados da população. O outro ponto, que se refere às mudanças ambientais, demonstra que os desastres naturais resultam da própria degradação ambiental, como a ocupação de áreas de proteção ambiental, desmatamento, ocupação desordenada, entre outro “[...] que tornam determinadas áreas mais vulneráveis frente à ocorrência de ameaças e seus eventos subsequentes” (FREITAS *et al.*, 2014, p. 3646).

Nesse sentido:

[...] para que um evento se constitua em um desastre, é necessário que combine alguns fatores, os quais devem ser bem compreendidos. Primeiro, é necessário um evento detonador, conceituado como ameaça ou perigo, relacionado com a qualidade dos eventos físicos, que podem ser gerados pela dinâmica da natureza (geológicos, hidrológicos, meteorológicos, biológicos) ou da sociedade (degradação ambiental ou ameaças tecnológicas, como rompimentos de barragens, acidentes químicos e nucleares). Esse evento deve desencadear a exposição de populações humanas, gerando o potencial de danos e agravos à saúde, que serão mais ou menos graves, a depender das condições de vulnerabilidade, as quais resultam tanto na propensão de uma comunidade ou sociedade a sofrer de modo mais intenso e grave os efeitos dos desastres, como nas limitações das capacidades de redução de riscos e de resiliência ante esses eventos. (BRASIL, 2016, p. 14).

Os conceitos que foram aqui explicitados indicam que os desastres naturais têm sido alvo de pesquisas em diversas áreas do conhecimento e, por esse motivo, sua abordagem acaba tendo enfoques muitos diversos. Com isso, destacamos que a perspectiva defendida nesse trabalho é aquela que considera que, para ocorrer um desastre natural, é necessária a combinação

de diversos fatores e que estes devem associar-se entre si. Logo, não basta apenas que ocorram ventos ou chuvas fortes para que aconteça o desastre. Se acontecer algum desses eventos e não ocorrer nenhum tipo de dano, não pode ser considerado desastre. É preciso que ocorra uma combinação de fatores naturais com fatores sociais, e que cause consequências e prejuízos para a população.

### **Gestão de desastres naturais**

Entendemos que pelo fato de os desastres naturais estarem relacionados diretamente a problemas que envolvem a população, esses fenômenos também estão associados em muitos casos ao planejamento e gestão de um município.

Conceitos já apontados neste texto partem da compreensão de que os desastres naturais se constituem em problemas socioambientais. Como exemplo, para Freitas *et al.* (2014, p. 3646), a vulnerabilidade socioambiental combina uma série de fatores. Dentre esses fatores estão os “processos sociais que resultam na precariedade das condições de vida e proteção social” e que acabam tornando determinados grupos sociais mais vulneráveis. Além disso, as mudanças ambientais também “tornam determinadas áreas mais vulneráveis frente à ocorrência de ameaças e seus eventos subsequentes”.

As condições de vulnerabilidades estabelecem territórios críticos em diferentes escalas e em diferentes temporalidades, o que coloca a questão dos desastres como um problema essencialmente socioambiental, desmistificando a ideia de um evento imponderável ou apenas de origem natural. Os territórios críticos são assim as áreas reais, onde as contradições sociais apontadas como geradoras de vulnerabilidade estão estabelecidas. Desta maneira, os territórios críticos são áreas delimitáveis, onde se concentram grupos sociais vulneráveis e se produzem condições ambientais favoráveis ao agravamento das vulnerabilidades. (FREITAS *et al.*, 2014, p. 3646).

Esses fatores destacados pelos autores indicam que os desastres naturais se constituem como um problema essencialmente socioambiental e não somente um evento natural. Por afetarem territórios e grupos sociais vulneráveis, torna-se necessário desenvolver ações que venham a prevenir a ocorrência desses desastres, sendo também necessário que a gestão municipal esteja preparada para esses eventos. Esse processo é o que podemos chamar de gestão de risco. Conforme Narváez, Lavell e Ortega (2009, p. 33), trata-se de “[...] un proceso que tiene como objetivo reducir y controlar los factores de riesgo de desastre en todo momento del continuo de riesgo”.

