

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

MEIMEI ALESSANDRA DE OLIVEIRA

**Operacionalização da política pública de assistência social
na gestão de desastres: as múltiplas faces da tragédia de
2022 em Petrópolis, Rio de Janeiro**

Niterói-RJ
Março-2024

MEIMEI ALESSANDRA DE OLIVEIRA

**Operacionalização da política pública de assistência social
na gestão de desastres: as múltiplas faces da tragédia de
2022 em Petrópolis, Rio de Janeiro**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

Área de Concentração: Avaliação de políticas sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Luciene Burlandy

**Niterói - RJ
Março, 2024**

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

0480 Oliveira, Meimei Alessandra de
Operacionalização da política pública de assistência social na gestão de desastres: as múltiplas faces da tragédia de 2022 em Petrópolis, Rio de Janeiro / Meimei Alessandra de Oliveira. - 2024.
241 p.: il.

Orientador: Luciene Burlandy Campos de Alcântara.
Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, Niterói, 2024.

1. Política de Assistência Social. 2. Gestão de Desastres. 3. Operacionalização de Políticas Públicas. 4. Desastre em Petrópolis/ Rio de Janeiro. 5. Produção intelectual. I. Alcântara, Luciene Burlandy Campos de, orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD - XXX



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE TESE
DO CURSO DE DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

Aos vinte e seis dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e quatro, às dez horas, realizou-se via google meet na sala virtual com o link <https://meet.google.com/ckj-ntia-xyg>, a sessão pública de defesa de tese intitulada “Operacionalização da política pública de assistência social na gestão de desastres: as múltiplas faces da tragédia de 2022 em Petrópolis, Rio de Janeiro” apresentado por Meimei Alessandra de Oliveira. A comissão examinadora, aprovada pelo Colegiado do Programa, foi constituída pelos seguintes membros: Prof^a. Dr^a. Luciene Burlandy Campos de Alcântara – UFF (Orientadora), Prof^a. Dr^a. Mônica de Castro Maia Senna - UFF (1^a Examinadora), Prof^a. Dr^a. Verônica Gonçalves Azeredo - UFF (2^a Examinadora), Prof. Dr. Marcelo Luciano Vieira - PUC-Rio (3^o Examinador), Prof^a. Dr^a. Tais de Moura Ariza Alpino - CEPEDS/ Fiocruz (4^a Examinadora). Após a apresentação da candidata, a Comissão Examinadora passou à arguição pública. A aluna foi considerada: (x) Aprovada () Reprovada. **A tese recomendada para publicação.** E para constar do processo respectivo, a Comissão Examinadora elaborou a presente ata que vai assinada por todos os membros:

Documento assinado digitalmente
 LUCIENE BURLANDY CAMPOS DE ALCÂNTARA
Data: 26/03/2024 16:28:08-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Luciene Burlandy Campos de Alcântara - Orientadora
Universidade Federal Fluminense
Documento assinado digitalmente
 MONICA DE CASTRO MAIA SENNA
Data: 28/03/2024 10:28:49-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Mônica de Castro Maia Senna – 1^a Examinadora
Universidade Federal Fluminense
Documento assinado digitalmente
 VERONICA GONCALVES AZEREDO
Data: 28/03/2024 09:32:03-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Verônica Gonçalves Azeredo – 2^a Examinadora
Universidade Federal Fluminense

Documento assinado digitalmente
 MARCELO LUCIANO VIEIRA
Data: 26/03/2024 23:57:37-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Marcelo Luciano Vieira – 3^o Examinador
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Documento assinado digitalmente
 TAIS DE MOURA ARIZA ALPINO
Data: 27/03/2024 14:04:33-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Tais de Moura Ariza Alpino – 4^a Examinadora
Centro de Conhecimento em Saúde Pública e Desastres
Fundação Oswaldo Cruz

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus, força superior que nos inspira e eleva.

A minha filha Maria Eduarda que tão pequena sofreu com minhas ausências, mas sei que em um futuro próximo vai conseguir me perdoar e entender as motivações que nos levam a prosseguir nas duras e tortuosas estradas da pesquisa.

À minha mãe que em todos os momentos se fez presente assumindo o papel de Vó – presente participativa e afetuosa - nas minhas ausências, impaciências e temores sempre com a participação de minha irmã muito colaborativa.

Ao meu marido me desculpa pelas ausências, falta de paciência você se mostrou parceiro e amigo nessa jornada.

Um agradecimento especial a minha orientadora e amiga Luciene sem você eu não teria conseguido chegar até aqui.

A professora Mônica Siena disponível e assertiva.

Ao Programa de Política Social da UFF, pela diversidade e aceitação de perfis diferenciados em seu programa.

As colegas de turma Debora e Marcella pela força nos momentos difíceis desse processo que hora adoece, cansa e afeta a saúde mental.

Aos Ministério Público do Rio de Janeiro pela oportunidade de trabalho um agradecimento especial aos que participaram do SOS Petrópolis, inclusive as técnicas essa experiência mudou o meu modo de olhar os desastres e as políticas públicas, experiência inigualável.

Aos amigos e colegas que ofereceram um ombro amigo, um ouvido para os caminhos metodológicos da tese e da vida.

As vítimas de desastres em especial as do município de Petrópolis minha eterna gratidão.

Meu muito obrigada, com vocês tudo ficou mais bonito.

Que país é este

Nas favelas, no Senado
Sujeira pra todo lado
Ninguém respeita a Constituição
Mas todos acreditam no futuro da nação

Que país é esse?
Que país é esse?
Que país é esse?

No Amazonas, no Araguaia-ia-ia
Na Baixada Fluminense
Mato Grosso, Minas Gerais
E no Nordeste tudo em paz

Na morte, eu descanso
Mas o sangue anda solto
Manchando os papéis
Documentos fiéis
Ao descanso do patrão

Que país é esse?
Que país é esse?
Que país é esse?
Que país é esse?

Terceiro mundo se for
Piada no exterior

Mas o Brasil vai ficar rico
Vamos faturar um milhão
Quando vendermos todas as almas
Dos nossos índios num leilão

Que país é esse?
Que país é esse?
Que país é esse?
Que país é esse?

(Renato Russo)

RESUMO

O estudo teve como objetivo analisar a operacionalização da política pública de assistência social na gestão de desastres no contexto da tragédia que ocorreu em Petrópolis/Rio, em fevereiro e março de 2022. A pesquisa problematizou as atribuições da assistência social em um cenário de emergência e decretação de calamidade pública, bem como as interfaces com outras políticas como a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil que propõe a articulação de diversas áreas incluindo a assistência social. A pesquisa pautou-se em métodos qualitativos de análise que incluíram: pesquisa bibliográfica; análise de dados secundários provenientes de base de dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; análise de documentos governamentais; entrevistas e grupos focais com informantes-chaves que participaram da operacionalização da política de assistência social na gestão de desastres no município. O estudo partiu do pressuposto que a política de assistência social não está preparada para oferecer soluções qualificadas e amparadas em princípios democráticos de direitos a partir da justiça social de maneira horizontalizada, ou seja, incluindo a participação dos afetados na construção das respostas duráveis para a população atingida por desastres. As fragilidades institucionais e de gestão, enfrentadas pelo SUAS no município de Petrópolis/RJ, somadas aos conflitos políticos e ao negativismo do histórico de desastres anteriores, contribuíram para que as respostas por parte da assistência social às vítimas de calamidade fossem limitadas. Foram identificadas as atribuições da política de assistência social no contexto de desastres, as diferentes demandas por parte da população afetada, os atores governamentais e os conflitos de interesse em torno da gestão dos desastres. O principal programa voltado para os desalojados foi o Aluguel Social e as dificuldades enfrentadas abarcaram desde a fixação do valor do aluguel, os critérios de concessão, o processo de cadastramento até o recebimento do benefício e a possibilidade de locação de um imóvel. Foram identificadas situações ainda persistentes de incerteza e sofrimento de inúmeras famílias beneficiárias do programa Aluguel Social ainda no contexto do desastre de 2011. Verificou-se a necessidade de aprimoramento da política de assistência social no que diz respeito ao marco normativo das diretrizes federais, estaduais e municipais. Os planos precisam ser permanentemente atualizados em conformidade com a realidade dos territórios. Além disso, há uma carência de capacitação das equipes de assistência social, necessidade de inclusão dos saberes populares, incluindo a participação comunitária. Foram também identificadas fragilidades na atuação intersetorial e intrasetorial e no envolvimento integral de todos os níveis de proteção do SUAS. Além disso, há que se reforçar a articulação com a Política de Proteção e Defesa Civil para que as políticas públicas caminhem para a efetivação de direitos com princípios universalizantes de acesso a direitos já previstos nos marcos normativos como a constituição de 1988.

PALAVRAS CHAVES: Política de Assistência Social, Gestão de Desastres, Operacionalização de Políticas Públicas e Desastres em Petrópolis/Rio de Janeiro

ABSTRACT

The study aimed to analyze the operationalization of the public social assistance policy disaster management in the context of the tragedy that occurred in Petrópolis/Rio in February and March of 2022. The research examined the roles of social assistance in an emergency scenario and the declaration of a state of public calamity, as well as the interfaces with other policies, considering that the National Civil Protection and Defense Policy proposes the coordination of various areas, including social assistance. The research relied on qualitative analysis methods, including bibliographic research; analysis of secondary data from the Ministry of Development and Social Assistance, Family, and Fighting Hunger data base; analysis of government documents; interviews; and focus groups with key informants who participated in the operationalization of the social assistance policy in disaster management in the municipality. The study assumes that the social assistance policy is not prepared to offer qualified solutions supported by democratic principles of rights through horizontal justice, i.e., including the participation of those affected in building lasting responses for the population affected by disasters. The weaknesses faced by the Unified Social Assistance System (SUAS) in the municipality of Petrópolis/RJ, combined with political conflicts and the negativity of the historical record of previous disasters, contributed to limited responses from social assistance to disaster victims. The roles of the social assistance policy in the context of disasters, the different demands from the affected population, government actors, and conflicts of interest surrounding disaster management were identified. The main program aimed at displaced individuals was the Social Rent, and the difficulties faced ranged from setting the value, granting criteria, registration to the receipt of the benefit, and the possibility of renting a property. Uncertainties and hardships of numerous families benefiting from the Social Rent program were identified even in the context of the 2011 disaster. There was a need for improvement in the social assistance policy regarding the normative framework of federal state and municipal guidelines. Plans need to be continuously updated in accordance with the reality of the territories. Additionally, there is a lack of training for social assistance teams, a need for the inclusion of popular knowledge, including community participation. Weaknesses in intersectoral and intrasectoral action and in the comprehensive involvement of all SUAS protection. Furthermore, it is necessary to reinforce the articulation with the Civil Protection and Defense Policy so that public policies move towards the achievement of rights with universalizing principles of access to rights already provided for in normative frameworks such as the 1988 constitution.

Keywords: Social Assistance Policy, Disaster Management, Operationalization of Public Policies, and Disaster in Petrópolis/Rio de Janeiro.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1 – Morro da Oficina, um dos locais mais afetados pela chuva na cidade de Petrópolis (RJ).	17
Imagem 2 – Rua Teresa, obstruída com carros arrastados pelo temporal em Petrópolis (RJ). 17	
Imagem 3 – Ônibus destruído após temporal em Petrópolis (RJ).	18
Imagem 4 – Mapa de Ocorrência de Desastres no Estado do Rio de Janeiro	21
Imagem 5 – Enchente de 1925 – Avenida Quinze de Novembro e a Praça Dom Pedro II.....	116
Imagem 6 – Enchente de 1930 – Rua em frente à Câmara Municipal de Petrópolis e na Praça Visconde de Mauá	116
Imagem 7 – Enchente de 1988	117
Imagem 8 – Herói das Chuvas de 1981 perde filha e neto nas chuvas de 2013.....	118
Imagem 9 – Bombeiros lutam com a lama para retirar corpo do Morro da Oficina, em Petrópolis	121
Imagem 10 – Corpos começaram a ser recolhidos após baixa do nível do rio no Centro de Petrópolis.....	12222
Imagem 11 – Grupo de bombeiros e moradores procuram por vítimas após deslizamento no Morro da Oficina, em Petrópolis (RJ).	123
Imagem 12 – Moradores carregam corpo no Morro da Oficina após fortes chuvas que causaram destruição e mortes em Petrópolis.	123
Imagem 13 – Um homem é visto no que restou de uma casa depois do deslizamento no Morro da Oficina, em Petrópolis (RJ)	124
Imagem 14 – Mulher chora em frente ao IML de Petrópolis	125
Imagem 15 – Familiares aguardam notícias de parentes desaparecidos em Petrópolis.	126
Imagem 16 – Homem resgata um cachorro de escombros após o deslizamento no Morro da Oficina, em Petrópolis (RJ)	129
Imagem 17 – Jussara Aparecida Luiz busca objetos nos entulhos de sua casa em Petrópolis (RJ)	163
Figura 1 – Etapas da Gestão de Riscos e Desastres.....	109
Figura 2 – Representação dos seis eixos de atuação da política de assistência social em contexto de emergência socioassistencial	109

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Grupos Focais (GT)	34
Quadro 2 – Entrevistados	34
Quadro 3 – Atas analisadas	37
Quadro 4 – Quadro síntese do desenho metodológico deste estudo	39
Quadro 5 – Riscos e vulnerabilidades na LOAS/1993 e influência de matrizes teóricas	55
Quadro 6 – Riscos e vulnerabilidades na LOAS/1993 e influência de matrizes teóricas	56
Quadro 7 – Normativas do SUAS para Situação de Calamidade.....	78
Quadro 8 – Competências da União, Estado e Municípios	82
Quadro 9 – Legislações sobre Benefícios Eventuais.....	87
Quadro 10 – Eixos estratégicos da atuação da política de assistência social.....	101
Quadro 11 – Desafios para Eixo 05 – Atuação do SUAS em Situações de Calamidade Pública da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social	105
Quadro 12 – Sugestões de Ações na Pré-emergência, emergência e pós-emergência	110
Quadro 13 – Panorama socioassistencial de Petrópolis: pessoas cadastradas e beneficiárias de programas sociais	135
Quadro 14 – Número de Famílias Referenciadas por porte dos equipamentos.....	138
Quadro 15 – RMA dos CRAS de Petrópolis 2021	137
Quadro 16 – RMA dos CRAS de Petrópolis 2022	137
Quadro 17 – Nª de técnicos dos equipamentos da assistência social de Petrópolis	138
Quadro 18 – Situação dos vínculos empregatícios SMAS de Petrópolis.....	138
Quadro 19 – Atribuições da Assistência Social no Plano de Contingência de 2021/2022 do município de Petrópolis.....	141
Quadro 20 – Atribuições da Assistência Social na Matriz de Responsabilidades de 2021/2022 do município de Petrópolis	142
Quadro 21 – Atribuições da Secretária de Assistência Social frente ao Plano de Contingência do Município de Petrópolis/RJ para chuvas intensas – verão 2022-2023.	143
Quadro 22 – Pontos de Apoio e ou Abrigos Temporário – previstos 2021/2022, utilizados em 2022 e planejados para 2022/2023	152
Quadro 23 – Lideranças Comunitárias da Comissão das Vítimas das Tragédias da Região Serrana do Estado	167

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Histórico de Vítimas Fatais no Município de Petrópolis	118
Gráfico 2 – Pagamento do Aluguel Social Estado do Rio de Janeiro para Petrópolis em 2022	165
Tabela 1 – Intervenções e Investimentos SEOBRAS pós desastre de 2011	120

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AgeRio	Agência Estadual de Fomento
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ATHIS	Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social
BE	Benefícios Eventuais
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAO	Centro de Apoio Operacional
CAO	Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Tutela Coletiva e
Cidadania/MPRJ	Cidadania do Ministério Público do Rio de Janeiro
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	Caixa Econômica Federal
CEI	Centro de Educação Infantil
CEMADEN	Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais
CEMEAR	Coordenadoria de Mediação, Métodos Autocompositivos e Sistema Restaurativo
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CEPEDES	Centro de Conhecimento em Saúde Pública e Desastres
CEMEAR	Coordenadoria de Mediação, Métodos Autocompositivos e Sistema Restaurativo
CMP	Câmara Municipal de Petrópolis
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COESUB	Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro COGEPPDH – Coordenadoria-Geral de Promoção da Dignidade da Pessoa Humana
CONPDEC	Conselho Nacional de Proteção de Defesa Civil
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREA	Conselho Regional de Engenharia
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DDPA	Delegacia de Descoberta de Paradeiros
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável
DOERJ	Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro
DPE\RJ	Defensoria Pública do Rio de Janeiro
Dr	Doutor
Dr ^a	Doutora
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
E. M.	Escola Municipal
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FONSEAS	Fórum Nacional De Secretários(as) de Estado da Assistência Social
FN/SUS	Força Nacional do SUS
G1	O portal de notícias da Globo
GAECO	Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
GAESF	Grupo de Atuação Especializado no Combate à Sonegação
GATE	Grupo de Atuação Técnica
GEPED	Grupo de Estudos e Pesquisas em Desastres

GF	Grupos Focais
GPGJ	Gabinete do Procurador-Geral de Justiça
GT	Grupo de Trabalho
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEP	Instituto de Educação e Pesquisa
IML	Instituto Médico Legal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MP	Ministério Público
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
NAI	Núcleo de Articulação Institucional
NATEM	Núcleo de Apoio Técnico Multidisciplinar
NEPED	Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres
NIS	Número de Identificação Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NUDECs	Núcleos Comunitários de Defesa Civil
OMM	Organização Meteorológica Mundial
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PAC2	Programa de Aceleração de Crescimento Nº 02
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCCS	Planos de cargos, carreira e salários
PGJ	Procurador Geral de Justiça
PLID	Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMRR	Plano Municipal de Redução de Risco PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODERJ	Centro de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RJ	Rio de Janeiro
RMA	Registro Mensal de Atendimento
RPA	Registro de Pagamento de Autônomo
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos SCIELO, Scientific Electronic Library Online
SEASDH	Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos

SEDSODH	Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos
SEOBRAS	Secretária de Estado de Infraestrutura e Obras
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SOS	Socorro
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre Esclarecimento
TJ	Tribunal de Justiça
UBS	Unidade Básica de Saúde
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFSCAR	Universidade Federal de São Carlos
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	16
1. INTRODUÇÃO.....	20
2. METODOLOGIA.....	27
2.1. Referencial teórico conceitual de análise	27
2.2. Estratégias metodológicas.....	30
2.3. Aspectos éticos	38
3. MARCOS CONCEITUAIS PARA COMPREENSÃO DA GESTÃO DE DESASTRES NA OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	45
3.1. Concepções de Riscos e Vulnerabilidades: matrizes teóricas e os múltiplos significados dos riscos e vulnerabilidades	46
3.1.1. Vulnerabilidades e Riscos: breves considerações da influência de autores internacionais.....	48
3.1.2. Vulnerabilidades e Riscos: breves considerações da influência de autoras nacionais que participaram da construção da PNAS	52
3.2. Influência dos marcos conceituais sobre riscos e vulnerabilidades na LOAS e na PNAS	55
3.3. Elucidando alguns termos presentes na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.	61
3.4. Entendendo os desastres a partir das múltiplas vulnerabilidades vivenciadas pelos afetados.....	65
3.5. Vítimas de Calamidade: aproximações necessárias para ampliação dos direitos dos afetados por desastres	69
4. AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE	74
4.1. Apontamentos sobre o marco normativo das situações de emergência e calamidade na política de assistência social	74
4.2. Normativas dos Benefícios Eventuais e articulação com as situações de calamidade ..	86
4.3. Marco Normativo do programa Aluguel Social no Estado do Rio de Janeiro: as origens do Programa e suas especificidades no município de Petrópolis	91
4.4. Diretrizes do SUAS cotejadas com as Normativas da política de assistência social e Situação de Calamidade.....	97
4.5. Avanços da Compreensão da Assistência Social na Gestão de Desastres	99
4.5.1. Novos rumos para a atuação do SUAS a partir das Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em Contextos de Emergência Socioassistencial	100
4.5.2. A 12ª Conferência Nacional de Assistência Social e a temática	103
4.5.3. Emergências no Sistema Único de Assistência Social – O que fazer?.....	108
5. TRAGÉDIA ANUNCIADA: OS DESASTRES NÃO SÃO EVENTOS NOVOS NO COTIDIANO DE VIDA DO PETROPOLITANO	114
5.1. Caracterização da Tragédia de 2022 em Petrópolis: as vozes dos jornais.....	120

6. OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA GESTÃO DOS DESASTRES: ESTUDO DE CASO DE PETRÓPOLIS COM DESASTRE DE FEVEREIRO E MARÇO DE 2022.....	134
6.1. Panorama da Política Pública de Assistência Social no município de Petrópolis – O SUAS que temos é diferente do SUAS que queremos	134
6.2. As responsabilidades da política de assistência social conforme o Plano de Contingência	141
6.3. Ações da política de assistência social implementadas no contexto de desastres em Petrópolis.....	145
6.3.1. A triste peregrinação dos afetados e a dificuldades para acessar a Informação: “A gente não tem para onde ir, não sabe para onde vai”	145
6.3.2. Pontos de Apoio e/ou Abrigos Provisórios ou Temporários	149
6.4. Aluguel Social – “Inferno sem Fim”	157
6.4.1. Novos beneficiários do Aluguel Social – incertezas no (re)começo	157
6.4.2. Antigos beneficiários do Aluguel Social – a triste experiência das famílias.....	166
6.5. Outras ações da Política de Assistência Social na gestão dos desastres em Petrópolis	172
6.6. Dificuldades e a Importância das Lideranças Comunitárias em contexto de Calamidade	175
6.7. Percepções dos entrevistados sobre a operacionalização da política de assistência social na gestão dos desastres	178
6.8. A participação da sociedade civil e o Ministério Público no processo de fiscalização da política de assistência social na gestão dos desastres e calamidades	193
6.9. Óbices identificados na gestão dos desastres na operacionalização da política de assistência social em Petrópolis.....	199
CONSIDERAÇÕES FINAIS	212
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	219
APÊNDICE A – Roteiro para análise documental.....	234
APÊNDICES B – Termo de consentimento livre e esclarecido.....	240

APRESENTAÇÃO

Inscrito na linha de pesquisa Avaliação de Políticas Programas e Projetos Governamentais e Não Governamentais, do Programa de Pós-Graduação, em Política Social, da Escola de Serviço Social, da Universidade Federal Fluminense, esse trabalho tem como objeto de estudo a operacionalização da política de assistência social na gestão de desastres ocasionados pelas chuvas no município de Petrópolis, Estado do Rio de Janeiro, entre fevereiro e março de 2022.

A questão central que me motiva diariamente a continuar estudando, mesmo frente a todos os desafios, é sempre buscar qualificar minha atuação profissional à temática assistência social e gestão de desastres. São questões que aguçam a curiosidade, nos chocam e desafiam e nos colocam diante de problemas que afetam de maneira muito grave a vida de inúmeras famílias com perdas materiais e pessoais. Estudar esta temática é uma oportunidade de impulsionar políticas públicas na gestão dos desastres. Nesse sentido, tenho como meta construir uma tese que possa contribuir para o fomento de políticas públicas do Estado do Rio de Janeiro, pressupondo que pode ser um *locus* privilegiado para a garantia de acesso a direitos, para uma população afetada e com suas múltiplas vulnerabilidades, que sofre com as recorrentes situações de emergência e calamidade.