A gestão de risco, conceito esse que passa a ser abordado a partir dos anos de 1990 (LUDWIG; MATTEDI, 2018), possui diferentes e diversas formas de intervenção, entre elas, por exemplo, estão os processos

que abarcam desde a formulação e implementação de políticas e estratégias, até “*acciones e instrumentos concretos de reducción y control*” (NARVAEZ *et al.*, 2009, p. 34).

*La gestión del riesgo admite distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representen estos niveles y que reúne, bajo modalidades de coordinación establecidas y con roles diferenciados acordados, aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en proceso de construcción del riesgo y en su reducción, previsión y control.* (NARVAEZ *et al.*, 2009, p. 34).

A partir do entendimento da importância de uma gestão de risco, ratificamos que é preciso que ocorra uma organização por parte da gestão, que sejam tomadas medidas preventivas para que os desastres não aconteçam. É necessário prevenção, investir em precaução, e não somente em ações emergenciais, mas sim que seja realizado um planejamento prévio (ALHEIROS, 2011), tendo em vista que esse planejamento tem como objetivo alterar as condições de vida da população como também “[...] remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas” (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 258). Nesse sentido, no caso de uma política de gestão de risco “[...] são os municípios o lócus onde a implementação deve ocorrer, ou seja, são os locais onde efetivamente tais políticas precisam se materializar de maneira efetiva, uma vez que a maioria dos desastres recorrentes no território brasileiro tem alcance local ou regional” (NOGUEIRA *et al.*, 2014, p. 179).

Conforme Rezende e Ultramari (2007, p. 257) “[...] as questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão têm constantemente desafiado os municípios, requerendo um avanço nas técnicas de planejamento”. Com isso, é necessário que ocorra um equilíbrio entre os interesses que se apresentam nessas questões e “garantir a efetiva participação comunitária parece ser o desafio maior”. Para que isso venha a se efetivar, a administração pública municipal “[...] demanda competência e efetividade dos seus gestores que devem se atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão” (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 257).

O planejamento deve prever processos futuros, identificando a evolução dos fenômenos naturais e humanos, para buscar implementos que evitem, controlem ou enfrentem tais fenômenos e suas consequências. A gestão, por sua vez, é responsável pela implantação das ações e de seus objetivos e metas. (ALHEIROS, 2011, p. 109).

Por esses motivos, ratificamos a importância de a sociedade se organizar e participar decisivamente das decisões institucionais municipais. Essas decisões podem ocorrer por meio de espaços decisórios, que foram institucionalizados com a Constituição de 1988, como os conselhos deliberativos de políticas sociais<sup>2</sup>.

2 Os Conselhos de direitos e políticas sociais são espaços institucionais públicos de elaboração, deliberação, avaliação e fiscalização de políticas sociais, com legislação específica. Entretanto, apesar de serem considerados avanços democráticos, esses canais deliberativos são perpassados por contradições e disputas de interesses, já que podem se constituir em espaços de legitimação do poder dominante em detrimento dos interesses populares e coletivos. Embora se identifique os Conselhos como espaço onde Estado e sociedade dividem responsabilidades, devido a seu caráter paritário, inúmeras vezes prevalecem as decisões estatais e/ou de prestadores privados de serviços públicos, reproduzindo elementos tradicionais da nossa cultura política. (MACHADO; KRÜGER, 2017). Cabe ratificar, ainda, que os conselhos não são os únicos instrumentos de participação da sociedade, pois também temos as Conferências que, assim como os conselhos, são espaços institucionalizados de participação e controle social, os movimentos sociais, o Orçamento Participativo, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito, entre outros.

Do ponto de vista da gestão, entendemos que as ações de um governo afetam todos os membros de uma sociedade; portanto, em um Estado democrático, todos os membros desta sociedade têm o direito de exercer influência sobre o governo, isto é, participar na tomada de decisões. Uma gestão democrática deve ser permeável às demandas e reivindicações dos trabalhadores, o que significa a democratização das decisões, as quais se materializam no planejamento, no financiamento, na execução e na avaliação dos serviços. (KRÜGER, 2017, p. 77).