Em fevereiro de 2022, com as fortes chuvas em Petrópolis, o Centro de Apoio das Promotorias de Tutela Coletiva da Cidadania – CAO Cidadania, que tem por função prestar auxílio às Tutelas de Cidadania do MPRJ, foi convocado a atuar prestando apoio ao município diante da tragédia ocorrida em 15 de fevereiro de 2022. Trabalho há mais de seis anos no Ministério Público, e em 2021, organizamos um curso sobre o SUAS e uma das palestras versava sobre A Política de Assistência Social e Defesa Civil: desafios para promoção da proteção social da Pandemia da Covid-19, tendo como convidada a professora Dora Vargas que já participou do grupo de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres – NEPED/UFSCAR, autora de inúmeros artigos sobre desastres e calamidades. Realizamos dois encontros e ela me forneceu alguns materiais e desmistificou alguns conceitos sobre o que era um desastre e com essa pouca bagagem que norteou minha atuação em Petrópolis, no âmbito do MPRJ entre fevereiro e março de 2022.

Ao chegarmos ao local, dois dias depois de ocorrido o desastre, a cidade de Petrópolis parecia um cenário de guerra, a devastação era enorme, os estragos materiais imensos e o sofrimento humano estavam em todas as direções. Eram inúmeros os carros empilhados,

reboques em todos os locais, corpos eram retirados e amontoados no Instituto Médico Legal (IML), as pessoas em busca de informações dos desaparecidos, as ruas tomadas de barro, destroços de casa, colchões, eletrodomésticos empilhados nas portas das casas, os comerciantes com pás e enxadas arrastando barro e jogando fora todas as mercadorias dos estabelecimentos, tais como: produtos de papelaria, higiene, roupas e comida. Talvez fotos bem emblemáticas possam ser mais ilustrativas desse cenário de guerra no qual a cidade imperial se transformou. Demoramos mais de duas horas e meia para realizarmos o trajeto da entrada da cidade até a sede do MPRJ, percurso que faríamos em uns 20 minutos e que só foi possível porque o carro oficial possibilitou o uso do giroflex.

Imagem 1 – Morro da Oficina, um dos locais mais afetados pela chuva na cidade de Petrópolis (RJ).



Fonte: Portal G1, 2022.

Imagem 2 – Rua Teresa, obstruída com carros arrastados pelo temporal em Petrópolis (RJ).



Fonte: Portal G1, 2022.

Imagem 3 – Ônibus destruído após temporal em Petrópolis (RJ).



Fonte: Portal G1, 2022.

Dada a gravidade da situação, na sexta feira dia 18/02/2022, foi instituído o SOS Petrópolis – uma força tarefa no MPRJ para auxiliar o processo de enfrentamento da tragédia no município – e fui designada a ser a responsável pela coordenação das equipes técnicas e auxílio às questões relacionadas à política pública de assistência social.

O tema “desastres” passou a fazer parte do meu cotidiano e as ações do SOS Petrópolis ocuparam todo o meu tempo. Foram organizadas diversas equipes em campo para monitorar os abrigos e pontos de apoio espalhados por Petrópolis. A coordenação da Defesa Civil, junto aos outros órgãos de governo, no momento inicial se mostrou caótica frente à dimensão do desastre. A própria atuação do MPRJ se mostrava carente de instrumentalização e percebi então o que é a gestão de desastres, pois o desastre não é só aquele que ocorre com as fortes chuvas, mas também o que afeta as políticas públicas, ou seja, a fragilidade da institucionalidade governamental frente a esse contexto. O plano de atuação do governo municipal de Petrópolis se mostrava incipiente, sem o detalhamento das ações necessárias para o enfrentamento da tragédia e superação dos desafios que eram de imensa magnitude.

Muito envolvida com o tema, buscando bibliografias, “receitas de bolo”, para enfrentar diversas situações que se apresentavam naquele cenário, observei a carência de material que tratava da implementação de políticas de gestão de desastres no âmbito da Política de Assistência Social e da atuação dos técnicos do Ministério Público. Dessa forma, um novo tema para a tese estava nascendo, com a motivação que me leva a estudar e a construir conhecimento que possa colaborar para o aprimoramento de políticas públicas e o fomento de processos de

trabalhos mais próximos da realidade do público de sujeitos em vulnerabilidades, envolvidos em uma tragédia de enormes proporções. Diante disso, resolvi propor uma mudança de tema.

Em inúmeras conversas com minha orientadora redirecionamos o tema central da tese. Minha escolha inicial para esta tese era analisar como o arcabouço normativo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vem sendo apropriado pelo Sistema de Justiça (Ministério Público do Rio de Janeiro-MPRJ, Tribunal de Justiça-TJ e Defensoria Pública do Rio de Janeiro DPE\RJ) e pelos trabalhadores do SUAS (Gestores do SUAS, Assistentes Sociais e Psicólogos dos equipamentos tipificados do SUAS), na cidade do Rio de Janeiro no âmbito da implementação da Política Municipal da Assistência Social. A desmotivação pelo tema anterior se deu em decorrência de dificuldade de aprovação pelas diferentes instituições de autorização para entrevistas, além de aspectos culturais das instituições, vivências dessa relação enraizada entre trabalhadores do SUAS e MPRJ. Essas questões, além da intensa vivência de trabalho na gestão de desastres em Petrópolis, motivaram a revisão das escolhas iniciais.

O novo tema nasceu da necessidade de compreender a política de assistência social na gestão dos desastres, a partir da tragédia ocorrida em Petrópolis.

Com base no pressuposto que a pesquisa é uma construção, um processo de aproximação com a realidade que é dinâmica e envolve contextos históricos, influências econômicas, políticas, sociais e culturais, é fundamental explicitar a minha relação com o tema pesquisado. Sou uma pesquisadora implicada e, portanto, há uma relação dinâmica e muito estreita entre o mundo real e o sujeito que pesquisa, entre a realidade que se deseja conhecer e a inserção da pesquisadora no próprio contexto do estudo (MATTOS, BAPTISTA, 2015).

1. INTRODUÇÃO

O tema “desastres” vem sendo estudado por inúmeras áreas do conhecimento, tais como: a engenharia civil (CAMPESTRINI, SILVA, BEBER, 2002), a geografia, a meteorologia (SULAIMAN, ALEDO, 2016), a defesa civil (OLIVEIRA, 2009), a sociologia (VALENCIO, 2009), a cartografia (SILVA, GOMES, 2018) e a saúde (NOAL, 2016) E (VIANA, 2019). A temática é abordada a partir de diferentes nuances, compreensões e perspectivas, que se complementam e tornam o fenômeno complexo, que pode ser estudado a partir de várias óticas.

O cenário mundial de “eventos extremos” é retratado pelo relatório da Organização Meteorológica Mundial do escritório da ONU para redução dos Riscos e Desastres. Os chamados “eventos extremos” vêm causando um aumento na ocorrência de desastres nos últimos 50 anos. O relatório indica que mais de 11 mil desastres reportados foram atribuídos a eventos climáticos, com um pouco mais de 2 milhões de mortes e 3,47 trilhões de lares em perdas. É importante destacar que mais de 91% das mortes ocorrem em países em desenvolvimento. O relatório aponta a desproporcionalidade dos eventos extremos nos países pobres, e traz um alerta sobre a importância do aprimoramento dos sistemas precoces de alarme e gerenciamento de desastres; os dados indicam que esses investimentos trouxeram uma resposta de 1/3 a menos de mortes. Por último, o relatório recomenda que os países revejam as suas vulnerabilidades e exposição aos desastres considerando as mudanças climáticas e pede posturas proativas na preservação do meio ambiente (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2021).

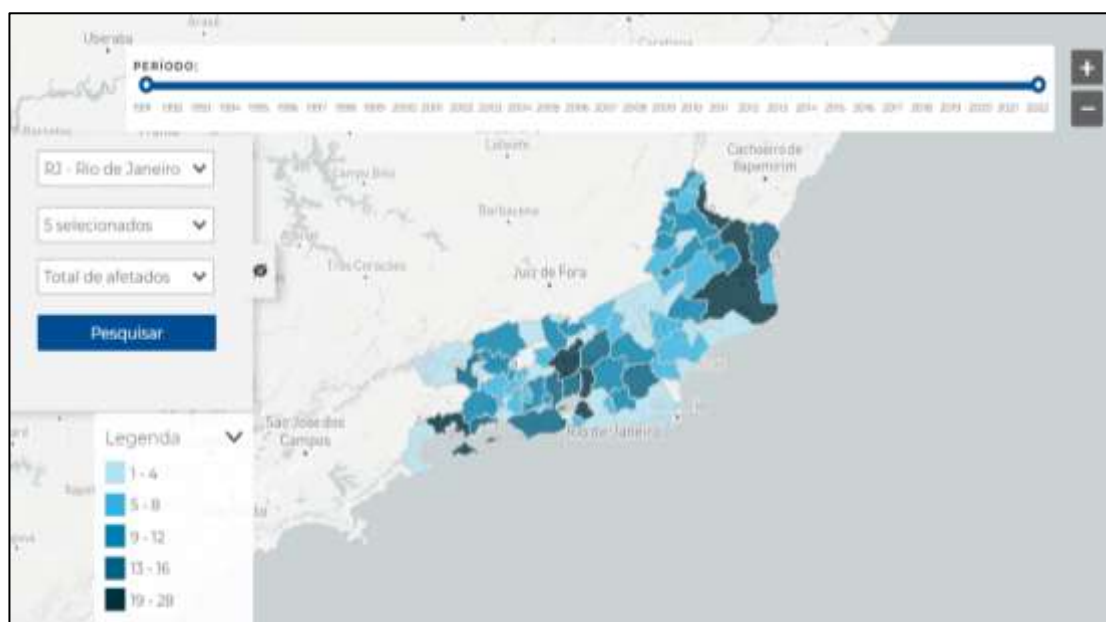
No Brasil, os desastres vêm se intensificando e são inúmeros os municípios que já vivenciaram situações de decretação de calamidade. Pesquisas do IBGE em 2017 constataram que dos 5.570 municípios brasileiros, mais da metade (59,4%) não contavam com instrumentos de planejamento e gerenciamento de riscos em 2017. Apenas 25% tinham Plano Diretor contemplando prevenção de enchentes e enxurradas e 23% declararam ter Lei de Uso e Ocupação do Solo prevendo essas situações.

A pesquisa Munic, que trata do perfil dos Municípios Brasileiros, realizada em 2013, aponta que as enchentes deixaram 1.406.713 pessoas desabrigadas (definitivamente sem casa) ou desalojadas (temporariamente sem moradia). A pesquisa constatou que 48% das 5.570 prefeituras do país não tinham instrumento para enfrentar essas ocorrências. A maior concentração de alagamentos aconteceu nas regiões Sudeste (45,2%), as maiores ocorrências estão no Estado do Rio de Janeiro (ERJ) (88,0%) e Espírito Santo (71,8%) que registraram os

maiores percentuais. Em todo o país, 97,4% dos municípios com mais de 500 mil habitantes tiveram alagamentos (UOL, 2014, s.p).

O Atlas Digital dos Desastres no Brasil possui um mapa interativo que, com base no filtro de 05 categorias (alagamentos, enxurradas, inundações, movimento de massas e chuvas intensas) no ERJ no período de 1991 à 2022, indica o registro de 713 ocorrências, 1.406 óbitos, 501.89 mil pessoas desabrigadas com um total de 4.554.691,00 milhões de pessoas afetadas (Atlas Digital dos Desastres no Brasil/2024). A Imagem 4 apresenta o mapa gerado através do Atlas Digital dos Desastres, por total de afetados:

Imagem 04- Mapa com ocorrência de desastres no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Atlas Digital dos Desastres no Brasil/2024

A revista Exame aponta que as inundações bruscas, como as que arrasaram a Região Serrana do ERJ em dois dias, em janeiro de 2011, foram o tipo de desastre que mais ocorreu no país. Ao todo, 1.574 municípios registraram 13.244 ocorrências desse gênero. Geraram 777.546 desabrigados e desalojados. Depois, ficaram as enchentes graduais em 1.543 municípios, com 8.942 casos; seguidas dos municípios atingidos por deslizamentos de encostas (895). Resultaram em 303.652 cidadãos sem casa, por algum tempo ou de forma definitiva (EXAME, 2014, s.p).

Dos municípios com mais de 500 mil habitantes, 93% foram atingidos por alagamentos e 62% por deslizamentos. O ERJ foi o que apresentou o maior percentual de municípios

atingidos por deslizamentos (57,6%). Dos 53 municípios atingidos, 44 encontravam-se em áreas de encostas e 35 em áreas de ocupações irregulares (IBGE, 2017).

O levantamento mais recente realizado pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM que é um entidade municipalista - contabilizou que entre 2017 a 2022 que os desastres decorrentes de chuvas levaram os municípios a 5.622 decretações de Situação de Emergência e todo Brasil, de 2019/2020 somaram-se 143.602 casas danificadas ou destruídas e 2020/2021 com 130.884 casas danificadas ou destruídas, as chuvas nos últimos 6 anos afetaram 28,8 milhões de pessoas com 637 mortes , de 2018/2019 171,7 mil pessoas ficaram desabrigadas e 819,8 mil ficaram desalojadas. Além das mortes, os impactos para reconstrução dos municípios são enormes, há municípios que há uma década tentam reconstruir os estragos causados pelas tragédias (CNM, 2023).

Como regra, a questão dos desastres é tratada pela ótica da política ambiental-urbanística, contudo, diante da magnitude do evento danoso e das posturas do poder público diante da fatalidade, imperioso destacar que o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)¹ cuida do tema de forma multifacetada e integrativa. Assim, as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação devem abarcar não apenas medidas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, infraestrutura, mas também se ocupar da saúde, educação, ciência, tecnologia e assistência social (BRASIL, 2012a).

Não há como dissociar os frequentes desastres relacionados às chuvas com a apropriação desigual das riquezas, além dos equívocos e omissões na forma como o poder público trata as populações vulneráveis. Não há contradição em se analisar aspectos de um evento danoso e a afetação ao mesmo associado à explicação socioeconômica e política da construção da vulnerabilidade do grupo afetado (OLIVEIRA, AMADO, 2022)

O papel da assistência social em um cenário de desastre ou calamidade pública ainda é um assunto pouco explorado, ou tratado apenas diante da necessidade imperiosa de se lidar com as consequências do desastre. Frente a esse cenário, ganha importância a atuação da política de assistência social que tem como responsabilidade garantir a proteção social, inclusive de cidadãos em vulnerabilidade e risco social. Em um contexto de emergência e calamidade, a assistência social é chamada a atuar de maneira intersetorial junto a Defesa Civil conforme

¹ O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC é constituído por órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e por entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil, sob a centralização da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, órgão do Ministério da Integração Nacional.

disposições da Lei nº 12.608/2012 que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC, 2012).

O estudo parte da hipótese que a política de assistência social não está preparada para oferecer soluções para situações de desastres, que sejam qualificadas e amparadas em princípios democráticos de direitos a partir da justiça social. Além disso, as respostas não são operacionalizadas de maneira horizontalizada, ou seja incluindo a participação dos afetados, o que compromete a possibilidade de que sejam estratégias duráveis e que respondam ao conjunto de necessidades que afetam a população atingida por desastres.

O estudo teve como objetivo geral analisar a operacionalização da política de assistência social no âmbito da gestão dos desastres ocasionados pelas chuvas ocorridas em Petrópolis, entre fevereiro e março de 2022. Os objetivos específicos foram: (1) identificar as atribuições da política de assistência social no contexto da gestão de desastres; (2) identificar os diferentes tipos de demandas (sociais, habitacionais, de saúde, dentre outras) por parte da população afetada pelos desastres ocasionados pelas chuvas ocorridas em Petrópolis, entre fevereiro e março de 2022; (3) analisar as ações da política de assistência social implementadas no contexto dos desastres ocasionados pelas chuvas em Petrópolis, entre fevereiro e março de 2022; (4) mapear os atores governamentais que participaram diretamente das ações de enfrentamento da situação de desastre e calamidade em Petrópolis, entre fevereiro e março de 2022; e (5) analisar os processos de interlocução entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e outras instituições envolvidas na operacionalização das ações no contexto dos desastres em Petrópolis, entre fevereiro e março de 2022.

Para alcançar esses objetivos, o estudo pautou-se na triangulação de métodos, incluindo análise documental de jornais, de normativas governamentais que versam sobre a temática assistência social e gestão de desastres, atas de audiências públicas, análise de indicadores e dados secundários que caracterizam a política de assistência social no município, além de entrevistas e grupos focais com atores que participaram do contexto dos desastres em Petrópolis em 2022.

Do ponto de vista de sua relevância científica e social, esta pesquisa também se justifica pela escassez de literatura que aborde a operacionalização de ações referentes à política de assistência social em contextos de gestão de desastres. Esse processo é dinâmico e multidimensional, atravessado por disputas de interesses, relações de poder estabelecidas entre os diversos atores e instituições, conflitos políticos, expressos no caráter contraditório entre as determinações legais das normativas e a operacionalização da política social.

A possibilidade de estudar a operacionalização de ações que integram uma política pública em um contexto de desastres pode contribuir para o seu aprimoramento a curto e médio prazos, bem como para a promoção da qualidade dos serviços oferecidos, visando aprimorar as próximas etapas do processo de construção desta política pública.

A estrutura da tese está organizada em 06 capítulos, sendo:

Capítulo 1: INTRODUÇÃO

A introdução contextualiza a temática central da pesquisa, apresenta a hipótese, o objetivo geral e os objetivos específicos e as justificativas que sustentam a elaboração da tese.

Capítulo 2: METODOLOGIA

A metodologia aborda o referencial teórico e metodológico que norteou a análise, apresenta a triangulação de métodos utilizada no estudo, que incluiu: análise documental de jornais, de normativas governamentais que versam sobre a temática assistência social e gestão de desastres, atas de audiências públicas; análise de indicadores e dados secundários que caracterizam a política de assistência social no município, além de entrevistas e grupos focais com atores que participaram do contexto dos desastres em Petrópolis em 2022.

Capítulo 3: Marco conceitual para compreensão da gestão de desastres na operacionalização da política pública de assistência social

O capítulo problematiza a concepção de riscos e vulnerabilidades na assistência social com influência de autores internacionais e nacionais analisa como a LOAS e a PNAS e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil abordam esses temas. Considerando que são múltiplas as vulnerabilizações que precisam ser tratadas na gestão de desastres, os conceitos norteadores do trabalho abarcam as concepções de: desastre, riscos, vulnerabilidades, e as vítimas de calamidades. Esses marcos conceituais oferecem parâmetros importantes para uma compressão mais ampliada dos desastres e das múltiplas vulnerabilidades que as vítimas de calamidade estão sujeitas em um contexto neoliberal de redução do papel do Estado através de políticas públicas fragmentadas, focalizadas, seletivas que caminham na contramão dos princípios de universalização.

Capítulo 4: Avanços e desafios da Política de Assistência Social e Situações de Emergência e Calamidade

O capítulo analisa as normativas da assistência social que discutem as atribuições da assistência social na política de gestão de desastres. Foram abordadas as normativas dos Benefícios Eventuais e sua articulação com as situações de calamidade, além dos marcos normativos do programa Aluguel Social no Estado do Rio de Janeiro e no município de Petrópolis com suas especificidades. Apresenta as diretrizes do SUAS cotejadas com as Normativas da política de assistência social e Situação de Calamidade e os avanços da Compreensão dos Desastres na Política de Assistência Social em Contextos de Emergência Socioassistencial.

Capítulo 5: Tragédia Anunciada: Os desastres não são eventos novos no cotidiano de vida do Petropolitano

O capítulo apresenta o estudo de caso do município de Petrópolis, analisando os dados mais específicos do processo vivenciado em Petrópolis com histórico de ocorrência de desastres. O desastre de 2022 é abordado na perspectiva dos jornais, as dificuldades vivenciadas pelas vítimas de calamidades, inclusive no que diz respeito ao acesso as políticas públicas.

Capítulo 6: – Operacionalização da Política de Assistência Social na Gestão dos Desastres – O caso de Petrópolis com as chuvas de fevereiro e março de 2022

O capítulo apresenta um panorama da operacionalização da Política Pública de Assistência Social no município de Petrópolis com as inúmeras fragilidades da implantação do SUAS no município. Destaca as responsabilidades dessa política conforme o Plano de Contingência e as ações da Política de Assistência Social que foram implementadas no contexto de desastre em Petrópolis, especialmente: a peregrinação dos afetados; o programa aluguel social e as incertezas dos velhos e novos beneficiários; as lideranças comunitárias e as outras ações da política de assistência em Petrópolis além da análise das entrevistas e grupos focais. São também analisadas as questões referentes à participação da sociedade civil e do Ministério Público do Rio de Janeiro nesse processo, além de alguns óbices identificados na

operacionalização da política de assistência social em Petrópolis no contexto da gestão dos desastres.

Considerações Finais

Este item sintetiza as conclusões do estudo a partir das perguntas norteadoras e objetivos estabelecidos. Recupera as principais questões analisadas ao longo dos capítulos; sistematiza e organiza os resultados visando responder as principais perguntas norteadoras do estudo de forma integrada. Apresenta também contribuições teóricas e práticas, de forma direta e/ou indireta, além de indicações para novos estudos.

Referências bibliográficas

2. METODOLOGIA

2.1. Referencial teórico conceitual de análise

Este item apresenta o referencial teórico conceitual que norteou o estudo e as justificativas para a escolha dos métodos utilizados na construção e análise dos dados.

O estudo pautou-se em referenciais de análise de políticas públicas, considerando a perspectiva de compreender um momento específico da operacionalização ou da concretização das políticas públicas de assistência social na gestão dos desastres em Petrópolis, nas chuvas de fevereiro e março de 2022.

A análise de políticas é um campo que envolve diversas áreas de conhecimento, tais como a administração pública, o direito a sociologia, dentre outros. Trata-se de um campo interdisciplinar que possibilita que diferentes aspectos sejam abordados nos estudos, tais com as regras formais e informais que condicionam a ação política; os contextos sociopolíticos institucionais, dentre outros. Arretche (2001) reforça o distanciamento entre os objetivos pretendidos em uma política e os resultados alcançados de fato no processo de implementação, fatores que motivam e que demonstram a necessidade de estudos que identifiquem os condicionantes que impulsionam os atores a formularem constantemente novos caminhos para as políticas nos contextos locais específicos.

O presente estudo não analisou a implementação propriamente dita da política de assistência social no município em pauta, mas como as instituições e os atores envolvidos nesse contexto local responderam aos problemas decorrentes dos desastres ocasionados pelas chuvas em março de 2023. Ainda assim, algumas dimensões analíticas indicadas nos estudos sobre implementação de políticas foram apropriadas para o desenho de investigação adotado. Nesse sentido, atualmente, registra-se a quarta geração dos estudos sobre implementação, que traz à tona múltiplos modelos com formas distintas de análise. A sociologia vai influenciar mais fortemente esses estudos, com novos modelos de ações estatais, a ideia de governança, a relação entre diferentes atores estatais e não estatais, novos arranjos institucionais e sistemas de coordenação são temáticas que passam a pertencer a essa agenda. No Brasil observa-se, a partir de 2010, produções mais numerosas que passam a tratar a implementação sobre esses vários aspectos (LOTTA, 2019).

Lima e Mendes (2021) entendem implementação como um processo em que as ações são confrontadas de acordo com os objetivos traçados, a partir da análise do funcionamento, da execução, das possibilidades de melhorias e das reformulações de políticas ou programas.

Estudar a implementação corrobora para o desenvolvimento das ações governamentais e alguns autores reforçam esta perspectiva (DRAIBE, 2001; TREVISAN, BELLEN, 2008; MENDES, SORDI, 2013; ZANI, COSTA, 2014). Nessa direção, ressaltam a importância de explorar o contexto organizacional (institucional), econômico, político e social, verificando as relações entre meio e fins, suas possíveis adequações, correções e melhorias da política que está sendo implementada (VIANA, 1996). O caminho metodológico escolhido para compreender como a política de assistência social foi operacionalizada no contexto de calamidade em Petrópolis considerou essas dimensões indicadas pelos autores supracitados e também elementos problematizados por Draibe que destaca a relevância de estudar as capacidades estatais. (DRAIBE, 2001).

Considerando alguns estudiosos das teorias e análises sobre implementação de políticas públicas, Lotta (2019) estabelece quatro pressupostos analíticos para guiar os estudos, são eles: i) o pressuposto que formulação e implementação não são fases distintas, mas sim processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores no que podemos chamar de cadeia decisória. Essa perspectiva supera a usual análise que supõe que “quem formula decide e quem executa implementa”, ampliando o olhar para quem decide e sobre o que decide, e se essas decisões podem ou não ser questionadas, alterando os rumos da política pública; ii) processos decisórios são complexos apresentando “múltiplas camadas” e “múltiplos níveis”, ou seja, como os processos decisórios são alterados, refeitos, construídos. Um conjunto de situações deve ser levado em consideração: negociações, consensos, complexidade do ambiente institucional; iii) o processo de implementação é altamente interativo, portanto cabe compreender quem são os atores e com quem eles interagem, considerando que a ação política pode ser estatal e não estatal; iv) o quarto pressuposto é que há muitos fatores interferindo e influenciando a implementação de políticas públicas, como o formato do Estado, crenças e valores sociais, cultura nacional, além, é claro, da atuação dos indivíduos e coletivos na política.

A proposta da autora destaca a importância de compreender como a política vem funcionando em termos práticos, para além do que está escrito; como de fato vem ocorrendo, para além da forma e do conteúdo normativo. Trata-se da possibilidade de entender como diferentes práticas/comportamentos geram diferentes resultados, que podem dizer respeito às metas organizacionais e às dimensões relacionadas aos usuários, inclusão e exclusão de sujeitos e grupos e estigmas (LOTTA, 2019, p. 21).

A partir dessa literatura, destacam-se aqui elementos que irão nortear a análise da operacionalização da política de assistência social em sua interlocução com o MPRJ no âmbito

da gestão de desastres ocasionados pelas chuvas em Petrópolis, entre fevereiro e março de 2022. O estudo considerou a complexidade do processo decisório, tendo em vista a emergência e urgência da situação de calamidade, e como se deu a resposta ao desastre por parte das instituições responsáveis pela política de assistência social em Petrópolis.

Draibe (2001) indica que as políticas possuem vida, são gerenciadas e implementadas por pessoas e/ou grupos de pessoas com valores e interesses com perspectivas não consensuais, um campo onde florescem as políticas está repleto de embates, de diferentes forças.

As políticas ou os programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude (DRAIBE, 2001, p. 26).

O esquema analítico proposto pela autora destaca algumas dimensões de análise que foram priorizadas nesse estudo:

- 1) As estratégias de implementação – são as escolhas e decisões por parte dos agentes que conduzem e se beneficiam com as ações. Há que se considerar a dimensão temporal, os atores e estratégias a serem mobilizadas os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolvem a implementação;
- 2) Atores estratégicos e matrizes de conflito e cooperação – considerando que é fundamental identificar atores institucionais e/ou individuais que atuam no programa, quem foi mobilizado a apoiar o programa, as adesões e resistências, a identificação das várias matrizes político-institucionais de cooperação ou conflito que permeiam e dinamizam o processo de implementação (DRAIBE, 2001, p. 28);
- 3) Parcerias e redes de apoio – que se referem aos diferentes grupos de interesse seriam os parceiros e rede de apoio de maneira mais ampla.

A mesma autora enfatiza as dificuldades de realização de análise de implementação das políticas públicas, fatores que muitas vezes desagradam a muitos e descortinam os diferentes interesses por traz da implementação de políticas e programas. (DRAIBE, 2001).

Além das três dimensões de análise propostas por Draibe (2001), o estudo considerou como as intenções e recursos provenientes da formulação se transformaram em ações, em respostas através das políticas públicas com seus programas, projetos, serviços e benefícios. Além disso incluiu, as seguintes dimensões conforme Lima e D’Ascenzi (2013): (1) as características e conteúdo dos planos – intenções contidas nos planos e sua apropriação nos

contextos locais de ação; (2) a estrutura e dinamicidade dos espaços organizacionais – as garantias de capacidade operacional como equipamentos, recursos humanos, recursos financeiros para implementação e; (3) as ideias, valores e concepções de mundo dos atores. De forma sintética, as dimensões de análise utilizadas neste trabalho foram:

- 1) As ações implementadas e as estratégias de implementação;
- 2) Atores estratégicos e matrizes de conflito e cooperação;
- 3) Parcerias e redes de apoio entre instituições e políticas;
- 4) As características e conteúdo dos planos;
- 5) A estrutura e dinamicidade dos espaços organizacionais – as garantias de capacidade operacional;

Para uma melhor elucidação das dimensões de análise aqui propostas, foram cotejadas as categorias de análise com os objetivos específicos, conforme apresentado no Quadro 4.

2.2. Estratégias metodológicas

As estratégias metodológicas incluíram: i) revisão bibliográfica, com objetivo de identificar estudos existentes sobre o tema e políticas desenvolvidas, levantamento nas bases de dados de estudos acadêmicos, especialmente o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO); ii) análise documental de normativas governamentais (Federais, Estaduais e Municipais) que explicitam as atribuições da Assistência Social na gestão dos desastres, além de pesquisa em jornais sobre a calamidade ocorrida em fevereiro e março de 2022, atas de audiências públicas realizadas sobre o desastres, o mapeamento das legislações, portarias, normas e resoluções sobre assistência social e gestão dos desastres, no apêndice consta um roteiro dessa análise; iii) grupos focais (GF) com atores chaves que estiveram envolvidos com a calamidade ocorrida em Petrópolis em 2022 e; iv) entrevistas com atores-chave incluindo gestores municipais e estaduais, promotores de justiça, técnicos do MPRJ e da secretária municipal de assistência social e do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), além de especialistas na temática gestão de desastres que contribuiram com o objeto de estudo.

No âmbito da análise documental foram considerados documentos governamentais e publicações do período de 1994 até 2022, com ênfase nas 729 resoluções do Conselho Nacional

de Assistência Social – CNAS (período de pesquisa das resoluções vai de 16/12/1994 a 15 de maio de 2022) tendo em vista que cabe ao governo federal estabelecer normativas com diretrizes nacionais gerais sobre o tema em pauta.

Dentre as normativas foram analisadas duas legislações que versam sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), a Lei nº12.608, de 10 de abril de 2012, e a lei 14.750 de 12 de dezembro de 2023 que vai alterar as Leis 12.608/2012 e a 12.340 de 2010 buscando aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados.

Os jornais incluídos na análise foram publicados entre 15/02/2022 (1ª chuva) e dia 04/04/2022, que equivalem aos primeiros 15 dias após a ocorrência da segunda chuva que tem como data o dia 20/03/2022 (2ª chuva), o que totaliza 49 dias após a primeira chuva de acompanhamento dos jornais escritos. O apêndice 01 apresenta o roteiro da análise documental.

Os jornais analisados não constituem a totalidade das manchetes que se encontravam disponíveis sobre o assunto, visto que muitas notícias são divulgadas com acessos limitados para os assinantes. As notícias foram transcritas, foram extraídos trechos e fotografias que podem contribuir para a caracterização da tragédia, tendo como elemento norteador os objetivos da pesquisa, de forma a possibilitar uma acareação com a literatura pertinente ao tema.

Sobre o método de análise do material discursivo obtido nos jornais, optou-se pela análise de conteúdo temática visando explorar o que a mídia registrou acerca do tema, num recorte de tempo que pudesse refletir brevemente o desastre.

Além disso, foram pesquisadas as bases de dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) extraindo dados do Censo SUAS dos anos de 2021 e 2022 que consiste em um processo de monitoramento que coleta dados a partir de um formulário eletrônico preenchido pelos responsáveis das secretarias e conselhos dos municípios, utilizando de técnicas de investigação censitária, os dados coletados objetivam aperfeiçoar os processos de gestão. Além do Censo SUAS foram analisados os dados do Registro Mensal de Atendimento – RMA que consiste em um sistema onde são registradas mensalmente as informações relativas aos serviços ofertados e o volume de atendimentos nos equipamentos da assistência social através deste registro podemos identificar a oferta de determinados serviços e o volume de atendimentos. Os dados foram utilizados para traçar um panorama do SUAS no município de Petrópolis.

As atas, por serem muito extensas e tratarem de assuntos de diferentes áreas da gestão de desastres (ambiental, habitacional entre outras), foram analisadas no escopo dos trechos que

tratavam da política de assistência social e gestão de desastres, de acordo com sua relevância e pertinência para o alcance dos objetivos da tese. Posteriormente foram compostas as categorias de análise.

Os GF problematizaram temas referentes à política de assistência social na gestão de desastres. Foram realizados dois GF com técnicos do MPRJ e da Secretaria Municipal de Assistência Social de Petrópolis, que atuaram no SOS Petrópolis. O desenvolvimento dos GF foi orientado por um roteiro (guia de temas gerais) com sistematizações de questões e objetivos para cada GF com as especificidades de cada um deles. Um moderador facilitou a discussão, encorajou os depoimentos e assegurou espaço para que todos participassem, além de elaborar sínteses. O GF foi escolhido por possibilitar uma perspectiva coletiva sobre o tema debatido, considerando que pode contribuir para cotejar diferentes perspectivas sobre o papel da assistência social na gestão dos desastres ocorridos nas chuvas de fevereiro e março de 2022, em Petrópolis.

Ao final de cada sessão foi feita uma síntese dos depoimentos e possibilitado aos participantes que acrescentassem questões, esclarecer ou mesmo alterar ideias e expressarem como se sentiram. Puderam fazer sugestões e críticas ao andamento do GT, quando desejaram e, no caso de mais de uma sessão, foi apresentado um resumo da anterior.

Complementando o GF, foram realizadas entrevistas com informantes-chave, considerando que contribuem para acessar informações que não seriam verbalizadas em um grupo focal, que por timidez, ou ética não poderiam ou não seriam tratadas em um GF.

Estudar a operacionalização de políticas públicas, inclusive em um cenário de urgências e emergências com inúmeras vulnerabilidades, demanda identificar os atores, instituições, os interesses distintos, as respostas dos gestores, as informações divulgadas pela mídia, a atuação intersetorial em resposta aos múltiplos problemas enfrentados. Portanto, a escolha dos participantes das entrevistas foi norteadada pela identificação progressiva de informantes-chave que participaram dessas diversas situações, ocorridas ao longo do processo decorrente da situação do desastre. As entrevistas foram semiestruturadas, buscando identificar as percepções, as formas de atuação, a partir das normativas do SUAS, o contexto e histórico na gestão de desastres na política de assistência social. A amostra foi intencional, com depoentes escolhidos a partir de diferentes inserções no contexto de atuação dos desastres. A proposta metodológica tem a finalidade de realizar um debate com diferentes atores sociais envolvidos na realidade da política de assistência social e gestão dos desastres.

Os dados discursivos produzidos pelos depoimentos dos entrevistados e pelos GF abrem possibilidades de compreender e conhecer internamente os dilemas e questões enfrentadas pelos atores sociais. É uma “ferramenta de informação” capaz de elucidar as realidades sociais, mas principalmente um instrumento privilegiado de acesso à experiência dos atores (POUPART, 2012).

O material foi analisado a partir do destaque de temas mais recorrentes, ou que foram pouco evidenciados, em diálogo com o referencial de análise de políticas, considerando um duplo movimento: (1) das dimensões de análise, referenciais teóricos e conceitos chave do estudo para a organização dos dados e (2) a identificação de temas e categorias que emergiram do empírico.

A análise dos dados discursivos foi orientada, por um lado, pela metodologia de análise de conteúdo, especialmente a temática, a partir da codificação dos textos por temas e categorias, visando identificar elementos e categorias que emergem da base empírica. A análise de conteúdo, segundo Bardin (2009), consiste em uma técnica de classificação sistemática que envolve alguns passos: i) pré-análise, que consiste na organização dos dados através de um exaustivo processo de leitura com checagem do material através da saturação, representatividade, homogeneidade e pertinência e revisão dos objetivos da pesquisa depois da coleta do material e elaboração de indicadores interpretativos articulados com referencial teórico; ii) exploração dos dados, que são transformados em grupos de dados com temas emergentes; e iii) tratamento dos resultados por meio da análise dos dados e da interpretação de conteúdo do fenômeno estudado. Por outro lado, o material também foi analisado à luz dos conceitos e referenciais orientadores do estudo, considerando as dimensões de análise anteriormente indicadas, em diálogo com os temas emergentes do empírico e que poderão indicar a necessidade de diálogo com novos referenciais, como mencionado.

Um dos grandes desafios desta pesquisa foi identificar os atores-chave que iriam compor a amostra intencional para realização das entrevistas e dos grupos focais, diante da necessidade de que os depoimentos refletissem a diversidade dos aspectos trabalhados na gestão de desastres do SUAS. Portanto, os depoentes foram subdivididos em dois grupos, conforme descrito no Quadro 1.

Quadro 1 – Grupos Focais (GT)

Grupo Focal	Perfil dos Participantes	Identificação na Tese
Grupo 01 - Técnicos do MPRJ.	Assistentes Sociais e Psicólogas que trabalharam no SOS Petrópolis.	Técnico
Grupo 02 - Técnicos da Secretária Municipal de Assistência Social.	Assistentes Sociais que trabalharam diretamente na gestão dos desastres no município de Petrópolis.	Coordenador Técnico

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2 – Entrevistados

Instituição dos Entrevistados	Perfil dos Participantes	Identificação na Tese
MPRJ.	Procurador do MPRJ.	Gestor
Estado.	Gestores e Técnicos da SEDSDH.	Gestor. Coordenador
Pesquisadora e Técnica.	Pesquisadora de gestão de Desastres que foi convidada a atuar no MPRJ.	Pesquisadora e Técnica.
Sociedade Civil.	Gestor de instituição religiosa.	Representante da Sociedade Civil.
Corpo de Bombeiros com atuação na Defesa Civil.	Técnica.	Representante da Defesa Civil. Entrevista descartada devido a exigência de aprovação.

Fonte: Elaboração própria.

É importante registrar que um total de 12 pessoas participaram das entrevistas e grupos focais sendo seis entrevistas e dois grupos focais (com grupos de 06 pessoas), foram contemplados nessa análise nove depoentes que conseguiram transitar por todas as perguntas dos roteiros propostos.

Duas entrevistas foram parcialmente utilizadas pois retratavam a experiência de duas instituições dialogavam bem pouco com os objetivos da tese em situações oportunas foram contempladas essas duas entrevistas e uma entrevista foi completamente descartada porque precisaria da aprovação do texto final pela instituição e isso não foi possível.

Os entrevistados puderam expor suas contribuições sobre a operacionalização da política pública de assistência social na gestão de desastres: as múltiplas faces da tragédia de 2022 em Petrópolis a partir das provocações dos roteiros previamente elaborados (disponíveis nos Apêndices).

Algumas dificuldades foram percebidas ao longo da realização das entrevistas e GF, mesmo com a garantia do anonimato e a segurança de ser uma pesquisa aprovada pelo comitê de ética. Sabíamos do desafio de fazer os entrevistados se sentirem à vontade para expor fatos muitas das vezes da frente de trabalho que os entrevistados atuaram ou atuam, sabemos dos limites para alguns entrevistados que talvez quisessem expor questões que envolveriam algum viés político ou do seu setor de trabalho. A polarização partidária decorrente de disputas eleitorais em Petrópolis foi um limitador para o depoimento de alguns entrevistados não os deixando completamente à vontade, outro elemento dificultador é o fato que todos os técnicos das diferentes instituições possuem vínculos precarizados de trabalho. Nenhum concursado participou das entrevistas e os vínculos precarizados podem constituir-se em um inibidor de algumas colocações inclusive compreendendo que a temática desastres envolve um campo de disputas. No entanto, um outro segmento de depoentes que já não atuavam mais nas instituições tiveram ampla liberdade para expor todas as questões que achavam importantes. Entre os participantes das entrevistas e grupos focais, contamos com pesquisadores, professores, técnicos com experiência em gestão de desastres, coordenadores e gestores, as contribuições forma muito ricas. Foi muito comum ao longo das entrevistas os entrevistados trazerem questionamentos que serão compartilhados no transcurso do trabalho, e que provavelmente servirão para estudos futuros, pois sabemos dos limites deste estudo. Algumas considerações feitas pelos depoentes muito contribuem para o processo de construção e qualificação das duas políticas em pauta, quais sejam: a política de proteção em defesa civil junto com a política de assistência social.

É importante registrar que havia a perspectiva de participação do Secretário Municipal de Assistência Social e do Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos – SEDSODH/RJ da época, que estiveram à frente da gestão dos desastres. Ambos foram convidados, no entanto um aceitou e desmarcou e o outro não respondeu ao convite.

Foram enviados convites para a participação da defesa civil do Estado, os convites foram direcionados aos dois profissionais de serviço social que atuaram e que prontamente se disponibilizaram. A instituição concedeu autorização para que a entrevista fosse realizada, no entanto não houve tempo hábil para obtenção da autorização para que a entrevista fosse disponibilizada na tese.

Uma grande dificuldade foi a participação dos afetados nas entrevistas. Foram realizadas parcialmente duas entrevistas e o sofrimento causado foi enorme (as entrevistas foram paralisadas não utilizamos nenhuma). Ainda que as perguntas tenham sido voltadas para

a compreensão do papel da assistência social no contexto de gestão de desastres, situações como a perda de entes queridos, a perda de imóveis (uma das entrevistadas nasceu no imóvel que foi completamente destruído), o período que as pessoas precisaram estar em abrigos a forma como foram tratadas, ou seja tudo que lembrava o desastre era motivo de sofrimento. Seria antiético submeter as vítimas a uma situação em que teriam que reviver a tragédia o que seria uma revitimização² ou o que conhecemos como vitimização secundária. O sofrimento dos entrevistados foi intensificado, portanto, as duas entrevistas foram interrompidas para acolher e sugerir encaminhamento para rede, tendo em vista a fragilidade que as entrevistadas se encontravam. Além da desistência de outras vítimas convidadas a participar da entrevista e que aceitaram depois vieram a desistir – alegando não querer falar sobre o desastre. Ressaltamos que as entrevistas realizadas de maneira parcial com as pessoas afetadas foram desconsideradas, dada a vulnerabilidade no que diz respeito ao tema. Mantivemos os princípios pautados no compromisso ético da pesquisa e respeitamos as decisões, conforme orientações do comitê de ética.

Buscamos compreender esse processo de revitimização e, conforme o compromisso ético estabelecido, optamos por não realizar entrevistas com vítimas primárias e secundárias³ da calamidade. Toda pesquisa envolve riscos e observamos que esses riscos não poderiam afetar a saúde mental, sobrevitimizar esses possíveis entrevistados.

No intuito de contemplar o depoimento das vítimas, optamos por usar atas de audiências públicas realizadas pela comissão temporária externa destinada a acompanhar “*in loco*” a situação do município de Petrópolis, além dos jornais que já faziam parte da análise documental citada no item acima (muitos possuem trechos da fala dos afetados). Desta forma, as vítimas estarão representadas a partir das gravações das audiências e atas sem a necessidade de reviver a violência.

Incluímos na metodologia do estudo a análise das atas de audiências públicas, segue o quadro com as Atas analisadas.

² O termo revitimização será tratado no Capítulo 1 na sessão 1.5 - Vítimas de Calamidades: aproximações necessárias para ampliação dos direitos dos afetados.

³ Vítimas primárias e vítimas secundárias serão tratadas no Capítulo 1 na sessão 1.5 - Vítimas de Calamidades: aproximações necessárias para ampliação dos direitos dos afetados.

Quadro 3 – Atas analisadas

Nº da Ata	Data	Organizadores
Ata da 1º Reunião	14/03/2022	Senado Federal. Reunião da Comissão Temporária Externa destinada a acompanhar <i>in loco</i> a situação do município de Petrópolis.
Ata da 2ª Reunião	21/03/2022	Senado Federal Reunião da Comissão Temporária Externa destinada a acompanhar” <i>in loco</i> ” a situação do município de Petrópolis.
Ata da 3ª Reunião	24/03/2022	Senado Federal Reunião da Comissão Temporária Externa destinada a acompanhar” <i>in loco</i> ” a situação do município de Petrópolis.
Ata da 4ª Reunião	30/03/2022	Senado Federal Reunião da Comissão Temporária Externa destinada a acompanhar” <i>in loco</i> ” a situação do município de Petrópolis.
Ata da 5ª Reunião	04/04/2022	Senado Federal Reunião da Comissão Temporária Externa destinada a acompanhar” <i>in loco</i> ” a situação do município de Petrópolis.
Ata da 6º Reunião	12/05/2022	Senado Federal Reunião da Comissão Temporária Externa destinada a acompanhar” <i>in loco</i> ” a situação do município de Petrópolis.

Fonte: Elaborado pela autora

Além desses procedimentos metodológicos, destaca-se a observação direta com registros em diário de campo feita em diferentes contextos do processo analisado: na coordenação das equipes técnicas do SOS Petrópolis do MPRJ; na fiscalização cotidiana das unidade de abrigo provisório; na participação de etapas de planejamento das ações junto ao comitê de crise do MPRJ, com proposição de ações para acompanhamento da gestão do desastre em Petrópolis; na participação de reuniões com gestores Estaduais e Municipais de Assistência Social; nas reuniões sobre o principal programa – o Aluguel Social; na participação de audiências junto com o Tribunal de Justiça e o MPRJ; e no acompanhamento da proposta do Projeto de Lei referente à Política Municipal de Acesso à Moradia às Vítimas de Desastre e participação de cursos e palestras e grupos de atuação em, desastres .

Petrópolis foi escolhida como estudo de caso pelo histórico de ocorrência de desastres há séculos na história da cidade os episódios de enchentes são devastadores e frequentes e, ainda assim, os gestores atribuem os danos a fenômenos da natureza. Em 2022 o município vivenciou a pior tragédia de sua história decorrente de fortes chuvas, foram registrados 235 pessoas mortas e mais de 4 mil desabrigados ou desalojados com uma vasta destruição na cidade e sofrimentos individuais e coletivos. O que ocorreu em Petrópolis pode ser expandido para inúmeros municípios brasileiros e a intenção desta tese é ampliar a compreensão da participação

da política de assistência social na gestão dos desastres, ao compreender como os atores, os sujeitos políticos, as instituições, a mídia e a sociedade civil percebem e atuam frente aos desafios de uma situação que culmina na decretação de calamidade pública.