A construção de uma gestão pública, participativa e democrática é imprescindível no contexto que abrange os desastres naturais. É preciso que a sociedade, principalmente a população que reside em áreas de risco, seja ouvida e que suas necessidades sejam prioritárias no planejamento municipal. “O papel da sociedade civil e das populações afetadas é, portanto, de fundamental importância para o êxito de uma política de gestão de riscos de desastres” (NOGUEIRA *et al.*, 2014, p. 181).

### **A Política de Assistência Social frente aos desastres naturais**

Ao remeter ao processo de gestão e desastres naturais, é relevante também referenciar as políticas sociais, em especial a Política de Assistência Social, tendo em vista que:

Atualmente, pode-se considerar que os desastres socioambientais constituem-se como ameaças à vida social, especialmente às populações que vivenciam a exclusão socioespacial e a socioeconômica que são, majoritariamente, as mais afetadas nesse contexto. Por isso, o risco de desastres deve ser pensado e gestado por um conjunto de políticas públicas e instituições e não apenas pela Defesa Civil. A proteção social deve ultrapassar o entendimento mono, buscando uma visão transdisciplinar que possa incorporar a prevenção aos riscos em todos os aspectos da vida social. (SANTOS, 2012, p. 36).

Conforme Loureiro *et al.* (2014, p. 84) os impactos:

Estão fortemente relacionados com a maior exposição da população a riscos diversos, acarretando uma situação de vulnerabilidade cada vez mais recorrente. É bem verdade que o fenômeno da urbanização desordenada presente nas grandes cidades brasileiras contribui ainda mais para um aumento nos impactos ocasionados por episódios

de precipitações extremas, as quais atingem, principalmente, as populações mais vulneráveis.

No sentido de atender às demandas que são geradas em decorrência dos desastres naturais, vários órgãos públicos trabalham em conjunto e se mobilizam em diversas localidades. Tendo em vista o fato de a população em situação de vulnerabilidade e risco ser a mais afetada, as políticas sociais podem desenvolver ações e oferecer suporte frente à ocorrência desses desastres.

Entre as políticas sociais que podem oferecer respaldo em uma situação de desastres naturais, está a Política de Assistência Social. Em uma breve explanação, ela é entendida como política social pública, não contributiva, contemplando junto com a Saúde e a Previdência Social o Sistema de Seguridade Social a partir da Constituição Federal de 1988. É a partir desse momento que a execução e garantia dessa política passa a ser de responsabilidade do Estado. Entretanto, somente em 1993 que essa política teve sua respectiva lei Orgânica aprovada: Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8662/93). A partir de então, é essa a legislação que vai indicar sua operacionalização. Com isso, ela adquire status de política de proteção social, com previsão orçamentária no Estado brasileiro. Entretanto, apesar desses avanços, a Política de Assistência Social não adquiriu caráter universal e sim seletivo, sendo destinada àqueles que dela necessitam.

Em 2004, com as mudanças governamentais, também ocorreram modificações no âmbito dessa política: foi implantado no ano de 2005, um novo modelo de gestão de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A nova Política de Assistência Social amplia a proteção social a indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social; além disso, oferece serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), em 2005, estabeleceu os parâmetros para a operacionalização dessa política. Foram definidos em âmbito municipal três níveis de gestão: inicial, básica e plena, sendo englobados, dentro destes, dois níveis de proteção social que se dividem em básica<sup>3</sup> e especial<sup>4</sup>, sendo esta última dividida em média e alta complexidade. Além das inovações em suas diretrizes, também foram definidos para o SUAS seus eixos estruturantes<sup>5</sup>.

A Política de Assistência Social, conforme ratificado na Resolução nº 12/2013 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), também estabelece a oferta do Serviço de Proteção em situações de Calamidade Pública e Emergências. De acordo com a respectiva Resolução, esses serviços devem ser ofertados em conjunto, não só com a Defesa Civil, como

3 A proteção social básica é considerada uma proteção inicial, que é ofertada através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Nele são ofertados serviços que buscam o fortalecimento dos vínculos familiares. (BRASIL, 2004).

4 A proteção social especial é aquela que atua diretamente com a violação de direitos, quando o usuário encontra-se em situação de risco. É ofertada através dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) (BRASIL, 2004).