Petrópolis é só um dos muitos exemplos da operacionalização de políticas públicas no contexto de resposta que precisam ser pautadas na efetivação de direitos. Não há como desconsiderar o importante papel do Estado intervindo nos territórios e atuando sobre as múltiplas vulnerabilidades vivenciadas cotidianamente pela população. A população não reside em uma área de risco por escolha própria, mas, em grande medida, por falta de opções adequadas de habitação. Portanto, entender os desastres dentro de um contexto político, considerando a importância da tomada de decisões nas conjunturas anteriores e posteriores a tragédia é fundamental para identificar os elementos definidores do acesso ou não aos direitos (LAVELL, 2005).

2.3. Aspectos éticos

Quanto aos aspectos éticos, o trabalho foi aprovado pelo Comitê de Ética da UFF⁴. Além disso, foram também considerados aspectos éticos do MPRJ e da Secretaria Municipal de Assistência Social de Petrópolis e do ERJ, carta de anuência das instituições e o Registro de Consentimento Livre e Esclarecido (RCLE) foi aplicado aos participantes, ressaltando que a participação dos sujeitos foi voluntária, pois a qualquer momento puderam desistir e/ou retirar o seu consentimento. A seguir, os procedimentos metodológicos são apresentados em um Quadro síntese.

⁴ Parecer Consubstanciado do CEP da Universidade Federal Fluminense – Humana nº do processo 6.071.419

Quadro 4 –Quadro síntese do desenho metodológico deste estudo

Instrumental Metodológico	Descrição
Pesquisa Exploratória	Levantamento bibliográfico e documental sobre o tema possibilitando uma maior aproximação da temática e da realidade do objeto de modo que sejam esclarecidos conceitos e dados do contexto relacionados ao objeto estudado.
Técnicas de Pesquisa e Instrumentos de Coleta de Dados	Fontes primárias: pesquisa documental com enfoque em normativas que tratam da política de assistência social na gestão de desastres; atas de audiências públicas que trataram da gestão dos desastres; Fontes bibliográficas: artigos, livros, teses, dissertações, literatura sobre implementação de políticas públicas, cartilhas; jornais; Grupo focal: gravados e transcritos de modo a manter a qualidade do material em sua totalidade; Entrevistas Semiestruturadas com roteiro: entrevistas com informantes-chaves gravadas e transcritas de modo a manter a qualidade do material em sua totalidade.
Método de Amostragem – Amostras Intencionais	Os entrevistados e participantes do grupo focal foram definidos como informantes-chaves, sujeitos que estiveram envolvidos na gestão dos desastres em emergências e calamidade.
Dimensões de Análise (cf. DRAIBE,2001)	Estratégias de implementação; Atores estratégicos e matrizes de conflito e cooperação; Parcerias e redes de apoio.
Dimensões de Análise (Cf. Lima e D’ascenzi,2013)	Características e conteúdo dos planos; Estrutura e dinamicidade dos espaços organizacionais;
Análise de Conteúdo temática – metodologia de análise de dados	Apropriação da análise de conteúdo tem como objetivo apreender a essência e o significado das respostas dos atores envolvidos na pesquisa, uma vez que esta técnica se constitui como um importante instrumento que permite “a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente de recepção)” (BARDIN, 1977, p.42).
Relação Risco x Benefício	Como benefícios, serão explicitados processos e fatos fundamentais para a compreensão de diversos sujeitos que se encontram envolvidos, de forma direta e/ou indireta, com a operacionalização da gestão de desastres na gestão do SUAS. No entanto, tendo em visto que a identificação desses foi sigilosa foram adotados procedimentos éticos no decorrer de toda pesquisa, com a finalidade de minimizar ou eliminar os riscos existentes.
Crítérios Éticos Adotados	Foi assegurado que a pesquisa tivesse rigor metodológico quanto à apropriação de documentos e bibliografias; que os entrevistados tivessem acesso prévio a todas as informações relativas à pesquisa; que a participação desses sujeitos seja efetivada após consentimento prévio, expresso através de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido; o acesso dos entrevistados a transcrição das entrevistas; o direito de o entrevistado se recusar e/ou retirar sua participação em qualquer etapa da pesquisa, sem que isso traga prejuízo ou ônus; Aprovação Comitê de Ética.

Objetivo Geral:

Analisar a operacionalização da política de assistência social no âmbito da gestão dos desastres ocasionados pelas chuvas ocorridas em Petrópolis, entre fevereiro e março de 2022.

Hipótese:

A política de assistência social não está preparada para oferecer soluções qualificadas e amparadas em princípios democráticos de direitos a partir da justiça social de maneira horizontalizada, ou seja, incluindo a participação dos afetados, na construção de respostas duráveis para a população atingida por desastres.

(Continua na próxima página.)

Objetivo Específico 01:

Identificar as atribuições da política de assistência social no contexto da gestão de desastres.

Perguntas Norteadoras:

Quais são as atribuições da política de assistência social no contexto da gestão de desastres?

Quais são e o que dizem as normativas que especificam as atribuições da política de assistência social em contexto de emergências socioassistenciais?

Existem benefícios eventuais específicos para contexto de desastres?

O que é o aluguel social?

Atividades Realizadas

Instrumentos e técnicas	Fontes e recursos para coleta de dados	Dimensões de Análise
Pesquisa documental	Normativas (leis, resoluções e decretos) que normatizam o SUAS em situações de emergência e calamidade.	Características e conteúdo do Plano
Pesquisa bibliográfica	Artigos, publicações do MDS, diretrizes, conferências específicas sobre gestão de desastres, juntamente com livros, dissertações e teses voltados para a Política de Assistência Social.	

Capítulos e sessões que contemplam o Objetivo Específico 02:

4. Avanços e desafios da Política de Assistência Social e Situações de Emergência e Calamidade

4.1. Apontamentos sobre o marco normativo das Situações de Emergência e Calamidade na política de assistência social

4.2. Normativas dos Benefícios Eventuais e articulação com as situações de calamidade

4.3. Marco Normativo do programa Aluguel Social no Estado do Rio de Janeiro: as origens do Programa e suas especificidades no município de Petrópolis

4.4. Diretrizes do SUAS cotejadas com as Normativas da política de assistência social e Situação de Calamidade

4.5. Avanços da Compreensão da Assistência Social na Gestão de Desastres

4.5.1. Novos rumos para atuação do SUAS a partir das Diretrizes para atuação da Política de Assistência Social em Contextos de Emergências Socioassistenciais

4.5.2. A 12ª Conferência de Assistência Social e o eixo 5 – Atuação do SUAS em Situações de Calamidade Pública e Emergências

4.5.3. Emergência no Sistema Único de Assistência Social – O que fazer?

Resultados:

Identificação das normativas e diretrizes na política de assistência social em contexto de emergência socioassistencial.

Identificação das atribuições da política de assistência social na gestão dos desastres.

Identificação dos avanços na compreensão das possibilidades de atuação da política de assistência social no contexto dos desastres.

(Continua na próxima página.)

Objetivo Específico 02:

Identificar os diferentes tipos de demandas (sociais, habitacionais, de saúde, dentre outras) por parte da população afetada pelos desastres ocasionados pelas chuvas ocorridas em Petrópolis, entre fevereiro e março de 2022.

Pergunta Norteadora:

Quais as demandas surgidas com o advento do desastre em Petrópolis, em fevereiro e março de 2022?

Atividades Realizadas

Instrumentos e técnicas	Fontes e recursos para coleta de dados	Dimensões de Análise
Pesquisa documental	Pesquisa em Jornais; Atas de audiências públicas.	Estrutura e Dinamicidade dos espaços organizacionais.
Pesquisa bibliográfica	Artigos específicos sobre gestão de desastres, juntamente com livros, dissertações e teses voltados para a Política de Assistência Social.	
Grupo Focal e Entrevistas	Grupos focais e entrevistas com informantes que estiveram diretamente envolvidos com a política de gestão de desastres para identificação das demandas.	

Capítulos e sessões que contemplam o Objetivo Específico 03:

5 .1. Caracterização da Tragédia de 2022 em Petrópolis: Perspectiva dos Jornais

6.4.2. Antigos Beneficiários do Aluguel Social – a triste experiência das famílias

6.6. Dificuldades e a Importância das Lideranças Comunitárias em contexto de calamidade

6.7. Percepção dos Entrevistados da Operacionalização da política de assistência social na gestão dos desastres

Resultados

Identificação das demandas que surgiram em contextos de emergência e calamidade.

Aproximação com a realidade estudada e o esclarecimento de questões pertinentes ao objeto investigado.

(Continua na próxima página.)

Objetivo Específico 03:

Analisar as ações da política de assistência social implementadas no contexto dos desastres ocasionados pelas chuvas em Petrópolis entre fevereiro e março de 2022.

Pergunta norteadora:

Quais ações foram realizadas pela política de assistência social na gestão de desastres em Petrópolis entre fevereiro e março de 2022?

Atividades Realizadas

Instrumentos e técnicas	Fontes e recursos para coleta de dados	Dimensões de Análise
Pesquisa documental	Pesquisa em Planos de Atuação da Assistência social; Atribuições previstas nas normativas.	Estratégias de Implementação; Atores Estratégicos e matriz de conflito e cooperação; Parcerias e rede de apoio; Estrutura e dinâmica dos espaços organizacionais;
Pesquisa bibliográfica	Artigos específicos sobre gestão de desastres, juntamente com livros, dissertações e teses voltados para a Política de Assistência Social.	
Grupo Focal e Entrevistas	Grupos focais e entrevistas com informantes que estiveram diretamente envolvidos com a política de gestão de desastres.	

Capítulos e sessões que contemplam o Objetivo Específico 01:

6. Operacionalização da Política de Assistência Social na Gestão dos Desastres: estudo de caso de Petrópolis com o desastre de fevereiro e março de 2022

6.1. Panorama da Política Pública de Assistência Social no município de Petrópolis – O SUAS que temos é diferente do SUAS que queremos

6.2. As responsabilidades da política de assistência social conforme o Plano de Contingência

6.3. Ações da Política de Assistência Social Implementadas no contexto de desastres em Petrópolis

6.3.1. A triste peregrinação dos afetados e a dificuldades para acessar a Informação: “A gente não tem para onde ir, não sabe para onde vai”

6.3.2. Pontos de Apoio e/ou Abrigos Provisórios ou Temporários

6.4. Aluguel Social – “Inferno sem Fim”

6.4.1. Novos beneficiários do Aluguel Social – incertezas no (re)começo

6.4.2. Antigos beneficiários do Aluguel Social – a triste experiência das famílias

6.5. Outras ações da Política de Assistência Social na gestão dos desastres em Petrópolis

6.6. Dificuldades e a Importância das Lideranças Comunitárias em contexto de Calamidade

6.7. Percepções dos entrevistados da operacionalização da política de assistência social na gestão dos desastres

6.8. A participação da sociedade civil e o Ministério Público no processo de fiscalização da política de assistência social na gestão dos desastres e calamidades

6.9. Óbices identificados na gestão dos desastres na operacionalização da política de assistência social em Petrópolis

Resultados:

Identificação dos diferentes sujeitos e instituições que estiveram envolvidos direta ou indiretamente no processo da gestão dos desastres;

Identificação dos atores envolvidos;

Identificação dos interesses apresentados.

(Continua na próxima página.)

Objetivo Específico 04:

Mapear os atores governamentais que participaram diretamente das ações de enfrentamento da situação de desastre e calamidade

Pergunta Norteadora:

Quem são os atores envolvidos no enfrentamento das situações de calamidade em Petrópolis?

Atividades Realizadas

Instrumentos e técnicas	Fontes e recursos para coleta de dados	Dimensões de Análise
Pesquisa documental	Pesquisa em Jornais.	Atores Estratégicos matriz de conflito e cooperação;
Pesquisa bibliográfica	Artigos específicos sobre gestão de desastres, juntamente com livros, dissertações e teses voltados à Política de Assistência Social.	
Grupo Focal e Entrevistas	Grupos focais e entrevistas com informantes que estiveram diretamente envolvidos com a política de gestão de desastres para identificação das demandas.	

Capítulos e sessões que contemplam o Objetivo Específico 04:

5.1. Caracterização da Tragédia de 2022 em Petrópolis: Perspectiva dos Jornais

6.4.1. Novos beneficiários do Aluguel Social – incertezas no (re)começo

6.4.2. Antigos beneficiários do Aluguel Social – a triste experiência das famílias:

6.6. Dificuldades e a Importância das Lideranças Comunitárias em contexto de Calamidade

6.7. Percepções dos entrevistados da operacionalização da política de assistência social na gestão dos desastres

6.8. A participação da sociedade civil e o Ministério Público no processo de fiscalização da política de assistência social na gestão dos desastres e calamidades.

Resultados:

Identificação dos atores e instituições envolvidos na gestão de desastres em Petrópolis em 2022.

Identificação dos diferentes interesses desses atores.

Identificação de como as demandas foram respondidas pelos diferentes atores.

(Continua na próxima página.)

Objetivo Específico 05:

Analisar os processos de interlocução entre a Secretária Municipal de Assistência Social e outras instituições envolvidas na operacionalização das ações de resposta no contexto dos desastres em Petrópolis, entre fevereiro e março de 2022.

Pergunta Norteadora:

Quais foram as conexões entre a política de assistência social, no contexto dos desastres em Petrópolis, entre fevereiro e março de 2022?

Atividades Realizadas

Instrumentos e técnicas	Fontes e recursos para coleta de dados	Dimensões de Análise
Pesquisa Documental	Pesquisa em planos e legislações e reportagens.	Estratégias de Implementação Atores Estratégicos e matriz de conflito e cooperação Parcerias e rede de apoio Estrutura e dinamicidade dos espaços organizacionais
Pesquisa bibliográfica	Artigos específicos sobre gestão de desastres, juntamente com livros, dissertações e teses voltados para a Política de Assistência Social.	
Grupo Focal e Entrevistas	Grupo focal e entrevistas com informantes que estiveram diretamente envolvidos com a política de gestão de desastres.	

Capítulos e sessões que contemplam o Objetivo Específico 05:

- 5.1. Caracterização da Tragédia de 2022 em Petrópolis: as vozes dos jornais
 - 6.2. As responsabilidades da política de assistência social conforme Plano de Contingência
 - 6.4.1. Novos beneficiários do Aluguel Social – incertezas no (re)começo
 - 6.4.2. Antigos beneficiários do Aluguel Social – a triste experiência das famílias
 - 6.5. Outras ações da Política de Assistência Social na gestão dos desastres em Petrópolis
 - 6.6. Dificuldades e a Importância das Lideranças Comunitárias em contexto de Calamidade
 - 6.7. Percepções dos entrevistados da operacionalização da política de assistência social na gestão dos desastres
 - 6.8. A participação da sociedade civil e o Ministério Público no processo de fiscalização da política de assistência social na gestão dos desastres e calamidades
 - 6.9. Óbices identificados na gestão dos desastres na operacionalização da política de assistência social em Petrópolis
-

Resultados:

Identificação das interlocuções entre atores e instituições com a política de assistência social;

Identificação dos diferentes interesses;

Identificar como as demandas foram respondidas pelos diferentes atores.

Fonte: Elaborado pela autora.

CAPÍTULO 3

3. MARCOS CONCEITUAIS PARA COMPREENSÃO DA GESTÃO DE DESASTRES NA OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Esse capítulo apresenta os marcos conceituais e os termos presentes nas legislações que versam sobre gestão de desastres e políticas públicas. Foram problematizados os limites e potencialidades desses marcos conceituais e termos, para analisar como a política de assistência social responde aos contextos dos desastres, uma vez que conceitos e termos são objetos de disputa e tem repercussões concretas nos caminhos adotados pelos atores envolvidos.

Os conceitos centrais do estudo referem-se as concepções de riscos e vulnerabilidades que foram abordados a partir da perspectiva de inclusão na PNAS. Foram resgatadas as correntes teóricas que potencialmente influenciam esses conceitos tal qual são apropriados na política de assistência social e nos estudos de gestão de desastres. Foram considerados como esses multifatores e as múltiplas determinações das vulnerabilizações podem afetar as respostas advindas da política de assistência social para a gestão de desastres, bem como os fatores que fragilizam os sujeitos no exercício de sua cidadania. Minayo et al (1994) ressaltam a importância de estudar os conceitos:

O estudo de conceitos em uma política social, destacando a política de assistência social, é de fundamental importância pois simboliza a construção de sentidos, e carrega em si significados de suas matrizes teóricas de origem, que auxiliam na composição desta política, organiza e recorta o objeto do processo investigativo. Nessa construção é indispensável levar em consideração a dimensão histórica e ideológica, pois cada corrente teórica tem seu próprio acervo de conceitos" (MINAYO, DESLANDES, GOMES, 1994, p. 21).

Além dos conceitos, foram analisados termos centrais da política de assistência social presentes na implementação de políticas voltadas para gestão de desastres. Os termos foram incorporados em dezembro de 2023 na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, e conferem uma maior clareza para as categorias de análise que foram construídas ao longo deste trabalho. Como exemplos de termos, destaca-se: o que são os desastres; desabrigados; desalojados; riscos de desastres; estado de calamidade e vulnerabilidade; vítimas de calamidade.

3.1. Concepções de Riscos e Vulnerabilidades: matrizes teóricas e os múltiplos significados dos riscos e vulnerabilidades

A Constituição Federal (CF) brasileira de 1988 instituiu o conceito de seguridade social que inclui as políticas de saúde - de maneira universal, de previdência - para trabalhadores que contribuem e de assistência social - para quem dela necessita formando um tripé do sistema de proteção social brasileiro com fundamentos distintos: o seguro, o universalista e o das seletividades (PEREIRA, 2007). Os diferentes interesses que atravessam esse tripé da seguridade precisam ser evidenciados em suas contradições, ou seja, a atuação para manutenção do modo de produção capitalista, por meio das bases para reprodução da força de trabalho, se faz presente, além das lutas dos diversos segmentos para a ampliação de direitos (ALVARENGA, 2012).

A implementação destes direitos não foi imediatamente estabelecida, mas é pauta da ação política de vários movimentos sociais até os dias atuais, por meio de proposição de Leis complementares e atuação em espaços de negociações entre setores afinados com as propostas e concepções de direitos sociais. A posição liberal predominante nos anos 1990 marcou oposição a ampliação dos direitos sociais previstos na CF de 1988 e na LOAS.

Em 1993, em contraposição à posição do governo, no contexto da presidência de Fernando Collor de Melo, variadas negociações do movimento nacional envolvendo gestores municipais, estaduais e organizações não governamentais junto ao Governo federal e representantes do Congresso, permitiram a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei 8742/93). Esse processo ocasionou mudanças na Assistência Social relacionadas, em grande medida, à implantação do novo modelo de gestão consolidado no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que visa implementar os princípios da LOAS. Este sistema também é responsável por garantir a universalização do direito à Assistência Social, a descentralização, a participação, a integração entre os entes federais, estaduais e municipais, norteado pelos princípios da Constituição de 1988. Assim, o que antes era configurado como caridade e fonte de manipulação política, passa a ser um direito reconhecido em Lei (LOAS - 8742/93).

É importante contextualizar o cenário mundial da década de 90, para compreender os marcos conceituais sobre riscos e vulnerabilidades. Estudiosos de economia ligados ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), dentre outros órgãos internacionais, tinham como pauta na agenda a superação do subdesenvolvimento dos países periféricos, incluído nesse cenário o Brasil como um dos países da América Latina. A pobreza e a desigualdade social passaram a ser

compreendidas para além das privações ligadas a renda. A estratégia passa a ser potencializar o desenvolvimento humano por meio do acesso a direitos básicos, para que a população atingisse patamares com mais qualidade de vida (CALDEIRA, VALE, 2013).

Amartya Sen (2000), economista indiano que ganhou o Prêmio Nobel de Economia em 1998 e analisou as causas do subdesenvolvimento, era um dos estudiosos que compunha as equipes da PNUD e defensor do conceito de desenvolvimento humano. O autor problematizou a perspectivas das “liberdades individuais”, considerando que precisavam ser construídas e pensadas para além da renda, da pobreza e da desigualdade. Para além da renda, considera aspectos individuais relacionados ao que as pessoas são capazes de fazer com os bens que possuem, como por exemplo o acesso as políticas de saúde e educação. Os termos risco e vulnerabilidades não aparecem nas teorias da Amartya Sen. No entanto, elas serão apropriadas pelo Banco Mundial e os termos aparecerão no relatório do Banco Mundial em 2001. A concepção de vulnerabilidade relaciona-se a uma condição para além da pobreza, e refere-se a forma como os pobres enfrentam as situações de vulnerabilidade e como esses indivíduos superam a pobreza. A responsabilização do indivíduo é central e a pobreza é entendida como um risco, isto é, que pode ser aferido e enfrentado no interior do próprio sistema a partir de estratégias de proteção bem focalizadas (ALVARENGA, 2012, p. 61).

Esta proposta internacional que vai influenciar os marcos conceituais de risco e vulnerabilidade precisa ser analisada como estratégia para redução da pobreza, não mais como um mecanismo de enfrentamento da questão social (ALVARENGA, 2012). Há projetos societários em disputa com concepções de Estado distintas, uma privilegiando princípios da universalização, outra buscando focalizar as ações em conformidade com as correntes neoliberais presentes nos organismos internacionais.

Com as reformas, ou contrarreformas, de direção neoliberal, ocorridas nos últimos anos no Brasil, as políticas públicas de seguridade social sofreram impactos limitantes para a sua cobertura. Ainda que seja possível admitir avanços no desenho do sistema de proteção social brasileiro, há também que se considerar o convívio deste modelo de tendência abrangente e universal com os projetos de retração de benefícios, caracterizados por retrocessos e constantes ameaças de retirada de direitos já conquistados (CARMO, GUIZARDI, 2018, p. 2).

A construção da política de assistência social é marcada por um longo percurso na agenda governamental, perpassando diferentes projetos políticos com alterações em seus textos

como condicionantes de sua aprovação. Ressalta-se que os dois projetos em disputa (universalizante x neoliberal) estarão presentes no processo de construção da política pública de assistência social.

O estudo de Alvarenga (2013), pesquisador que vai traçar os percursos históricos dos termos riscos e vulnerabilidades na sua tese intitulada “Riscos e Vulnerabilidades: razões e implicações para o uso da Política Nacional de Assistência Social”, baseou-se em métodos e técnicas de pesquisa que incluíram entrevistas com um grupo de autoras que participaram do processo de elaboração da política são elas: Aldaíza Sposati, Ana Ligia Gomes, Berenice Rojas Couto, Dirce Koga, Márcia Lopes, Márcia Pinheiro, Maria Carmelita Yazbek, Maria Luiza Rizzotti, Potyara Pereira e Simone Albuquerque trazendo as contradições e diferentes marcos conceituais destas autoras que contribuíram na elaboração da PNAS.

Antes de realizar uma análise de como os termos vulnerabilidades e riscos surgiram na LOAS e na PNAS, bem como as contradições encontradas na presença dos termos nestas normativas, destaca-se como autores alemães, italianos, e franceses abordaram essa temática e o quanto suas abordagens vão influenciar a construção da política de assistência social no Brasil.

3.1.1. Vulnerabilidades e Riscos: breves considerações da influência de autores internacionais

Dois importantes teóricos da sociologia dos riscos - Ulrich Beck e Anthony Giddens - vão abordar o período pós- crise de 1970, o que, segundo os autores, seria a fase de transição rumo a uma nova ordem social, cenário de agravamento do empobrecimento da classe trabalhadora. É nesse contexto que os autores considerados reformadores vão tratar as mudanças na sociedade.

Beck (2010), em seu livro “Sociedade de Riscos: rumo a uma outra modernidade”, vai tratar da realidade da Alemanha na década de 1970. O autor afirma que ainda não vivemos uma sociedade de risco, no entanto, em meio a conflitos distributivos das sociedades de escassez, a coesão social é garantida pelo medo de sofrer com os diversos riscos. Para o autor, o termo risco está diretamente atrelado a concepção de mundo, é um termo central na nova sociedade, porém, ele não é novo, mas vem se modificando e ganhando sentidos diferentes. A título de exemplo, na era das grandes navegações o termo risco era considerado ousadia, aventura – riscos pessoais – e no contexto atual pode ser considerado como uma ameaça global anunciada a possível autodestruição da vida na terra – ameaças globais que atingem o ser humano, flora e

fauna (BECK, 2010). Passa a vigorar a importância do conhecimento para o cenário político que vai interferir diretamente na lucratividade - os riscos serão definidos para rechaçar as ameaça financeiras - riscos podem ameaçar a saúde, a legitimidade, à propriedade e até mesmo o lucro (BECK, 2010).

Há uma manutenção da perspectiva da lógica capitalista, uma perspectiva inversa de classe, as riquezas são para poucos e os riscos para muitos, uma vez que os mais riscos podem arcar com despesas para garantir a sua segurança e obter temporariamente condições privilegiadas para enfrentar as situações de ameaça. No entanto, para o autor, as ameaças tendem a se aprofundar e a capacidade de resposta mesmo dos ricos diminui, portanto, não há como categorizar a sociedade de riscos a partir de critérios de uma sociedade de classes – a miséria é hierárquica, o smog (as mazelas, a destruição) é democrático (BECK, 2010). Apesar dessas considerações o autor coloca que situações de risco podem se sobrepor sendo maior a pobreza o risco se torna extremo. O autor destaca a necessidade de uma nova forma de agir e de um novo tipo de solidariedade.

O outro autor expoente é Anthony Giddens (1991) que indica que com a alta modernidade ou modernidade reflexiva os momentos da modernidade estão se tornando radicalizados e universalizados. A era que vigora na contemporaneidade é a modernidade radicalizada e os riscos assumem, na modernidade, o sentido de ameaças, os perigos têm uma dimensão negativa (GIDDENS, 1991). O autor exemplifica, a partir do mundo do trabalho, como os trabalhadores estão sujeitos a doenças, invalidez, desemprego e que, para isso, existem uma infinidade de seguros que não afastam o risco, só o redistribui. Portanto, o capitalismo se vale desta lógica para transferir os riscos (GIDDENS, 2000) e os riscos dependem da possibilidade de avaliação prévia de danos que possam vir a ocorrer no futuro (ALVARENGA, 2012).

Segundo Giddens (1997), por toda parte enxergamos possibilidades de catástrofes, sem na maioria das vezes possuir fundamentos para apontar possíveis direções. Ele afirma que o futuro sempre foi um fenômeno incerto, recheado de elementos novos e possibilidades, porém, na sociedade de risco o que se destaca são as origens da imprevisibilidade, visto que muitas das incertezas que presenciamos hoje, são frutos do processo de desenvolvimento do conhecimento humano (MOREIRA, 2020, p. 75).

Giddens divide os riscos em riscos fabricados, que seriam ações do próprio homem, e riscos externos que viriam de fora, da tradição ou natureza. Outro elemento que o autor aborda são os riscos em âmbito coletivos – ameaças a continuidade de vida do planeta (GIDDENS, 2000).

Conhecer os riscos para Beck e Giddens implica em elaborar formas para o seu enfrentamento ou a convivência como os danos resultantes (ALVARENGA, 2012). Giddens trabalha com quatro maneiras de atuação: a aceitação pragmática; o otimismo sustentado; o pessimismo cínico e o engajamento radical.

A aceitação pragmática envolve uma concentração em “sobreviver”, isto significa que no mundo moderno, ainda que descontrolado, é possível construir mecanismos para bloquear ou contornar os riscos e continuar seguindo a vida. Já o otimismo sustentado é uma fé contínua na razão providencial a despeito de quaisquer ameaças de perigo atuais. Contrário ao otimismo da reação anterior, o pessimismo cínico pressupõe que o futuro trará ocorrências não desejadas e, frente a elas, utiliza-se o cinismo para abrandar o impacto desses episódios. E o engajamento radical é quando se opta pela adoção de uma atitude de contestação em relação às situações consideradas perigosas, com o objetivo de reduzir ou transcender as consequências indesejadas. (ALVARENGA, 2012, p. 46)

Os dois autores concordam que a concepção de risco está carregada de uma dimensão negativa de eventos futuros, baseada em uma perspectiva individualizadora, uma vez que as categorias utilizadas para explicar a sociedade já não dão mais conta. Para os autores, classe e trabalho são categorias ultrapassadas, os riscos podem prever danos através da prevenção com imprescindível atuação do indivíduo. As relações entre riscos e futuro, considerando as estratégias para prever ou minimizar os danos, seria o norte das estratégias de gestão dos riscos. A sociedade de riscos é uma condição das sociedades contemporâneas onde crescem os riscos e os fatores potenciais de auto ameaças.

Um terceiro autor francês é Robert Castel, que apresenta contribuições que ajudam a compreender o termo vulnerabilidade, especialmente em duas obras: “Insegurança Social” (2005) e “As Metamorfoses da Questão Social” (1997). O autor realiza uma análise da realidade socioeconômica e política da França que pode contribuir para indicar questões também cabíveis na análise da realidade brasileira. O autor discorda de Beck no que se refere a discussão da “cultura dos riscos”, uma vez que para ele não vivemos em uma sociedade de “risco (ocorrência com previsibilidades)”. Castel escreve a palavra risco entre aspas para demarcar essa

discordância, pois, segundo o autor, é difícil prever determinados acontecimentos. Na atualidade, os acontecimentos são imprevisíveis e não temos tecnologias suficientes para antecipá-los, como defende Beck.

O autor se contrapõe a noção de “democratização dos riscos”, discutida por Beck e Giddens, e considera que existem injustiças que são exacerbadas quando se considera o contexto mundial, ou seja, não estamos em uma sociedade sem classes.

Castel, diferente de Beck e Giddens, aponta caminhos frente aos “riscos” como, por exemplo, as formas diferenciadas de se utilizar da sociedade salarial para impor limites ao frenesi do lucro e domesticar o mercado globalizado (CASTEL, 2005). Na Metamorfose da Questão social, há um crescimento de uma população denominada pelo autor de “flutuante”, ou seja, os que estão à margem do trabalho, desempregados por um longo tempo, moradores pobres, beneficiários de rendas, jovens que procuram emprego. O autor indica que existe um crescimento de zonas de vulnerabilidade entendidas como um vagalhão secular que marcou a condição popular com o selo de incertezas e, mais amiúde com o do infortúnio (CASTEL, 1997).

Para Castel, a vulnerabilidade não se restringe aos miseráveis, aos flutuantes, aos inaptos para o trabalho, ela atinge os desfiliaados desempregados e empregáveis e até os trabalhadores empregados que com péssimas condições de trabalho não conseguem garantir a sua sobrevivência e a dos seus dependentes, ou seja, integrados, vulneráveis e desfiliaados sofrem com a vulnerabilidade.

O autor supracitado aborda que a questão social foi explicitamente colocada pela primeira vez em 1830 como uma ameaça de fratura representada pelos proletariados não encaixados, integrados à sociedade:

[...] é como uma aporia fundamental, uma dificuldade central, a partir da qual uma sociedade se interroga sobre sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que questiona a capacidade de uma sociedade existir com um todo, como um conjunto ligado por relações de interdependência (CASTEL, 1997, p. 164).

Castel (1997) afirma que hoje estamos diante de uma nova questão social que questiona a função integradora do trabalho na sociedade, sendo uma desmontagem desse sistema de proteção e garantias que foram vinculadas ao emprego, uma desestabilização primeiramente da

ordem do trabalho. É a transformação da sociedade salarial (salário e suas vantagens e proteção social) para uma sociedade desestabilizada, ou seja, o fim dos salários.

O autor coloca a presença de um segmento denominado “sobrantes”, referindo-se aos que não tem lugar na sociedade. Resgatando Durkheim, o refino do conservadorismo, os “sobrantes”, são aqueles que não estão integrados em relações de utilidade social, relações de interdependência com o conjunto da sociedade. Pessoas que “foram invalidadas pela nova conjuntura econômica e social dos últimos vinte anos, indivíduos que estão completamente atomizados, rejeitados do circuito que lhes poderiam atribuir utilidade social” (CASTEL, 1997, p.181).

Castel (1997) avança na compreensão da vulnerabilidade buscamos um recurso metodológico sobre a ótica da totalidade e não temos como analisar a raiz do problema, sem apreender os aspectos históricos da acumulação de capital, da organização das classes sociais e do crescimento do exército industrial de reserva. Estas categorias estudadas são extremamente funcionais ao capitalismo uma vez que desenvolve a riqueza e permite que os salários permaneçam baixos e que a mais-valia seja melhor apropriada. Além disso, o apontamento de Castel (1997), de uma “nova questão social, é passível de crítica. O que há na atualidade são manifestações contemporâneas do processo de acumulação de capital. Há um acirramento da questão social, a partir da continuidade do conflito entre capital e trabalho.

A perspectiva neoliberal, de manutenção da ordem capitalista, culpabiliza o indivíduo pela sua situação de fracasso diante da afirmação de oportunidades iguais para todos. Os problemas sociais passam a ser vistos como problemas individuais, abrindo possibilidades para o Estado intervir de forma operativa e pontual nas refrações da questão social e vulnerabilizar os projetos societários de ruptura com o capitalismo.

3.1.2. Vulnerabilidades e Riscos: breves considerações da influência de autoras nacionais que participaram da construção da PNAS

A proposta desta sessão é destacar apontamentos de autoras brasileiras como Aldaíza Sposati, Márcia Lopes, Maria Luiza Rizzotti, Ana Lígia Gomes, Simone de Albuquerque e Dirce Koga, que participaram da construção da PNAS e indicar como elas compreendem a presença dos termos riscos e vulnerabilidades.

Aldaíza Sposati considera que a assistência social deve olhar as vulnerabilidades sob a ótica dos cidadãos expostos a ela, os riscos não significam somente a iminência imediata de um

perigo, mas possibilidades de ocorrência em um futuro próximo, que podem ocasionar a perda da qualidade de vida por faltar uma ação coletiva (SPOSATI, 2001). Olhar o risco em uma perspectiva de prevenção pode ser uma abordagem da política de assistência social e não se pode perder de vista a compreensão de quais riscos expõem os sujeitos a situações de vulnerabilidade.

A utilização dos termos vulnerabilidades e riscos, no trabalho de Sposati, se aproximam da abordagem de Castel e se afastam das de Beck e Giddens. A autora destaca que, para tratar as situações de risco são necessárias dimensões como: incidência, as causalidades, dimensões dos danos para estimar as possibilidades de reparação, grau de agressão dos riscos, o grau de vulnerabilidade/resistência ao risco (SPOSATI, 2009).

Alvarenga (2012) aponta alguns fatores e risco que agravam as vulnerabilidades que poderemos ao longo desta tese verificar junto aos cidadãos afetados pelos desastres em Petrópolis, seguem os cinco fatores de risco:

A separação espacial – viver em territórios com precários acessos e infraestrutura -; padrões de coesão e convivência familiar e comunitária/social – apartação, isolamento, discriminação, ausência de pertencimento -; contingências da natureza – enchentes, deslizamentos, secas -; etnia, gênero, religião, orientação sexual e; desigualdades econômicas (ALVARENGA, 2012, p. 63-64).

A autora indica que os termos risco e vulnerabilidade precisam ser interpretados de maneira que possibilitem um olhar sobre as formas de exposição que o cidadão está submetido, bem como sobre as possibilidades de enfrentamento. A sociedade de classes marca esta apropriação dos termos, ou seja, no pensamento da autora as classes continuam a existir.

A política de assistência social por meio das proteções sociais – básica e especial de média e alta complexidade - é hierarquizada a partir das vulnerabilidades e riscos dos usuários da política. Para autora, vulnerabilidades significam reduzir fragilidades e potencializar capacidades. As vulnerabilidades atingem de modo diferenciado os indivíduos, dependendo de sua classe social, de suas condições de vida e de sua cidadania precária que impactam diretamente na forma de maior ou com menos exposição aos riscos e vulnerabilidades (SPOSATI, 2009).

Alvarenga (2012) entrevistou outras autoras que participaram da elaboração da PNAS, como Márcia Lopes e Maria Luiza Rizzotti, e chama atenção para o risco da utilização de termos

e expressões novas, sobre os quais não se tem clareza, e da reafirmação de paradigmas conservadores com os quais se deseja romper, o que pode ter ocorrido com os termos riscos e vulnerabilidades. No que diz respeito a não explicação dos termos riscos e vulnerabilidades ao longo do texto da PNAS, Ana Lígia Gomes, Maria Luiza Rizzoti e Dirce Koga deixam claro que a motivação pode ter sido devido as divergências quanto a concepção dos termos. Porém, para Simone de Albuquerque e Dirce Koga os dois termos (riscos e vulnerabilidades) eram fundamentais para a implementação da política de assistência social (ALVARENGA, 2012, p. 105).

Quanto a origem dos termos, Simone de Albuquerque afirma que os termos foram trazidos por Aldaíza a partir de estudos que ela realizava em São Paulo, já Aldaíza afirma que fizeram confusão com os estudos que ela realizou no Plano Municipal de São Paulo, Ana Ligia e Berenice Rojas concordam com apontamentos de Potyara Pereira dizendo que a origem dos termos está ligada aos estudos na área da saúde. A autora Minayo et al (2003) discute sobre os riscos de apropriação dos termos da saúde para ciências sociais e vice-versa as dificuldades podem ser de ordem metodológica, histórico conceitual e até emocional, a apropriação dos conceitos e categorias de uma disciplina para outra, esse diálogo entre as disciplinas precisa compreender a lógica que dá sentido aos conceitos o respeito aos diversos conhecimentos para o enriquecimento da transversalidade (MINAYO et al, 2003).

Alvarenga (2012) questiona as autoras se houve utilização das abordagens europeias com influência dos organismos internacionais da década de 1970 e Aldaíza Sposati afirma o desconhecimento da origem do termo e reitera que não há aproximação com os teóricos dos riscos. Carmelita Yazbek considera que o discurso teve influência especialmente francesa de teóricos alinhados a Durkheim e produções do banco Mundial. Simone de Albuquerque considera que houve influência do pensamento francês e Maria Luiza Rizzotti destaca a influência de autores europeus com Amartya Sen.

Mesmo com todas as inconsistências, as autoras afirmam que a utilização do termo foi importante para a estruturação do SUAS e ampliação de estratégias de ação para além do emergencial, atuando também no campo da prevenção (ALVARENGA, 2012, p. 105). Ficam claras as inconsistências/divergências da apropriação dos termos e a existência de discordâncias entre as autoras que participaram da elaboração da PNAS/2004. Iamamoto (2010) sintetiza a perspectiva de categorias com características de inspiração liberal:

Esse conjunto de categorização de clara inspiração liberal - risco, ativos, vulnerabilidades, igualdade de oportunidades implica a prevalência do mercado na oferta de oportunidades como o “trampolim para a vida segura”. Atribui-se aos indivíduos atomizados e suas famílias a responsabilidade de se protegerem quanto aos riscos (naturais e artificiais) a partir de instrumentos de manejo de riscos ofertados pelo Estado e pela iniciativa privada. Ao mesmo tempo, tem-se a focalização das políticas e dos programas sociais de caráter massivo e de baixo custo nos segmentos pobres mais vulneráveis: indivíduos, famílias e comunidades. O propósito esperado dessas iniciativas é a diminuição do risco, tendo por meta prioritária a incorporação dos segmentos pobres ao mercado (pela via do consumo ou da venda de produtos) e menos as reais necessidades sociais de que são portadores. Nesse universo analítico, a pobreza passa a ser vista como fracasso individual aos mecanismos do mercado, cabendo ao Estado compensar as “falhas do mercado” e fornecer redes de proteção social aos pobres vulneráveis para lidar com o risco. Ante a necessidade de reduzir gastos sociais, recomenda-se uma estratégia política que amplie o empoderamento dos indivíduos e reduza a sua dependência perante as instituições estatais (IAMAMOTO, 2010, p. 9, grifos da autora, apud SILVA, 2014, p. 71).

3.2. Influência dos marcos conceituais sobre riscos e vulnerabilidades na LOAS e na PNAS

Após breve análise dos termos, a luz da teoria internacional e nacional em suas múltiplas interpretações, esse item apresenta a análise dos conceitos de risco e vulnerabilidades na LOAS e na PNAS. Para tal, apresenta um quadro extremamente didático elaborado por Moreira (2020) em sua dissertação de mestrado sobre os conceitos de riscos e vulnerabilidade social na Política Nacional de Assistência Social. A autora realiza uma análise de conteúdo identificando a presença dos termos na LOAS e PNAS correlacionados a matrizes teóricas de influência internacional presente no pensamento de Ulrich Beck e Robert Castel.

Quadro 5 – Riscos e vulnerabilidades na LOAS/1993 e influência de matrizes teóricas

Conceito: <i>Risco Social</i>	
Onde aparece	1) Objetivos; 2) Organização da assistência social; 3) Proteção sociais.
Definição do documento	1) Proteção social para a prevenção de incidência riscos, relacionados a famílias e indivíduos carentes, sem acesso ao mercado de trabalho ou impossibilitados de trabalhar; 2) Prevenção de situações de risco social através do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos; 3) Situações de risco pessoal e social ocorrem após a violação de direitos ou contingências;

(Continua na próxima página.)

Matriz Teórica	1) A ideia de prevenção a incidência de riscos, relacionando ainda a família, condiz com Ulrich Beck. Já a ideia de risco relacionado a carência e ao mercado de trabalho, estaria presente em Robert Castel; 2) A ideia de desenvolvimento de capacidades/potencialidades na prevenção dos riscos, está presente em Ulrich Beck; 3) A noção de violação de direito nas situações de risco, não é contemplada pelos autores.
Conceito: <i>Vulnerabilidade Social</i>	
Onde aparece	1) Objetivos; 2) Organização da assistência social; 3) Programas de Assistência Social.
Definição do documento	1) Vigilância socioassistencial, que analisa por território, a capacidade das famílias de se protegerem na ocorrência de vulnerabilidades; 2) Prevenção de situações de vulnerabilidade social através do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos; 3) Trabalho com famílias em situação de vulnerabilidade social, no intuito de prevenir o rompimento de vínculos familiares e violência, garantindo a convivência familiar e comunitária.
Matriz Teórica	1) A ideia de desenvolvimento de capacidade está presente no debate de Robert Castel, assim como a ideia de “desfiliação” dos indivíduos baseado na territorialidade; 2) e 3) Robert Castel também defende a ideia de agregar indivíduos no espaço familiar e mobilizar potencialidades.

Fonte: Adaptado de Moreira, 2020, p. 122,124,125

Quadro 6 – Riscos e vulnerabilidades PNAS/2004 e influência de matrizes teóricas

Conceito: <i>Risco Social</i>	
Onde aparece	1) Análise situacional; 2) Usuários; 3) Proteção social básica; 4) Proteção social especial.
Definição do documento	1) Atinge o coletivo de invisíveis e as medidas devem se dar no intuito de proporcionar o menor dano pessoal e social possível; 1) Aproximação com o cotidiano da vida das pessoas, que é onde se constitui os riscos; 1) São susceptíveis aos riscos pessoais e sociais, famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade; 1) Os determinantes para exposição de famílias e indivíduos a riscos são: nos espaços urbanos, a precarização da condição de vida, aumento do desemprego e informalidade, da violência, fragilização dos vínculos sociais e familiares e produção de exclusão social; 2) Os usuários são cidadão e grupos em situação de risco e vulnerabilidade, devido a fragilidade de vínculos, identidade, exclusão pela pobreza, dependência química, violência, precarização do trabalho, desemprego; 3) Prevenção de situações de risco pelo desenvolvimento de potencialidade e aquisições, e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

(Continua na próxima página.)

	4) Na ausência ou dificuldade de cumprir a proteção básica, os vínculos tornam-se mais vulneráveis. Aqui o problema vai além das questões socioeconômicas, entrando nas questões culturais, onde as famílias em situação de risco, tem acesso a serviços de apoio e sobrevivência, inclusão em redes sociais de atendimento e solidariedade.
Matriz teórica	1) A noção de invisíveis atingidos por riscos está presente na teoria de Robert Castel. Em Ulrich Beck, afirma que embora os riscos já tenham se materializados, não se esgota nos danos, o que condiz com a ideia de trabalhar para diminuir os impactos dos danos provocados pelos riscos; 1) Ulrich Beck afirma que as mudanças no cotidiano levam a situações de risco; 1) A ideia de que famílias e indivíduos são susceptíveis aos riscos, está presente no pensamento de Ulrich Beck e Robert Castel; 1) Robert Castel pauta-se mais na ideia do risco vinculado as mudanças no mundo do trabalho. Ulrich Beck indica a fragilização dos vínculos familiares e a relação com o risco, o que coincide com Robert Castel.
Matriz teórica	3) Tanto Ulrich Beck, quanto Robert Castel confirmam que uma das vias no enfrentamento do risco social está no desenvolvimento das potencialidades; 4) Para Ulrich Beck, a ocorrência de riscos não estaria só associada aos elementos econômicos, mas há questões culturais em torno dos riscos.
Conceito: Vulnerabilidade Social	
Onde aparece	1) Análise situacional; 2) Usuários; 3) Proteção social básica; 4) Conceito e base de organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.
Definição do documento	1) Atinge o coletivo de invisíveis e as medidas devem se dar no intuito de proporcionar o menor dano pessoal e social possível; 1) Aproximação com o cotidiano da vida das pessoas, que é onde se constitui os riscos; 1) A eficácia no enfrentamento da vulnerabilidade depende da capacidade de acesso de famílias e indivíduos; 1) Os determinantes para exposição de famílias e indivíduos a vulnerabilidade são: nos espaços urbanos, a precarização da condição de vida, aumento do desemprego e informalidade, da violência, fragilização dos vínculos sociais e familiares e produção de exclusão social; 2) Os usuários são cidadão e grupos em situação de risco e vulnerabilidade, devido a fragilidade de vínculos, identidade, exclusão pela pobreza, dependência química, violência, precarização do trabalho, desemprego; 3) Destina ao público que já se encontra em situação de vulnerabilidade social, devido a pobreza, privação de renda e/ou fragilização dos vínculos; 4) A vulnerabilidade a pobreza não estaria relacionada apenas a conjuntura econômica e qualificações específicas dos indivíduos, mas também às tipologias e arranjos familiares. É de fundamental importância as famílias desenvolverem estratégias de relação entre os membros para sobreviverem.
Matriz teórica	1) A noção de invisíveis em situação de vulnerabilidade está presente na teoria de Robert Castel, bem como a ideia de que essa vulnerabilidade se gesta no cotidiano dos indivíduos; 1) A ideia de enfrentamento por meio das capacidades não possui tanto foco em Robert Castel; 1) e 2) Os elementos determinantes para a exposição de indivíduos e famílias a vulnerabilidade, bem como os usuários, estão em total acordo com o pensamento de Robert Castel; 3) Robert Castel pauta-se de vulnerabilidade devido a questões ligadas ao trabalho e a falta de capacidades dos indivíduos que podem trabalhar.