5 Conforme a PNAS, são eixos estruturantes do SUAS: a matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativa e a territorialização, as novas bases para a relação Estado/sociedade civil, o financiamento, o desafio da participação popular, o controle social, a política de recursos humanos e por fim, a informação, o monitoramento e avaliação (BRASIL, 2004).

também de forma intersetorial com as demais políticas sociais públicas, com diversos órgãos de defesa de direitos e também com a sociedade civil organizada. Essas ações devem ocorrer no sentido de diminuir o máximo possível os danos causados e também prover as necessidades da população que foi atingida.

Art. 2º. O Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências constitui um dos serviços de proteção social especial de alta complexidade, que tem como finalidade promover apoio e proteção a famílias e indivíduos atingidos por situações de emergência e/ou estado de calamidades públicas, que se encontram temporária ou definitivamente desabrigados. (CNAS, 2013).

Essa política também pode oferecer ações que são essenciais para a população que residem em áreas de risco. De acordo com Santos (2012, p. 36), entre as ações que podem ser desenvolvidas por essa política na atenção aos desastres, estão as seguintes: o momento pré-impacto, que diz respeito à “[...] atuação direta junto a indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social, que habitam em áreas de risco”; o processo que ocorre durante o impacto, durante o desastre, onde essa política assume a responsabilidade pelo “[...] acolhimento dos afetados, por sua inserção nos abrigos [...], do gerenciamento e da distribuição de benefícios”; e, por fim, no processo pós-impacto, que garante a “[...] manutenção dos afetados nos abrigos ou do retorno às moradias que ainda estiverem em condições de habitabilidade”. Além disso, entre outras medidas, prevê a participação da sociedade<sup>6</sup> nos processos decisórios que envolvem todas as questões referentes à cidade.

Entretanto, apesar dos avanços ocorridos no âmbito da Política de Assistência Social e também da importância que ela exerce na questão dos desastres naturais, suas ações acabam sendo atenuantes. Suas intervenções, muitas vezes ocorrem de forma paliativa, tendo em vista o fato de que se restringem “ao momento do desastre e ao pós-impacto”, não atuando assim, de forma preventiva (SANTOS, 2012, p. 36).

### Considerações finais

Este texto abordou um estudo teórico sobre os desastres naturais, temática essa que tem tomado força em diversos debates atualmente. Para tal abordagem, foram salientados alguns estudos que tratam desses desastres com enfoque não só para questões de tempo e clima como também para os impactos que causam na sociedade, tendo em vista que é um conjunto de

6 A PNPDEC estabelece a participação da sociedade civil como uma de suas diretrizes (BRASIL, 2012). Com isso, destacamos que a participação representa a garantia de que a sociedade integra o processo de formulação e controle das políticas sociais nos três níveis de governo. Ela representa a possibilidade de a sociedade exercer influência sobre as decisões governamentais. A participação é para tornar as decisões mais democráticas, para que sejam tomadas decisões sobre políticas e serviços sociais e econômicos que atendam às necessidades sociais da população. A Constituição Cidadã reconheceu o princípio da participação, mas foram as leis específicas de cada política social que indicaram que essa participação aconteceria por meio de espaços colegiados como os conselhos e as conferências.

fatores associados entre si que provocam um desastre natural. Além disso, este trabalho também apresentou uma correlação deste tema com a gestão das políticas sociais, enfatizando a importância da gestão nos processos que envolvem os desastres naturais. Outro ponto abordado no texto foi o papel assumido pela Política de Assistência Social frente a esses desastres, tendo em vista ser essa a política a oferecer respaldo na ocorrência desses eventos.

Ressaltamos, ainda, que a fronteira que delimita o conceito do que realmente é um desastre natural muitas vezes não é totalmente clara, principalmente devido à amplitude dessa temática. As considerações sobre o que se constitui como um desastre depende da abordagem realizada já que são diversas as definições para esse tema.

Conforme destacamos ao longo do texto, os desastres naturais não se constituem em fenômenos isolados e sim em uma combinação de fatores naturais, materiais e sociais que provoquem consequências para a população. Por tais motivos, é necessário que a gestão esteja estruturada e preparada para a ocorrência desses fenômenos, que sejam feitos investimentos em políticas sociais, em prevenção de risco. Afinal, esses fatos são extremamente relevantes, tendo em vista que a severidade do impacto, muitas vezes, está relacionada com as condições sociais do município (SANTOS, 2012).

Para diminuir a vulnerabilidade e ter uma vida mais segura, deve ser realizada a prevenção e a mitigação dos desastres naturais. O ideal seria o impedimento total de qualquer tipo de dano e prejuízo, o que acarretaria numa situação “perfeita”. Entretanto, atualmente o que é possível de ser realizado é a mitigação, ou seja, a redução máxima possível dos danos e prejuízos causados pelos desastres naturais. Isso porque nós, seres humanos, ainda não adquirimos conhecimentos suficientes para controlar e dominar os fenômenos naturais. (KOBAYAMA *et al.*, 2006, p. 3).

Em síntese, esse trabalho revelou que esse tema pode ser ainda mais aprofundado, principalmente se consideramos o impacto que esses desastres ocasionam na população e suas possíveis consequências. No entanto, ressaltamos que essa abordagem ainda pode ser mais bem analisada a partir de outras pesquisas que possam considerar as várias dimensões dessa temática.

### Referências

ALHEIROS, M. M. Gestão de Riscos Geológicos no Brasil. São Paulo: ABGE. **Revista Brasileira de Geologia de Engenharia e Ambiental – REGEA**, v. 1, n. 1, p. 109-122, nov. 2011.

ÁVILA, M. R. R.; MATTEDI, M. A.; SILVA, M. S. Serviço Social e desastres: campo para o conhecimento e a atuação profissional. **Revista Serviço Social e**

**Sociedade** [online], n. 129, p. 343-365, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.112>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BARCELLOS, P. C. L. *et al.* Diagnóstico meteorológico dos desastres naturais ocorridos nos últimos 20 anos na cidade de Duque de Caxias. **Revista Brasileira de Meteorologia**, v. 31, n. 3, p. 319-329, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbmet/v31n3/0102-7786-rbmet-31-03-0319.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm). Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. **Gestão local de desastres naturais para a atenção básica**. São Paulo: UNA-SUS, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução nº 12 de 11 de junho de 2013**. Aprova os parâmetros e critérios para transferências de recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/resolucao-12-11-06-2013.pdf/download>. Acesso em: 20 nov. 2017.

EMERGENCY EVENTS DATABASE (EM-DAT). The OFDA/CRED International Disaster Database. 2012. Disponível em: [http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR\\_2012.pdf](http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2012.pdf). Acesso em: 15 abr. 2018.

EMERGENCY EVENTS DATABASE (EM-DAT). The OFDA/CRED International Disaster Database. 2019. Disponível em: <https://cred.be/sites/default/files/CredCrunch54.pdf>. Acesso em: 25 maio 2019.

FREITAS, C. M. de *et al.* Desastres naturais e saúde: uma análise da situação do Brasil. *In: Ciência & saúde coletiva* [online], v. 19, n. 9, p. 3645-3656, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232014199.00732014>. Acesso em: 15 mar. 2018.

INTERNATIONAL STRATEGY FOR DESASTER REDUCTION – ISDR. **Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction – Revealing risk, redefining development**. Geneva: United Nations, 2011. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/7817\\_7819isdrterminology11.pdf](https://www.unisdr.org/files/7817_7819isdrterminology11.pdf). Acesso em: 20 abr. 2018.

KOBIYAMA, M. *et al.* *In: Prevenção de desastres naturais: Conceitos básicos*. Curitiba: Ed. Organic Trading, 2006. Disponível em: [http://www.disaster-info.net/lideres/portugues/curso-brasil08/documentos\\_e\\_artigos/Prevencao%20desastres%20naturais.pdf](http://www.disaster-info.net/lideres/portugues/curso-brasil08/documentos_e_artigos/Prevencao%20desastres%20naturais.pdf). Acesso em: 18 mar. 2018.

KRÜGER, T. R. Organizações sociais e instrumentos de gestão: o debate no Conselho Estadual de Saúde (CES/SC). **Revista Grifos**, v. 26, n. 42, p. 76-109, 2017. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/3675/2262>. Acesso em: 20 mar. 2018.