Fonte: Adaptado de Moreira, 2020, p. 122,124,125.

Os Quadros 5 e 6 indicam que os conceitos sofrem influência das matrizes teóricas aqui apresentadas, que o debate é pouco aprofundado e, em muitas citações, os conceitos estão relacionados com situações vivenciadas pelos indivíduos e famílias. O fato dessas políticas utilizarem abordagens construídas em contextos diferentes do Brasil, sem levar em consideração as especificidades do processo de elaboração da política de assistência social, ou seja, assumindo interpretações sem a criticidade almejada para lidar com as problemáticas sociais, pode contribuir para que, em alguns momentos, nas legislações analisadas, os conceitos apareçam como sinônimos (MOREIRA, ARCOVERDE, 2021).

É fundamental ter clareza que os termos riscos e vulnerabilidades são alvos de intensa disputa semântica e política, com desdobramentos diversos e carregados de ambiguidade e contradições (SENNA, PAIVA, OLIVEIRA, s.d). Ainda assim, apesar da variedade de interpretações, suas contribuições possibilitam a construção de respostas às demandas sociais em um mundo imerso em aceleradas transformações (SENNA, PAIVA, OLIVEIRA, s.d).

Mesmo reconhecendo os avanços normativos do SUAS, sua operacionalização é desafiadora. As políticas sociais são processos complexos e multideterminados, construído por meio de relações dialeticamente contraditórias entre a estrutura (econômica, política, social) e a história. Por esta razão, envolvem relações simultaneamente antagônicas e recíprocas entre capital e trabalho, Estado e sociedade, além de envolver os conflitos entre os interesses vigentes e os princípios que regem os direitos de cidadania como liberdade e igualdade. Pensar em políticas sociais não é simplesmente verificar a alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade, como estabelecido pelo entendimento funcionalista. As políticas sociais não são um processo linear de conotação positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou de outras classes. Na realidade, elas têm se mostrado simultaneamente positivas e negativas em vários aspectos e beneficiado interesses contrários, de acordo com a correlação de forças prevaletentes. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória e é nessa contradição que a classe trabalhadora e os segmentos mais vulnerabilizados podem utilizar-se dela a seu favor (PEREIRA, 2011).

O modelo de proteção social, garantido na Constituição de 1988, vem sendo desmontado, o que tem impulsionado conflitos redistributivos e acentuado conflitos de interesses. Por outra via, também tem fomentado práticas experimentais voluntaristas no âmbito das políticas sociais. Os cortes nos gastos sociais, evidenciados na pesquisa realizada pelo FONSEAS sobre o desfinanciamento da PNAS, indicam esse desmonte. A retirada progressiva de recursos evidencia-se na análise de uma série histórica dos orçamentos aprovados na Lei

Orçamentária Anual (LOA), na esfera federal, relativos à destinação de recursos ordinários, visando o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios. Identifica-se uma queda progressiva, tanto na sua elaboração quanto nas transferências intergovernamentais.

O orçamento aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social para o exercício de 2021, destinado ao custeio dos serviços e ações socioassistenciais, totaliza R\$ 2.669.952.606 (2,6 bi), mas teve uma aprovação de apenas R\$ 1.107.469.541 (1 bi). A PLOA 2021 apresenta uma redução nas despesas discricionárias de 59,34%. Importante observar que, em 2017, houve um déficit de 21,76%, em 2018 de 37,52%, em 2019 de 29,16% e, em 2020 de 35,47% (FONSEAS, 2021)

O desfinanciamento colabora para a redução de direitos sociais e a desqualificação das instituições de bem-estar-social expressam o questionamento do caráter público da política e o desprezo pelos mais vulnerabilizados. Este modelo está em pleno andamento e é um atentado às conquistas dos movimentos democráticos.

Esse cenário de regressão de direitos impacta diretamente o SUAS, que vem sendo marcado pela fragmentação das ações e, conseqüentemente, pela dificuldade de lidar com problemas sociais complexos que demandam uma assistência integral e integrada. A perspectiva do direito é transformada em lógica de “favor” e grande parte da população que necessita das políticas públicas de assistência social está desassistida, descoberta do acesso aos direitos socioassistenciais. A seletividade nas ações com enfoque na extrema pobreza, a precariedade das estruturas físicas, o deficitário quadro de profissionais das equipes técnicas, o parco financiamento que acaba por sucatear os serviços são fatores que têm se intensificado (SENNA, SILVA, 2016, p. 5).

Considerando o objetivo de compreender vulnerabilidades e riscos no contexto das gestão de desastres e sua implementação na política de assistência social, Monteiro (2012) contribui para ampliar essa compreensão de vulnerabilidades, considerando que não podem ser compreendidas como um processo e sim como um estado, ou seja, para compreendê-las é necessário avaliar um conjunto de características, recursos materiais e habilidades de indivíduos e grupos que se apresentam de forma insuficiente e que dificultam ou mesmo impossibilitam oportunidades sociais. É importante conceber as vulnerabilidades como construções sociais, como produtos das mudanças da sociedade com distintos contornos, de acordo com o contexto em que são colocadas (MOREIRA, 2020). Precisamos considerar como o modo de produção capitalista produz desigualdades, configura diferentes classes, aspectos ligados ao mundo do

trabalho e a distribuição de renda, bem como a estrutura social presente nos riscos e vulnerabilidades nas suas múltiplas dimensões. A perspectiva que deveria nortear a implementação da política de assistência social está ligada as proteções sociais conforme destacam os autores abaixo:

De tal forma, a noção e conceituação de vulnerabilidade social na política de Assistência Social vêm atreladas à prerrogativa de risco, apresentando uma perspectiva de proteção social por meio da garantia de acesso aos direitos de liberdade, dignidade, igualdade, e, conseqüentemente, o acesso a serviços socioassistenciais que propiciem aos indivíduos condições para exercer tais direitos e adquirir capacidades para a superação de dificuldades tanto econômicas quanto sociais e individuais (CALDEIRA, VALE, 2021, p. 382).

A perspectiva da valorização da prevenção, como coloca Sposati (2009), implica que historicamente, as intervenções são direcionadas para ocorrência das vulnerabilidades e riscos sociais em detrimento de ações preventivas. Nesse sentido, a proteção social pode desempenhar um papel que ultrapassa o acolhimento para os que já estão em situação de desproteção, inclusive nos casos de desastres como veremos mais à frente. Proteção social deve ser vista como:

[...] a ideia de proteção social para o desenvolvimento de capacidades e potencialidades para a superação de violações de direitos, pode ser mais desafiadora ainda, se considerarmos que as questões que causam ou mantêm as desigualdades tais como discriminação, vivência de violência, privação material e de liberdade, etc., estão intrinsecamente ligadas à esfera estruturada do racismo, do machismo, de realidades históricas de exploração e subalternidade não somente de classes, como também de territórios e países dentro do atual sistema hegemônico. Portanto, percebe-se como um desafio para o trabalho social com as famílias e indivíduos as dificuldades do modo de organização social em que estão para além de suas realidades e esforços individuais. Ainda que muitas ações tais como os programas sociais e a implantação de serviços, sejam reconhecidas como um progresso, muito ainda deve ser analisado dentro da amplitude de condicionalidades múltiplas que podem levar a uma expectativa de superação das vulnerabilidades sociais (CALDEIRA, VALE, 2021, p. 383).

A utilização desses conceitos de risco e vulnerabilidade, dependendo da perspectiva adotada, pode contribuir para a implementação do princípio da universalidade que orienta a políticas que as implicações estruturais sejam reconhecidas, que as demandas e necessidades

dos sujeitos sejam reconhecidas de maneira diferente, além da suscetibilidade que cada um está sujeito aos riscos demarcadas pelas desigualdades e injustiças sociais. A participação do Estado precisa ser presente efetivando direitos e de maneira próxima a realidade dos cidadãos que precisam ser convocados a participar do processo decisório rumo a concretização de direitos.

3.3. Elucidando alguns termos presentes na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

O marco conceitual sobre desastres é muito diverso e os termos assumem sentidos distintos de acordo com a área de conhecimento. Uma definição recorrente sobre desastres naturais é aquela que define esses eventos como ocorrência de fenômenos severos de natureza e danos e prejuízos provocados em um dado lugar, eventos como terremotos, erupções vulcânicas e inundações (SIENA, 2012). A compreensão dos desastres nesta ótica que culpabiliza exclusivamente a natureza ou atribui o fenômeno ao “sobrenatural”, a uma má sorte, ou a forças maiores como a ação de Deus, é uma explicação muito usual na literatura que trata da temática desastres (CARDONA, 2001).

O atual marco regulatório do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINPDEC) é composto por algumas Leis e Decretos com destaque para o Decreto nº 7.257 e a Lei Nº 12.340, ambas de 2010; a Lei nº 12.608 e Instrução Normativa nº 01, de 2012; e a Lei nº 12.983 de 2014.

A integração de diferentes áreas foi institucionalizada por meio da Lei 12.608 que tem como instrumento a PNPDEC. A Assistência Social pode ser reconhecida a partir desta Lei como uma das áreas que vai atuar na gestão dos desastres, como uma política setorial. Esta legislação responsabiliza os três entes federados com metas a curto, médio e longo prazo e começa a introduzir uma cultura de prevenção dos desastres. Além disso, cria o Sistema Nacional de Informação e Monitoramento de Desastres que foi concretizado em 2012 com a instituição do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN) informatizando a Defesa Civil de maneira a facilitar o processamento das informações.

Essa legislação inclui a participação da sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Proteção de Defesa Civil – CONPDEC, que é um órgão consultivo do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC. É importante registrar que o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) compõe esse conselho e precisa participar desta política antes, durante e depois de eventos de desastres. Além do CONPDEC, existem também os Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC's).

Em 2023 ocorreram alterações na legislação com a Lei 14.750, que apresenta uma série de termos que contribuem para a compreensão dos desastres, com destaque para o artigo XV que trata do termo vulnerabilidade: Pode ser considerado um avanço a sistematização desses termos em uma Lei:

I - acidente: evento definido ou sequência de eventos fortuitos e não planejados que dão origem a uma consequência específica e indesejada de danos humanos, materiais ou ambientais (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

II - (VETADO);

III - desabrigado: pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que necessita de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

IV - desalojado: pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que não necessariamente carece de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

V - desastre: resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

VI - estado de calamidade pública: situação anormal provocada por desastre causadora de danos e prejuízos que implicam o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido, de tal forma que a situação somente pode ser superada com o auxílio dos demais entes da Federação (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

VII - plano de contingência: conjunto de procedimentos e de ações previsto para prevenir acidente ou desastre específico ou para atender emergência dele decorrente, incluída a definição dos recursos humanos e materiais para prevenção, preparação, resposta e recuperação, elaborado com base em hipóteses de acidente ou desastre, com o objetivo de reduzir o risco de sua ocorrência ou de minimizar seus efeitos (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

VIII - prevenção: ações de planejamento, de ordenamento territorial e de investimento destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos ecossistemas e das populações e a evitar a ocorrência de acidentes ou de desastres ou a minimizar sua intensidade, por meio da identificação, do mapeamento

e do monitoramento de riscos e da capacitação da sociedade em atividades de proteção e defesa civil, entre outras estabelecidas pelos órgãos do Sinpdec (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

IX - preparação: ações destinadas a preparar os órgãos do Sinpdec, a comunidade e o setor privado, incluídas, entre outras ações, a capacitação, o monitoramento e a implantação de sistemas de alerta e da infraestrutura necessária para garantir resposta adequada aos acidentes ou desastres e para minimizar danos e prejuízos deles decorrentes (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

X - proteção e defesa civil: conjunto de ações de prevenção, de preparação, de resposta e de recuperação destinado a evitar ou a reduzir os riscos de acidentes ou desastres, a minimizar seus impactos socioeconômicos e ambientais e a restabelecer a normalidade social, incluída a geração de conhecimentos sobre acidentes ou desastres (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

XI - recuperação: conjunto de ações de caráter definitivo tomadas após a ocorrência de acidente ou desastre, destinado a restaurar os ecossistemas, a restabelecer o cenário destruído e as condições de vida da comunidade afetada, a impulsionar o desenvolvimento socioeconômico local, a recuperar as áreas degradadas e a evitar a reprodução das condições de vulnerabilidade, incluídas a reconstrução de unidades habitacionais e da infraestrutura pública e a recuperação dos serviços e das atividades econômicas, entre outras ações definidas pelos órgãos do Sinpdec (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

XII - resposta a desastres: ações imediatas com o objetivo de socorrer a população atingida e restabelecer as condições de segurança das áreas atingidas, incluídas ações de busca e salvamento de vítimas, de primeiros-socorros, atendimento pré-hospitalar, hospitalar, médico e cirúrgico de urgência, sem prejuízo da atenção aos problemas crônicos e agudos da população, de provisão de alimentos e meios para sua preparação, de abrigo, de suprimento de vestuário e produtos de limpeza e higiene pessoal, de suprimento e distribuição de energia elétrica e água potável, de esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade e comunicações, de remoção de escombros e desobstrução das calhas dos rios, de manejo dos mortos e outras estabelecidas pelos órgãos do Sinpdec (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

XIII - risco de desastre: probabilidade de ocorrência de significativos danos sociais, econômicos, materiais ou ambientais decorrentes de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

XIV - situação de emergência: situação anormal provocada por desastre causadora de danos e prejuízos que implicam o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido e

da qual decorre a necessidade de recursos complementares dos demais entes da Federação para o enfrentamento da situação e (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023);

XV - vulnerabilidade: fragilidade física, social, econômica ou ambiental de população ou ecossistema ante evento adverso de origem natural ou induzido pela ação humana (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023).

Um outro avanço é a responsabilização das empresas por meio da análise de riscos prévios, da elaboração de plano de contingência, do monitoramento dos riscos - que deve ser realizado periodicamente com exercícios simulados de evacuação com a população. Além disso, a Lei prevê que a produção de alertas deve ser antecipada com ações de educação e conscientização. Um ponto relevante para essa tese é a inclusão da assistência prioritária e continuada de saúde física e mental para as pessoas atingidas por meio do SUS, o que pode ser considerado um avanço uma vez que reconhece as repercussões dos desastres na saúde mental dos afetados.

No processo de elaboração da Lei 14.750 foram vetados alguns artigos e a análise dos vetos sinaliza questões que expressam as distintas concepções sobre o tema entre segmentos de atores envolvidos. Um deles foi o termo ameaça, o veto se baseou na imprecisão conceitual. O outro veto foi referente ao § 6º do inciso IV do § 1º que trazia em seu texto a previsão de reparação de danos, de situações consideradas imensuráveis ou de difícil mensuração, tais como: o rompimento de laços familiares e culturais e de redes de apoio social; as mudanças de hábitos; a destruição de modos de vida comunitários, os danos morais e os abalos psicológicos, entre outras. As razões do veto, segundo o congresso, em que pese a boa intenção do legislador, residem no fato de que a proposição legislativa contraria o interesse público por estender as possibilidades de compensação social para situações que são de difícil caracterização e de alta subjetividade. Isso impactaria diretamente casos de reparação por danos morais, individuais e coletivos que englobam perda ou alteração dos laços culturais e de sociabilidade ou dos modos de vida, em função de processos de remoção ou evacuação compulsórias, nos casos de emergência. Esses impactos de difícil mensuração, conforme o veto, foram retomados e analisados no estudo de caso de Petrópolis.

3.4. Entendendo os desastres a partir das múltiplas vulnerabilidades vivenciadas pelos afetados

Essa sessão problematiza a importância do conceito de vulnerabilidade para a compreensão do conceito de desastres. A análise fundamentou-se em referenciais da sociologia dos desastres que abordam as vulnerabilidades em suas múltiplas formas para compreender a gestão dos desastres. Não há como desconsiderar as relações entre vulnerabilidades e grupos afetados pelos desastres e a capacidade de resposta dos governos, além dos fatores ambientais, como questões que precisam ser compreendidas na análise da operacionalização das ações voltadas para atender às múltiplas necessidades que surgem e se acentuam nesses contextos.

Desastres, na perspectiva de compreensão de autoras da sociologia dos desastres, é um fenômeno social diretamente interligado às vulnerabilidades materiais e socialmente construídas em um espaço vivido, os grupos afetados ficam diante de uma situação de ameaça (VALENCIO, 2012) que não é aleatória. Dutra (2018) destaca que duas noções fundamentais devem ser consideradas na compreensão dos desastres na ótica da sociologia dos desastres: abordá-los como um fenômeno social e reconhecer que a sua origem está interligada à estrutura social. Depreende-se disso que essas duas noções possibilitam ampliar a capacidade de compreensão indo além das interpretações restritas dos desastres como um evento causado por fatores externos sem relação com o contexto social. As vulnerabilidades vão para além das possibilidades daquela população sofrer um dano relacionado a fortes chuvas. O que torna um determinado grupo vulnerável são as interações, a sinergia do evento físico com os fluxos sociais no qual o grupo se insere, ademais das características individuais e coletivas da comunidade afetada (VALENCIO, 2006).

A pobreza é a variável mais relevante para explicar a vulnerabilidade no contexto das chuvas nas cidades brasileiras e os aparatos cartográficos são as principais ferramentas para impedir aos pobres persistir na luta no terreno ao designar seu lugar como área de risco (VALENCIO, 2008, p. 282).

O autor reforça a combinação dos fatores nas catástrofes ocorridas no Brasil:

A catástrofe, no caso em tela, (autor faz menção às tragédias ocorridas nos últimos anos no Brasil) foi tecida pela combinação de vários elementos sócio-políticos, a saber: recursos materialmente limitados do

grupo afetado para seu autoatendimento; expectativa de providências por parte do ente público; e; imobilismo e conflito entre autoridades de escala diferentes (QUARANTELLI, 2006).

Não há como dissociar os frequentes desastres relacionados com as chuvas, da apropriação desigual da riqueza, além dos equívocos e omissões na forma como o poder público trata as populações vulneráveis. Os piores indicadores socioeconômicos coincidem com os riscos de enchentes e deslizamentos de terra (VALENCIO, 2009, p. 35). Nesse sentido, há que se considerar questões como prevenção, precaução, o que se fez / ou o que não foi feito para evitar o desastre; como foi a gestão da crise; depois do desastre, quais transformações foram necessárias (LIEBER, ROMANO-LIEBER, 2005, p. 71). De igual modo, não há como desconsiderar os prejuízos materiais, morais, físicos e emocionais vivenciados pelos afetados.

Nesse sentido, no contexto brasileiro, a ênfase dada às chuvas como causadoras de desastres, em detrimento da consideração das vulnerabilidades e das dinâmicas de desterritorialização engendradas socialmente após seu impacto – como àquelas atinentes às populações que ficaram em desabrigo–, pode sinalizar um processo de transição paulatina de um desastre para uma catástrofe (MARCHEZINE, 2009, p. 52).

Na contramão desse pensamento, o Sistema Nacional de Defesa Civil prioriza suas análises organizadas em mapas de riscos, com responsabilização dos pobres pelos danos, por morarem em áreas de risco, inclusive nos eventos relacionados às chuvas (VALENCIO, 2009, p. 35).

Outra dificuldade vivenciada pela população é a compreensão da cartografia do risco, que traz uma fala técnica, muitas vezes incompreensível para a população mais empobrecida, e que impede a vocalização de direitos dos que ali vivenciam a miséria (VALENCIO, 2009, p. 36). Todo esse contexto acirra questões como as práticas de remoções compulsórias, os conflitos territoriais passam a ser travados e a perspectiva do direito à moradia passa a não ser garantida como direito primordial (VARGAS, 2006).

Essa literatura reforça a importância de discutir a relação entre as vulnerabilidades e desastres para compreender como foi operacionalizada a política de assistência social na gestão dos desastres no contexto de Petrópolis, em fevereiro e março de 2022. Esta perspectiva amplia os horizontes de compreensão e abarca a análise de questões como pobreza, desigualdade

social, o não acesso aos direitos primordiais como habitação, a negação ou efetivação de direitos. Os desastres carregam junto com sua ocorrência prejuízos à vida, danos materiais, morais, físicos e emocionais.

A Vulnerabilidade que um cidadão vivencia devido a sua condição socioeconômica, faz com que, pelas circunstâncias socioambientais postas, receba o impacto de um desastre de maneira mais adversa (VALENCIO et al, 2006).

Portanto, o desastre constitui-se não apenas como acontecimento físico, mas também como desaglutinador da ordem social, ou seja, ele é a vivência de uma crise e, portanto, nos mostra o limite de uma determinada rotina e a necessidade de construção de uma nova ordem social. Quando falamos de desastre, o que era abstrato (o risco) se torna concreto, não apenas pela destruição e/ou danificação que o acompanham, mas também porque em cenário de desastres, visualizam-se a necessidade, a responsabilidade de entes que na dimensão do risco não estavam explicitados (SIENA, s.d., p. 5).

A população diretamente afetada pelos desastres vai sofrer impactos em vários aspectos de suas vidas, tais como: moradia; perda de amigos e familiares; perda ou afetação das fontes de trabalho e geração de renda. Nessas circunstâncias há necessidade de acionar as redes sociais de apoio e utilizar políticas públicas tais como: os abrigos que são instalados para quem se encontra desalojado (ou seja, para quem não possui familiares, vizinhos ou amigos para oferecer alojamento); ou desabrigado (aqueles cujos imóveis de uso domiciliar sofreram danificações e/ou destruição) (SIENA, 2009, p. 69).

Compreende-se, de modo abrangente, que a situação de desastre não é somente o momento do desastre em si (data de ocorrência do fato), mas o período depois do ocorrido quando surgem os reflexos sociais, psicológicos e materiais (período pós-desastre) (SANTOS, DELGADO, 2014, p. 64).

Os abrigos são estruturas montadas em escolas, ginásios de esportes, salões de igrejas que se tornam locais temporários para acolher as famílias desalojadas. Várias questões precisam ser avaliadas frente a esta necessidade de acolhimento e Valencio (2009) pontua algumas que merecem serem consideradas estudadas:

No abrigo, perde-se o direito à privacidade, colocando as famílias em constante estado de alerta e ansiedade frente à curiosidade alheia, sem condições de descanso e devaneio. As regras de convivência são ditadas por um ente externo – o gestor do abrigo – e o desempenho dos papéis

complementares do interior da família, como marido/mulher, mãe/filho, ficam restringidos pelas regras formais e informais impostas ao grupo (VALENCIO et al, 2009, p. 42).