LOUREIRO, R. S. de; SARAIVA, J. M.; SARAIVA, I.; SENNA, R. C.; FREDÓ, A. S. Estudo dos eventos extremos de precipitação ocorridos em 2009 no estado do Pará. **Revista Brasileira de Meteorologia**, v. 29, n. esp., p. 83-94, 2014.

LUDWIG, L.; MATTEDI, M. A. As tecnologias da informação e comunicação na gestão dos riscos de desastres socioambientais. In: *Revista Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 21, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2018000100316&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2018000100316&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 10 maio 2019.

MACHADO, C. F. C.; KRÜGER, T. R. O Assistente Social representante do gestor no Conselho de Assistência Social. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 9, n. 1, p. 150-163, jan./abr. 2017.

NARVÁEZ, L.; LAVELL, A.; ORTEGA, G. P. **La gestión del riesgo de desastres: un enfoque basado en procesos**. Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina – Predecán. 1. ed. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina, 2009.

NOGUEIRA, F. R. *et al.* Políticas Públicas regionais para gestão de riscos: o processo de implementação no ABC, SP. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVII, n. 4, p. 177-194, out./dez. 2014.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). Ministério da Saúde. *Desastres Naturais e Saúde no Brasil*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014. (Série Desenvolvimento Sustentável e Saúde, 2). Disponível em: [http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7678/9788581100210\\_por.pdf?sequence=1](http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7678/9788581100210_por.pdf?sequence=1). Acesso em: 16 abr. 2018.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 255-71, mar./abr. 2007.

SANTOS, R. dos. Gestão de desastres e política de assistência social. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 32-40, jan./jun. 2012.

SENEVIRATNE, S. I. *et al.* Changes in climate extremes and their impacts on the natural physical environment. In: FIELD, C. B. *et al.* (Ed.). **Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation**. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Cambridge, New York: Cambridge University Press, p. 109-230.

UN-ISDR. **International Strategy for Disaster Reduction**. Terminology on Disaster Risk Reduction. 2009. Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf). Acesso em: 18 mar. 2019.

**Submetido em:** 22/05/2018

**Aprovado em:** 29/05/2019

## THEORETICAL ANALYSIS OF NATURAL DISASTERS: MANAGEMENT AND SOCIAL ASSISTANCE POLICY

### Abstract

The theme of natural disasters has been emphasized in several areas of knowledge currently, much due to the increase in the number of these events, which has caused numerous economic and social losses. It is in this sense that the present work intends to offer contributions on this theme seeking to analyze and conceptualize natural disasters from different perspectives. For this analysis, a theoretical review will be presented on this topic, addressing the main concepts that are used to describe how they occur today. The process involving management and natural disasters will also be made explicit in the text. In addition, to finalize will be brought elements of the policy of Social Assistance, a policy that has aided in the process involving disasters. This work was based on the research in studies that deal with natural disasters from an interdisciplinary perspective, that is, they addressed issues of weather and climate, as well as management and impacts on society.

**Keywords:** Natural disasters. Management. Social policy. Social Assistance Policy.

## ANÁLISIS TEÓRICO DE LOS DESASTRES NATURALES: GESTIÓN Y POLÍTICA DE ASISTENCIA SOCIAL

### Resumen

La temática sobre los desastres naturales tiene tomado énfasis en diversas áreas de conocimiento en la actualidad, mucho en función del aumento del número de esos eventos, que tiene ocasionado innumerables daños económicos y sociales. Es en ese sentido que el presente trabajo pretende ofrecer contribuciones acerca de esta temática buscando analizar y conceptualizar los desastres naturales a partir de diferentes perspectivas. Para tal análisis, se presentará una revisión teórica sobre este tema, abordando los principales conceptos que se utilizan para describir cómo los mismos ocurren en la actualidad. También se explicitará en el texto el proceso que involucra la gestión y los desastres naturales. Además, para finalizar serán traídos elementos de la política de Asistencia Social, política esta que tiene auxiliado en el proceso que involucra a los desastres. Para la realización de este trabajo, se seleccionaron estudios que tratan los desastres naturales desde una perspectiva interdisciplinaria, o sea, que abordaron no sólo cuestiones de tiempo y clima, sino también gestión e impactos en la sociedad.

**Palabras clave:** Desastres naturales. Gestión. Política social. Política de asistencia social.