Há um distanciamento da rotina que as famílias estabeleciam, tendo em vista o grande número de pessoas, a forma de organização e a perda da privacidade. Em geral, não se leva em consideração no processo de planejamento que os abrigos devem ser adequados ao contexto sociocultural dos afetados. Existe uma forte tendência dos gestores a considerar os desalojados como indolentes frente ao estabelecimento de regras e tarefas que precisam ser cumpridas na rotina do dia a dia. Há que se considerar as enormes perdas sofridas por essas famílias, a desterritorialização, a falta de privacidade, as alterações dos contextos familiares e comunitários. O discurso bem recorrente da defesa civil é a dificuldade de administração dos abrigos. Ainda assim, em geral, o discurso inicial dos gestores vai sendo alterado conforme se estende o tempo de permanência da população nos abrigos:

Se, no início, o abrigo temporário adquire a conotação de área segura frente às ameaças de deslizamento, inundações, enchentes – recebendo, portanto, pessoas de uma área de risco –, num segundo momento, com a aglomeração das mesmas no abrigo, este passa a ser representado pelos órgãos públicos como locais de riscos associados a epidemias, contaminação, violência, desordem (MARCHEZINE, 2009, p. 52).

Há críticas sobre a administração dos abrigos no Brasil, comparando-os aos campos de concentração e campos de refugiados, lugares que, em uma perspectiva higienista, servem para confinar pessoas que são privados do último fio de sua privacidade e dignidade como ser humano. Em seguida, brutalizando os que ali vivem em desesperança, os abrigos sofrem abandono pelo ente público (VALENCIO et al, 2009, p.43).

O abrigo torna-se um espaço de confinamento que não deixa ao grupo possibilidades para reencontrar meios de expressar-se espacialmente no uso de suas próprias normas e torna-se, ambigualmente, o terreno que indica o cruzamento do último fio de confiança no poder público com a reiteração da desconfiança neste poder; enfim, o grupo compreende a persistência de sua categorização como ‘um problema’ para o meio envolvente (VALENCIO et al, 2009, p. 43).

É de extrema relevância observar a montagem e o planejamento desses abrigos, quando eles existem. Muito da confiança, da crença nas instituições públicas do Estado estão diretamente ligadas à resposta que o poder público vai oferecer à população. Como os direitos sociais dessa população diretamente afetada pelo desastre serão atendidos? Quais as políticas públicas às quais a população terá acesso?

Outra situação de desencorajamento por parte da população diz respeito à demora da desmobilização dos abrigos, que de provisórios passam a permanentes, devido à morosidade nos processos de reconstrução das habitações ou na concessão de novas moradias fora da área de risco. Após a interrupção das chuvas, a pouca cobertura dos meios de comunicação, o esfacelamento da comoção social em relação aos desabrigados e a desassistência social, o abrigo passa a ser exterminado da cena pública, ficando à própria sorte, à deriva (MARCHEZINI, 2009, p. 52). A perspectiva de estudar as situações de calamidade e desastres sobre o ponto de vista dos processos de vulnerabilização, possibilita, por um lado, evidenciar os déficits de respostas frente às responsabilidades do Estado para com estes sujeitos e, por outro, identificar as estratégias adotadas pelas instituições envolvidas. Independente dos fatores de ameaças atrelados aos desastres, a análise da operacionalização da política de assistência social na gestão desses eventos indica como as instituições tomaram as providências cabíveis frente às necessidades e direitos da população afetada (SIENA, 2012).

3.5. Vítimas de Calamidade: aproximações necessárias para ampliação dos direitos dos afetados por desastres

Esta sessão problematiza o termo “vítimas da calamidade”, com o objetivo de promover uma aproximação com a própria situação de quem é afetado pelos desastres e calamidades como uma condição de vítima - as vítimas de calamidades. Entende-se por vítima qualquer pessoa natural que tenha sofrido danos físicos, emocionais, em sua própria pessoa ou em seus bens, causados diretamente pela prática de um crime, ato infracional, calamidade pública, desastres naturais ou graves violações de direitos humanos.” (art. 3º da Resolução nº 243/2021/CNMP).

A análise fundamenta-se no termo “vítimas da calamidade” trazido pelo Conselho Nacional do Ministério Público que estabelece a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas que ultrapassa o entendimento da vítima de maneira passiva, a vítima passa a ser destinatária de proteção integral. Esta resolução vai sofrer influência do Estatuto das vítimas de Portugal e da Espanha, além da resolução da ONU nº

40/34 aprovada em 29 de novembro de 1985 que traz a Declaração de Princípios Básicos de Justiça relativos às vítimas da Criminalidade e Abuso de Poder, que apesar de não ser Lei possui um grande impacto no desenvolvimento como norte a ser seguido pelos países. Ela propõe uma racionalidade de uma estrutura normativa que provoca a adoção por parte dos Ministérios Públicos de estruturas de implementação de ações para concretização de política pública internas e externamente de proteção e promoção dos direitos das vítimas⁵ (SUXBERGER, CASTRO, 2020).

A tipologia das vítimas subdivide-se em cinco grupos, são eles : (1) **Vítima direta** - são aquelas que sofreram lesões diretas causadas pela ação ou omissão do agente; (2) **Vítima indireta** - pessoas que possuam relação de afeto ou parentesco com a vítima direta, até o terceiro grau, desde que convivam, estejam sob seus cuidados ou dela dependam, no caso de morte ou desaparecimento causado por crime, ato infracional ou calamidade pública; (3) **Vítima de especial vulnerabilidade** - a vítima com uma fragilidade singular, resultante de sua idade, do seu gênero, do seu estado de saúde ou de deficiência. Também estão nesta categoria as pessoas que sofreram abusos de tipo, grau ou duração que tenham resultado em lesões com consequências graves para o seu equilíbrio psicológico ou para as condições de sua integração social; e as (4) **Vítimas coletivas** - grupo social, comunidades ou organizações sociais atingidas pela prática de crime, ato infracional ou calamidade pública que ofenda bens jurídicos coletivos, tais como a saúde pública, o meio ambiente, o sentimento religioso, o consumidor, a fé pública, a administração pública e (5) **familiares (das vítimas) e pessoas economicamente dependentes da vítima** que podem também ser afetados pelas consequências do crime ou do fato. Por isso, são considerados vítimas reflexas e merecem proteção (RESOLUÇÃO nº 243/2021/CNMP).

As vítimas de calamidades possuem os mesmos direitos de outras vítimas, são eles: os direitos a informação, segurança, apoio, proteção física, patrimonial, psicológica, documental, inclusive de dados pessoais, participação e reparação dos danos materiais, psicológicos e morais suportados pelas vítimas em decorrência de delitos penais e atos infracionais (RESOLUÇÃO nº 243/2021/CNMP).

Tramita na Câmara dos Deputados um Projeto de Lei PL 3890/2020 o Estatuto das Vítimas, um estatuto que se diferencia de outros códigos por trazer enunciados normativos dos mais distintos campos, ou seja, para além do cumprimento do que está previsto na Constituição

⁵ Destacamos que o Conselho Nacional de Justiça tem a Resolução nº253 de setembro de 2018 que institui a política institucional do Poder Judiciário de atenção e apoio às vítimas de crimes infracionais (BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ, 2018)

Federal, o projeto prevê que as diretrizes da declaração das nações unidas sejam contempladas (SUXBERGER, FILHO, 2022).

O desastre ocorrido em Petrópolis gerou ao mesmo tempo vitimização direta, considerando os que vieram a óbito ou que foram diretamente assolados pelo desastre, bem como os que perderam as moradias, além das vítimas indiretas como os órfãos ou familiares de pessoas desaparecidas e ainda as vítimas coletivas que seriam os moradores de Petrópolis que de alguma forma sofreram impactos causados pelo desastre. A não vitimização, que deve se dar por meio de uma atuação do poder público, pode ser feita pelo reconhecimento do luto e pela oferta de políticas públicas para atender as vítimas diretas, indiretas e coletivas em suas necessidades financeiras e emocionais.

Outro conceito relativo ao direito das vítimas é a revitimização ou vitimização secundária, fenômeno por meio do qual a vítima experimenta um sofrimento continuado e repetitivo, mesmo após cessada a violência originalmente sofrida, o que consiste na prática de revitimizar:

Revitimização é o termo utilizado para descrever o processo de uma pessoa ser vítima novamente de um crime, abuso ou trauma após ter passado por uma experiência traumática anterior. Isso se dá quando uma pessoa que foi previamente vitimizada acaba enfrentando uma situação semelhante ou quando é submetida a uma nova forma de vitimização (que decorre do processo de um indivíduo ser vítima, em razão da atitude de um terceiro) (Rodrigues, 2023, p.1).

Outra forma de revitimização é a peregrinação da vítima pelos diferentes serviços em busca de atendimento, acesso a informações e cada lugar que a vítima passa em busca de atendimento precisa expor a dor e o sofrimento diante de terceiros, existe uma falta de sigilo nessa peregrinação (BRASÍLIA, 2019). Como dito anteriormente, evitou-se nesse trabalho que ocorresse uma revitimização por meio das entrevistas, que foram então suspensas.

A temática da revitimização ainda é nova e vem sendo um pouco mais discutida em relação ao tema da violência de gênero, ou seja, no caso de mulheres vítimas de violência sexual que, ao procurarem uma delegacia, são, por vezes, obrigadas a estar ao lado do agressor e são expostas a depoimentos vexatórios. Isso ocorre também por meio da própria atuação de agentes públicos e dentro do sistema judiciário quando estão desinformados sobre o que seja a revitimização. Além disso, ocorre por meio de estigmas sociais, de processos judiciais traumáticos, quando a vítima é demandada a narrar o fato ocorrido repetidas vezes, por meio

de perguntas ofensivas e mesmos frente a negligência de autoridades que acaba por perpetuar o ciclo de violência. Trazendo para o objeto do nosso estudo, a título de exemplo, em um contexto de desastres, morar em uma área de risco, ter uma casa na área de risco, retornar para uma moradia em risco com crianças e idosos, desobedecer a uma ordem de desocupação da defesa civil pode ser visto como escolha das vítimas. Para compreender estas situações deve-se considerar a discussão das múltiplas vulnerabilidades que acabam por tornar aquele cidadão uma eminente vítima de um desastre, de uma calamidade.

O esforço de interpretação normativa, no desenho dessas políticas públicas, deve se dirigir, então, na identificação dos enunciados que minimamente se refiram às estratégias de implementação das políticas públicas de atenção à vítima. Afinal, há uma diferença tênue entre a ação estatal que trate a vítima unicamente como destinatária da política pública e a ação que a trate como sujeito dessas políticas de emancipação e de resgate da dignidade atingida pelo evento vitimador (SUXBERGER, FILHO, 2022, p. 34).

A revitimização pode ser compreendida como abuso de autoridade com previsão de pena na Lei 13.869/2019, e/ou violência institucional, entendida como procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, que a leve a reviver, sem estrita necessidade, a situação de violência ou outras situações potencialmente geradoras de sofrimento ou estigmatização passível de punição de acordo com a Lei nº 14.321/2022.

Consideramos de extrema relevância reconhecer os afetados, sejam eles desalojados ou desabrigados, como vítimas de calamidades (diretas, indiretas e coletivas) e todas as vítimas que tiveram seus direitos violados e que devem ser atendidas de maneira adequada, com garantia de proteção, acolhimento e respostas célere por parte do poder público na sua atuação na gestão dos desastres.

Em síntese, neste Capítulo 1 percorremos conceitos e termos presentes nas normativas e na literatura que fundamentaram a análise da operacionalização da Política de Assistência Social em Petrópolis no contexto dos desastres ocorridos em 2022. Os conceitos de Riscos, Vulnerabilidades, Desastres, Vítimas de Calamidades foram apresentados em relação as respectivas correntes de teóricos internacionais e nacionais que os fundamentam. Os termos estão presentes também nas normativas governamentais, por meio de Leis e decretos e foram identificadas algumas distinções de perspectivas que nitidamente são um campo de disputa e que podem ser resumidas em duas tendências: uma que culpabiliza os indivíduos e favorece a perspectiva mercantil e desresponsabiliza o poder público ao considerar que estar mais

vulnerável ou exposto aos riscos é uma escolha individual. Ao pressupor que é uma condição que independe da atuação do Estado pode favorecer a redução do seu espectro de atuação e de sua participação na garantia de direitos. Uma possível repercussão dessa perspectiva é o fortalecimento do Estado como expectador ou mero suporte de algumas poucas ações focalizadas, fragmentadas e o pressuposto que o indivíduo deve se organizar frente aos riscos. Essa abordagem segue orientações de agências internacionais. Uma outra perspectiva que contraria a anterior é a que busca a universalização que se difere de critérios de seletividade de acesso a esses direitos, “qual pobreza é merecedora de auxílio na assistência social”, precisamos olhar os determinantes da pobreza em seu conjunto de indivíduos atingidos, os vulneráveis da política de assistência social seriam os pobres que sofrem as consequências das mudanças do capitalismo (MOREIRA, 2020).

Posicionar o presente estudo na defesa da universalização de direitos e nos caminhos necessários para garantir o acesso aos direitos é fundamental. É nessa ótica que o estudo considera a compreensão do sentido dos conceitos em determinadas execuções das políticas estudadas, a apropriação nas legislações e a maneira como as concepções são operacionalizadas em contextos concretos. Esse capítulo explicita os polêmicos usos dos conceitos e termos e indica que o uso deles demanda rigor teórico e uniformidade ainda que no contexto de pluralismo de ideias. Isso não significa ecletismo, inclusive no que diz respeito ao posicionamento em favor da classe trabalhadora e de todos aqueles que sofrem com os desastres.

Os termos são sim carregados de sentidos e parte deles fundamentados em inspiração liberal e conservadora em sua origem. A clareza dos potenciais repercussões dos distintos sentidos contribui para questionar o papel desempenhado pelo Estado, por meio da operacionalização das políticas públicas e ações dos atores, instituições, considerando também os conflitos de interesse. Essa perspectiva analítica orientou o estudo da operacionalização da gestão de desastres na política de assistência social em Petrópolis. Essa política pode ser pensada/repensada como resposta a desproteção social que esse indivíduo enfrenta em seus múltiplos aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais, técnicos, educacionais, ambientais, de participação social, de acesso a serviços públicos dentre outras.

CAPÍTULO 4

4. AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE

A proposta deste capítulo é apresentar os marcos normativos da política de assistência social e gestão de desastres, as previsões legais da atuação da assistência social em contextos de emergência e calamidade, os benefícios eventuais previstos para esse contexto, com destaque para o Aluguel Social e suas especificidades em Petrópolis. São também abordadas as diretrizes e os novos rumos da atuação do SUAS a partir das orientações do propostas pelo governo federal, além das contribuições da 12ª Conferência de Assistência Social que ocorreu em 2021 e contou com um eixo que tratava especificamente da Atuação do SUAS em situações de Calamidade Pública e Emergências. Além disso, apresenta a análise dos documentos mais recentes que versam sobre a temática, produzidos pelo Ministério da Cidadania (MC).

Compreender o que está proposto nas normativas contribui para identificar as atribuições da assistência social, considerando que é uma das políticas chamadas a atuar nos contextos de desastres. Além disso, compreender como os instrumentos legais, ou a falta deles pode afetar a operacionalização de uma política pública também é fundamental para problematizar as possíveis repercussões dos desastres em interação com as condições institucionais concretas para a construção de respostas. É de suma relevância conhecer as ações e recursos previstos nas normativas para posteriormente analisar como elas podem afetar, ou não, o contexto local de atuação das instituições envolvidas com a política e condicionar as respostas possíveis aos desastres.

4.1. Apontamentos sobre o marco normativo das situações de emergência e calamidade na política de assistência social

A Constituição Federal de 1988 instituiu o conceito de Seguridade Social, que inclui as políticas de saúde, previdência e assistência social como um tripé do sistema de proteção social brasileiro. A Seguridade refere-se a um conjunto de direitos e seguranças no âmbito da prevenção e atenção às situações de risco e das vulnerabilidades sociais. As características do sistema brasileiro abarcam ações contributivas para processos laborais envolvendo a previdência e não contributivas para saúde e assistência social (COUTO et al, 2010). A implementação desses direitos não foi imediatamente estabelecida, mas vem sendo pauta da ação política de vários movimentos sociais até os dias atuais, por meio de proposição de leis

complementares e atuação em espaços de negociações entre setores afinados com as propostas e concepções de direitos sociais. A posição liberal predominante nos anos 1990 marcou oposição à ampliação dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988 e na LOAS.

Em 1993, em oposição à perspectiva liberal do governo sob a presidência de Fernando Collor, variadas negociações do movimento nacional envolvendo gestores municipais, estaduais e organizações não governamentais, junto ao Governo federal e representantes do Congresso, possibilitaram a aprovação da LOAS (Lei 8742/93). Esse processo ocasionou mudanças na Assistência Social relacionadas, em grande medida, à implantação do novo modelo de gestão consolidado no SUAS, que visa implementar os princípios da LOAS. Esse sistema também é responsável por garantir a universalização do direito à Assistência Social, a descentralização, a participação, a integração entre os entes federais, estaduais e municipais, norteado pelos princípios da Constituição de 1988. Assim, o que antes era configurado como caridade e fonte de manipulação política, passa a ser um direito reconhecido em Lei (LOAS – 8742/93).

Embora a política pública de assistência social tenha sido normatizada em 1993, somente em 2003 houve a possibilidade de inserção de novos atores sociais que ascenderam no cenário nacional. Em confluência com vários processos e oportunidades, esse dinamismo da sociedade civil deu sustentação a uma nova institucionalidade para esta política (PAIVA, 2014) e contribuiu para a consolidação do SUAS, que foi aprovado pela *IV Conferência Nacional de Assistência Social*, em 2003, e se institucionalizou por meio da PNAS, de 2004, e da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), de 2005. Ambas são pilares dos principais instrumentos normativos que desenharam o formato da política de assistência social no país. Em 2011, a LOAS sofreu modificações com a aprovação da Lei 12.435, que institucionalizou o SUAS, tornando-o lei e ratificando seu caráter obrigatório. Corroborando-se, assim, o caráter obrigatório do SUAS que evidencia o sistema como a única alternativa para o funcionamento e oferta da assistência social em todo país.

Mesmo frente aos avanços normativos do SUAS, sua operacionalização é desafiadora. As políticas sociais são processos complexos e multideterminados, construídos por meio de relações dialeticamente contraditórias entre a estrutura (econômica, política, social), os atores, sujeitos, subjetividades e a história. Por esta razão, envolvem relações simultaneamente antagônicas e recíprocas entre capital e trabalho, Estado e sociedade, e, no âmbito dessas políticas, confluem os embates redistributivos, convergências e divergências entre os interesses vigentes bem como entre os princípios que regem os direitos de cidadania, tais como liberdade

e igualdade. Pensar em políticas sociais não é simplesmente verificar a alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade, como estabelecido pelo entendimento funcionalista. As políticas sociais não são construídas a partir de um processo linear de conotação positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou de outras classes. Na realidade, elas têm se mostrado simultaneamente positivas e negativas em vários aspectos e beneficiado interesses contrários, de acordo com a correlação de forças prevalente. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória e é nessa contradição que a classe trabalhadora e os segmentos mais vulnerabilizados podem utilizar-se dela a seu favor (PEREIRA, 2011).

O modelo de proteção social, garantido na Constituição de 1988, vem sendo desmontado, o que tem impulsionado conflitos redistributivos e acentuado divergências de interesses. Por outra via, também tem fomentado práticas experimentais voluntaristas no âmbito das políticas sociais. Os cortes nos gastos sociais, evidenciados na pesquisa realizada pelo FONSEAS sobre o desfinanciamento da PNAS, indicam esse desmonte. A retirada progressiva de recursos evidencia-se na análise de uma série histórica dos orçamentos aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA), na esfera federal, relativos à destinação de recursos ordinários, visando o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios. Identifica-se uma queda progressiva, tanto na sua elaboração quanto nas transferências intergovernamentais.

O orçamento aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social para o exercício de 2021, destinado ao custeio dos serviços e ações socioassistenciais, totaliza R\$ 2.669.952.606 (2,6 bi), mas teve uma aprovação de apenas R\$ 1.107.469.541 (1 bi). A PLOA 2021 apresenta uma redução nas despesas discricionárias de 59,34%. Importante observar que, em 2017, houve um déficit de 21,76%, em 2018 de 37,52%, em 2019 de 29,16% e, em 2020 de 35,47% (FONSEAS, 2021, s.p).

O desfinanciamento colabora para a redução de direitos sociais, e a desqualificação das instituições de bem-estar-social expressa o questionamento do caráter público da política e o desprezo pelos mais vulnerabilizados. Este modelo está em pleno andamento e atenta contra as conquistas dos movimentos democráticos.

Esse cenário de regressão de direitos impacta diretamente o SUAS, que vem sendo marcado pela fragmentação das ações e, conseqüentemente, pela dificuldade de lidar com problemas sociais complexos que demandam uma assistência integral e integrada. A

perspectiva do direito é transformada em lógica de “favor” e grande parte da população que necessita das políticas públicas de assistência social está desassistida, descoberta do acesso aos direitos socioassistenciais. A seletividade das ações, com enfoque na extrema pobreza, a precariedade das estruturas físicas, o deficitário quadro de profissionais das equipes técnicas, o parco financiamento que acaba por sucatear os serviços são fatores que têm se intensificado nesse âmbito (SENNA, SILVA, 2016).

Um campo de estudo pouco explorado, ou melhor, que por vezes é explorado somente quando eventos trágicos ocorrem na política de assistência social, são as Situações de Calamidade e Desastres. A normativas do SUAS que tratam das situações de calamidade indica como os discursos constroem a ação política e como, as concepções e propostas formalizadas nos documentos de políticas governamentais, contribuem para examinar os processos políticos em curso. Como já apresentado na sessão de métodos, foram analisados documentos governamentais e publicações, entre 1994 a 2022, com ênfase nas 729 resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, considerando como data de consulta o dia 16 de maio de 2022, além das portarias do MDS e posteriormente do Ministério da Cidadania, tendo em vista que a função de normatizar é do governo federal.

Por meio da análise documental foi possível compreender os limites de uma escolha legislativa e posteriormente escrutinar como essas normativas foram operacionalizadas no desastre de Petrópolis em fevereiro e março de 2022. Lois e Bastos Junior (2013) nos ajudam a elucidar a proposta da análise documental a partir do mapeamento normativo:

O mapeamento consiste no processo de levantamento e análise das normas já editadas sobre o tema de pesquisa escolhido, permitindo efetuar uma representação gráfica que poderá servir como guia da investigação. Por ter como característica fundamental o aspecto sumário, o mapeamento normativo é capaz de auxiliar a compreender os avanços e as limitações das escolhas políticas por trás de determinada norma jurídica (LOIS, BASTOS JUNIOR, 2013, p. 58 apud IPEA, 2015).

A partir de uma extensa pesquisa nas bases de informação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), foram sistematizadas legislações da PNAS em duas frentes de atuação: 1) as normas Instituidoras da PNAS – que são atos normativos mais gerais criados para organizar a política de assistência social de uma maneira geral com ampla divulgação –, normalmente são as mais utilizadas pelos trabalhadores do SUAS e pelo Sistema de Justiça; e

2) as normativas complementares, a maioria elaborada pelo CNAS e as portarias do MC, por serem muito numerosas são menos conhecidas e utilizadas. A análise documental das normas jurídicas contribuiu para identificar elementos que podem afetar a operacionalização local da política pública de assistência social na gestão dos desastres.

Quadro 7 – Normativas do SUAS para Situação de Calamidade

Normativas	Disposições
Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011.	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
Resolução CNAS nº145, de 15 de outubro de 2004.	Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).
Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009.	Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
Resolução do CNAS nº 12, de 11 de julho de 2013.	Aprova os parâmetros e critérios para transferência de recursos e cofinanciamento federal para oferta do serviço de proteção em situação de Calamidade Pública e Emergências.
Portaria do MDS nº 90, de 03 setembro de 2013.	Parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta de serviços de Proteção em situação de calamidade Pública e Emergências.
Portaria MC nº 735, de 31 de dezembro de 2021.	Suspende, pelo período de 60 (sessenta) dias, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas no art. 7º da Portaria nº 90, de 03 de setembro de 2013, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
Portaria nº 5, de janeiro de 2022.	Dispõe sobre as condições previstas na Portaria MC nº 735, de 31 de dezembro de 2021.
Resolução do CNAS/MC nº 62, de 14 de março de 2022.	Suspende, extraordinariamente, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, a partir de 31 de dezembro do ano de 2021, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas nos incisos do art. 8º da Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013, para recebimento de cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências decorrentes das chuvas intensas em municípios brasileiros.

Fonte: Elaboração própria, a partir das resoluções do CNAS e Portarias do Ministério da Cidadania.

A LOAS sofreu uma revisão em 2011 e a situação de calamidade só será citada em seu artigo 22 no contexto dos benefícios eventuais que trataremos posteriormente:

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de

nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (LOAS, 2011).

A PNAS faz menção à calamidade somente uma vez no que diz respeito à organização dos serviços socioassistenciais, na proteção social:

Proteção Social: segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos (PNAS, 2005).

O texto produzido pelo MDS para introduzir a 1ª Norma Operacional Básica de 2005, que foi extinta em 2012, menciona o termo calamidade por duas vezes. Mesmo não sendo um texto presente dentro da PNAS e NOB/SUAS normativas, os materiais produzidos pelo MDS são importantes na construção do discurso sobre calamidade e o termo surge fazendo menção à LOAS (ressalto que com o texto da época, a PNAS é de 2004) dentro do contexto dos benefícios eventuais:

Benefícios Eventuais: são previstos no art. 22 da LOAS e visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública (MDS, 2005).

A segunda citação ocorre quando se menciona o nível de proteção social que a PNAS define que vai trabalhar a situação de emergência e calamidade e que será operacionalizada dentro da proteção social especial de alta complexidade:

- a) rede de serviços de atendimento domiciliar, albergues, abrigos, moradias provisórias para adultos e idosos, garantindo a convivência familiar e comunitária;
- b) rede de serviços de acolhida para crianças e adolescentes com repúblicas, casas de acolhida, abrigos e família acolhedora;
- c) serviços especiais de referência para pessoas com deficiência, abandono, vítimas de negligência, abusos e formas de violência;

d) ações de apoio a situações de riscos circunstanciais, em decorrência de calamidades públicas e emergências (MDS, 2005).

As normativas acima não problematizam as vulnerabilidades considerando as situações de calamidade advindas dos desastres. O documento que avança na categorização, nas especificidades da calamidade é a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Ela trata do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades, com destaque para o texto na íntegra:

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

USUÁRIOS: Famílias e Indivíduos: - Atingidos por emergências e calamidade pública (incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos, dentre outras) que tiveram perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou utensílios pessoais, e se encontram temporária ou definitivamente desabrigados; - Removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário.

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

PROVISÕES: Não consta texto.

AMBIENTE FÍSICO: Alojamento provisório para repouso e restabelecimento pessoal, com condições de salubridade, instalações sanitárias para banho e higiene pessoal, com privacidade individual e/ou familiar; espaço para realização de refeições; espaço para estar e convívio, com acessibilidade em todos seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT.

RECURSOS MATERIAIS: Materiais de consumo para o desenvolvimento do serviço: alimentos, artigos de higiene, cobertores, dentre outros. Estrutura para guarda de pertences e de documentos.

RECURSOS HUMANOS: De acordo com a NOB-RH/SUAS.

TRABALHO SOCIAL ESSENCIAL AO SERVIÇO: Proteção social proativa; escuta; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; orientação sociofamiliar; referência e contrarreferência; informação, comunicação e defesa de direitos; acesso à documentação pessoal; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais e de defesa de direitos;

mobilização de família extensa ou ampliada; mobilização para o exercício da cidadania; atividades de convívio e de organização da vida cotidiana; diagnóstico socioeconômico; provisão de benefícios eventuais (CNAS, 2009).

Outra normativa que vale ser considerada é a resolução do CNAS nº 12, de 11 de julho de 2013, que trata dos parâmetros e critérios para transferência de recursos federais para o serviço de proteção em situação de calamidade pública e emergência no SUAS. Essa normativa é importante, pois define os objetivos do serviço de calamidade e as atribuições dos entes federativos. Assim, tem-se:

Art. 3º São objetivos do Serviço:

I – assegurar o acolhimento imediato em condições dignas e de segurança, observando as especificidades dos grupos etários, ciclos de vida, deficiências, dentre outras situações específicas;

II – manter alojamentos provisórios, quando necessário;

III – identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida;

IV – articular a rede de políticas públicas e 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 (CNAS, 2013).

A intersetorialidade é enfatizada inclusive com o órgão coordenador da atuação da Defesa Civil:

Art. 4º O Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências deverá ser ofertado de forma intersetorial e articulada com órgãos de defesa civil e proteção civil 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 (BRASIL – PORTARIA MDS nº 90, 2013)

Para uma melhor compreensão, são listadas no Quadro 8 as competências dos órgãos, conforme tratadas nas atribuições:

Quadro 8 – Competências da União, Estado e Municípios

Atribuições da União
I – atender, mediante ações socioassistenciais, as situações de calamidades públicas e de emergências, em conjunto com Estados, Distrito Federal e Municípios;
II – apoiar técnica e financeiramente os Estados, Distrito Federal e Municípios na oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e de Emergências;
III – disponibilizar instruções operacionais e orientações técnicas para a adequada oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências;
IV – realizar capacitações específicas sobre o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências;
V – orientar e monitorar a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e de Emergências pelos Municípios;
VI – orientar, acompanhar e monitorar a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e de Emergências pelos Estados e Distrito Federal.
1º Para fins de integração entre serviços, benefícios e programas de transferência de renda, a União responderá ainda por:
I – antecipação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, conforme dispõe o Decreto n. 7.223, de 29 de junho de 2010; e
II – antecipação do calendário de transferência de renda do Programa Bolsa Família, conforme dispõe o Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004.
2º Conforme a necessidade, serão acionadas as ações de segurança alimentar e nutricional e os órgãos de abastecimento e distribuição de alimentos, com vistas ao atendimento da população atingida.
3º A União integrará as ações estratégicas de caráter intersetorial que garantam a minimização dos danos ocasionados pelas situações de calamidades públicas e de emergência.
Atribuições do Estado
I – atender, mediante ações socioassistenciais, as situações de calamidades públicas e de emergência, em conjunto com os Municípios;
II- apoiar técnica e financeiramente os Municípios na oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e de Emergências;
III – elaborar Plano de Ação Estadual de ações socioassistenciais para situações de calamidades públicas e de emergências, prevendo estratégias de preparação, acompanhamento e/ou oferta do Serviço e gradativa desmobilização das ações executadas durante o período de emergência ou calamidade pública para o restabelecimento de serviços socioassistenciais, em articulação com os órgãos estaduais de proteção e defesa civil, abrangendo em especial as áreas de risco;
IV – realizar capacitações específicas sobre o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências;
V – apoiar os municípios nas ações de preparação e oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos e vulnerabilidades sociais, das provisões de ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao Serviço;
VI – apoiar os municípios na gradativa desmobilização das ações executadas durante o período de emergência ou calamidade pública e no restabelecimento de serviços socioassistenciais;
VII – prestar as informações necessárias à União referentes ao acompanhamento e ao monitoramento do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências;
VIII – viabilizar estratégias e mecanismos para a realização de articulações e ações conjuntas, de caráter intersetorial, que garantam a minimização dos danos ocasionados e os provimentos das necessidades identificadas; e

(Continua na próxima página.)

IX – zelar pela boa e regular execução dos recursos recebidos da União, direta ou indiretamente executados por este, inclusive no que tange a prestação de contas.

1º O Estado poderá ofertar o serviço de forma direta, conjunta e complementar aos municípios, acumulando as atribuições destes, no que couber.

2º Para fins de integração entre serviços e benefícios, os Estados destinarão recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelos conselhos estaduais de assistência social.

3º Conforme a necessidade, serão acionadas as ações de segurança alimentar e nutricional e os órgãos de abastecimento e distribuição de alimentos, com vistas ao atendimento da população atingida.

Atribuições dos Municípios e do Distrito Federal:

I – atender, mediante ações socioassistenciais, às situações de calamidades públicas e de emergência;

II – elaborar Plano de Ação Municipal ou do Distrito Federal contendo ações socioassistenciais para situações de calamidades públicas de emergências, prevendo estratégias de preparação, implementação e oferta do Serviço, gradativa desmobilização das ações executadas durante o período de emergência ou calamidade pública e para o restabelecimento de serviços socioassistenciais, em articulação com órgãos municipais de proteção civil e com os Núcleos Comunitários de Defesa Civil – NUDECs, onde houver;

III – prestar, organizar e coordenar o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências;

IV – realizar ações de preparação e execução da oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos e vulnerabilidades sociais, das provisões de ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao Serviço;

V – realizar capacitações específicas sobre o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências;

VI – realizar a gradativa desmobilização das ações executadas durante o período de emergência ou calamidade pública e restabelecer os serviços socioassistenciais;

VII – prestar informações que subsidiem o acompanhamento e monitoramento estadual e federal da oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências;

VIII – viabilizar estratégias e mecanismos para a realização de articulações e ações conjuntas, de caráter intersetorial, que garantam a minimização dos danos ocasionados e os provimentos das necessidades identificadas; e

IX – zelar pela boa e regular execução dos recursos recebidos da União e/ou dos Estados, direta ou indiretamente executados, inclusive no que tange a prestação de contas.

1º Para fins de integração entre serviços e benefícios, os Municípios e Distrito Federal responderão pela:

I – regulamentação dos benefícios eventuais previstos no art. 22 da LOAS, com vistas a efetuar as provisões suplementares e provisórias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública; e

II – destinação de recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais de que trata o inciso I, mediante critérios estabelecidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

2º Conforme a necessidade, serão acionadas as ações de segurança alimentar e nutricional e os órgãos de abastecimento e distribuição de alimentos, com vistas ao atendimento da população atingida.

Fonte: Resolução CNAS nº12/2013

Outro ponto de destaque na Resolução nº 12 é o valor que os municípios podem receber. As variáveis para o cálculo são: a) intensidade da emergência ou calamidade pública; b) o nível de vulnerabilidade da população atingida, conforme a especificidade dos grupos etários, ciclos

de vida, deficiência, dentre outras; c) a regulamentação dos benefícios eventuais, com vistas a efetuar as provisões suplementares e provisórias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública; e d) a disponibilidade orçamentária e financeira. A transferência é realizada conforme a lógica do SUAS, fundo a fundo, com acompanhamento da execução pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

A Portaria do MDS nº 90, de 3 setembro de 2013, que foi publicada três meses após a Resolução nº 12, traz algumas informações repetidas, tais como os objetivos e a articulação intersetorial. Além disso, apresenta algumas inovações no aspecto da responsabilização dos gestores da assistência social no que diz respeito ao atendimento das famílias e indivíduos em situação de calamidade:

Art. 5º De forma a assegurar o atendimento de famílias e indivíduos em situação de calamidades públicas ou de emergências, o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências será executado pelo gestor da política de assistência social do Município, Estado ou Distrito Federal enquanto perdurar a situação de calamidade pública ou de emergência (BRASIL – PORTARIA MDS nº 90, 2013)

Outro aspecto que merece ser destacado é o financiamento frente ao tempo de duração da calamidade, tema que é tratado nesta portaria. Surge um conceito de extrema relevância para tratar a assistência social e a calamidade, o conceito de desmobilização. De acordo com os parágrafos 1º e 2º:

Art. 5º De forma a assegurar o atendimento de famílias e indivíduos em situação de calamidades públicas ou de emergências, o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências será executado pelo gestor da política de assistência social do Município, Estado ou Distrito Federal enquanto perdurar a situação de calamidade pública ou de emergência.

§ 1º A execução do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências, e respectivo cofinanciamento federal, poderá se estender após o período de decretação do estado de calamidade pública ou de situação de emergência, conforme a necessidade.

§ 2º Caberá ao gestor local promover a gradativa desmobilização de ações emergenciais, na medida em que forem superados os motivos que levaram à decretação da situação de emergência ou estado de calamidade pública.

§ 3º Compõem as ações de desmobilização as estratégias de gestão que envolvem a redução de esforços concentrados em torno de uma situação excepcional e a adoção de procedimentos rotineiros, cujo planejamento

deverá prevenir a brusca interrupção das provisões, evitando danos e maiores prejuízos aos indivíduos e às famílias atingidas, o descontrole ou a perda de equipamentos e materiais e a sobrecarga das equipes, dentre outras medidas necessárias à retomada da normalidade dos serviços cotidianos (BRASIL – PORTARIA MDS nº 90, 2013)

O artigo 10 deixa claro um movimento muito comum em situações de calamidade, quando são montados os abrigos provisórios e define-se o tempo longo de permanência nesses locais:

Art. 10. Nos casos em que houver a permanência de famílias e indivíduos em situação de desabrigo, após o período de vigência da decretação que trata o inciso I do art. 7º, é facultada a prorrogação do cofinanciamento federal durante a etapa de desmobilização de ações emergenciais para o restabelecimento dos serviços socioassistenciais até o limite de doze meses, a contar do encerramento do reconhecimento federal da situação de emergência ou estado de calamidade pública, conforme previsto no § 3º do art. 5º (BRASIL – PORTARIA nº 90/2013).

Nessa normativa, são citados, pela primeira vez, os valores de referência norteadores do financiamento – R\$20.000,00 (vinte mil reais) – podendo ser redefinidos conforme a disponibilidade orçamentária.

Destaca-se também a portaria do MC nº 735, de 31 de dezembro de 2021, que passa a suspender, pelo período de 60 (sessenta) dias, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas no art. 7º da Portaria nº 90, de 3 de setembro de 2013, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Portaria nº 5, de janeiro de 2022, que dispõe sobre as condições previstas na Portaria MC nº 735, de 31 de dezembro de 2021. Estas portarias resumem as exigências anteriores ao preenchimento de um *requerimento para solicitação de Cofinanciamento Federal para o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências*. Além disso, a Resolução do CNAS/MC nº 62, de 14 de março de 2022 suspende, extraordinariamente, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, a partir de 31 de dezembro do ano de 2021, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas nos incisos do art. 8º da Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013, para recebimento de cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências decorrentes das chuvas intensas em municípios brasileiros. As três portarias

baseiam-se na compreensão da necessidade de se flexibilizar algumas exigências anteriormente colocadas, simplificando os processos, desburocratizando o auxílio que o MC precisa prestar nas situações de calamidade.

Em síntese, as propostas e narrativas formalizadas nos documentos governamentais contribuem para compreender os processos políticos em curso, no caso aqueles referentes à política de assistência social na operacionalização da gestão dos desastres.

4.2. Normativas dos Benefícios Eventuais e articulação com as situações de calamidade

Diante da emergência ou calamidade pública, a proteção social precisa ser garantida às pessoas e famílias atingidas. Os Benefícios Eventuais (BE) são um importante mecanismo que devem ser colocados à disposição dos que necessitam, de maneira mais breve possível, com ações e duração em conformidade com a gravidade da calamidade. Os BE são assegurados pela Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993), alterada pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011. A concessão e o valor dos benefícios são definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas dotações orçamentárias com previsão orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social (BRASIL, 2011). Os BE estão previstos na LOAS em 4 modalidades:

(1) o *Auxílio Natalidade* serve para atender as necessidades de um bebê que está por nascer ou que nasce morto ou morre após o nascimento e, no caso de morte da mãe, pode ser ofertado através de pecúnia ou em bens de consumo. Art. 3º O auxílio por natalidade atenderá, preferencialmente, aos seguintes aspectos: I - necessidades do nascituro; II - apoio à mãe nos casos de natimorto e morte do recém-nascido; e III - apoio à família no caso de morte da mãe (BRASIL, 2007);

(2) o *Auxílio Funeral* serve para atender as despesas com funeral, velório e sepultamento além das necessidades urgentes da família, para reduzir a vulnerabilidade provocada por morte de membro da família. Art. 4º O auxílio por morte atenderá, prioritariamente: I - a despesas de urna funerária, velório e sepultamento; II - a necessidades urgentes da família para enfrentar riscos e vulnerabilidades advindas da morte de um de seus provedores ou membros; e III - a ressarcimento, no caso da ausência do benefício eventual no momento em que este se fez necessário (BRASIL, 2007);

(3) a *Vulnerabilidade Temporária* contempla advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar de maneiras momentâneas entendidas como: I - Riscos: ameaça

de sérios padecimentos; II - Perdas: privação de bens e de segurança material; e III - Danos: agravos sociais e ofensa. Parágrafo único. Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer: I - Da falta de: a) Acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação; b) Documentação; c) Domicílio; e d) Da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos; III - Da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida; IV - De desastres e de calamidade pública; e V - De outras situações sociais que comprometam a sobrevivência (BRASIL, 2007);

(4) a *Calamidade Pública*, que significa o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes (BRASIL, 2007).

No que diz respeito às responsabilidades governamentais, para todas as modalidades dos BE, a lógica do cofinanciamento se mantém por intermédio da transferência fundo a fundo, conforme o artigo 30 da LOA-2011, e cabe aos Estados destinarem recursos financeiros aos municípios a título de participação no custeio do pagamento. Ao município cabe destinar recursos para o custeio do pagamento do BE, além de regular a oferta em âmbito local com participação do Conselho de Assistência Municipal (BRASIL, 2011). É papel do Estado conforme a lei nº 7.966, de 16 de maio de 2018, regular a concessão de benefícios eventuais providos de maneira direta, garantindo previsão orçamentária. A mesma legislação ainda reforça que a concessão e o valor dos benefícios serão definidos pelos Estados e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

Quadro 9 - Legislações sobre Benefícios Eventuais

Principais Legislações - Benefícios Eventuais	
Resoluções Nacionais	
Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011.	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006; (resolução na página 51).	Propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social.
Decreto nº 6.307, de 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.

(Continua na próxima página.)

Resolução nº 39, de 09 de dezembro de 2010.	Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social, em relação à Política de Saúde.
Normativas sobre Benefício Eventual – Pandemia da COVID-19	
Portaria nº 58, de 15 de abril de 2020.	Aprova a Nota Técnica nº 20/2020, que traz orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19, causada pelo novo Coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
Nota Técnica nº 20/2020	Orientações gerais a Estados, Municípios e Distrito Federal – DF acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no atendimento às demandas emergenciais de enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.
Normativas Estaduais	
Lei nº 7.966, de 16 de maio de 2018.	Dispõe sobre a Política Estadual de Assistência Social e sobre o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.
Decreto n.º 24.301, de 22 de maio de 1998.	Regulamenta o fundo estadual de assistência social, instituído pela lei n.º 2.554, de 14 de maio de 1996. O governo do estado do Rio de Janeiro

Fonte: Elaborado pela autora a partir das normativas.

Existem algumas possibilidades de utilização dos benefícios eventuais para vulnerabilidades temporárias em situação de calamidade, ou seja, aquelas que estão em conformidade com o Decreto 6.307/07. Quando os indivíduos estão momentaneamente impossibilitados de lidar com o enfrentamento de situações específicas, cuja ocorrência impede ou fragiliza a manutenção; o benefício eventual busca garantir o restabelecimento das seguranças sociais que foram comprometidas com o evento das situações de emergência e calamidades (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2018). Isso dado, seguem algumas possibilidades:

1) *Alimento como Benefício Eventual*: os riscos, perdas e danos que caracterizam a vulnerabilidade temporária podem afetar a integridade dos indivíduos e famílias ao prejudicarem as condições que possuem para suprir as necessidades e a fragilidade no acesso à alimentação. A prática mais comum dos gestores é a concessão de cesta básica, uma iniciativa recorrente ao longo da história da assistência social. A opção do gestor na oferta da cesta precisa ser bem avaliada, tendo em vista que o processo muitas vezes pode ser moroso e, então, deve-se considerar a necessidade de contratação de uma empresa. Com o advento da calamidade há a possibilidade da dispensa de licitação, porém o gestor precisa estar atento aos valores e aos

prazos que a empresa vai realizar para a entrega do produto; além da contratação e do preço, o gestor precisará viabilizar uma logística para entrega dessas cestas, incluindo gastos com transporte. Deve estar atento às regras de saúde no contexto da pandemia evitando, assim, aglomeração e exposição dos usuários, ou seja, além do custo da cesta básica precisam ser incluídos os gastos com logística e distribuição dos BE, na forma de cesta básica. Além disso, a cesta básica deve ser composta com produtos não perecíveis e iguais para todos e deve-se respeitar as condições de saúde como por exemplo celíacos, diabéticos, pessoas com restrição a lactose, entre outras.

A cesta básica, em sua maioria, também não contempla verduras e legumes que fazem parte de uma dieta saudável (OLIVEIRA, 2020). Uma alternativa a essas problemáticas citadas ao longo do artigo foi proposta pela Frente Nacional de Defesa do SUAS e da Seguridade Social que, no âmbito do BE, defende medidas como: a entrega de cesta básica, a criação de benefício específico como transferência monetária, a criação de vales para aquisição de bens em substituição das cestas e ampliação da composição das cestas básicas (FRENTE NACIONAL DE DEFESA DO SUAS).

2) *Auxílio funeral*: este benefício pode ser concedido por outros setores de políticas, ou seja, não é uma atribuição exclusiva da assistência social, mas em situação de calamidade é muito importante a garantia de acesso ao funeral, velório e sepultamento. Ressaltamos que a assistência social tem uma etapa posterior que poucos municípios têm especificado em suas legislações, pois a ela compete as provisões das necessidades urgentes da família advindas da morte de um provedor. No entanto, muitos municípios só executam as despesas com a morte.

3) *Pagamento do Aluguel*: os riscos, as perdas e os danos decorrentes da falta de domicílio caracterizam uma vulnerabilidade temporária, cabe então a concessão de aluguéis para as pessoas em desproteção social. A nomenclatura pode variar de acordo com o município, tais como: Aluguel Social, auxílio aluguel, benefícios por desabrigamento. Esta previsão consta no decreto 6.307/07; conforme artigo 7º, o SUAS preconiza garantir a segurança de sobrevivência das famílias (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

II - da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos; III - da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida; IV - de desastres e de calamidade pública; e V - de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência (BRASIL, 2007).

4) *Documentação Civil Básica*: a ausência de documentos coloca as pessoas em situação de insegurança social, uma vez que compromete o exercício da plena cidadania. Um exemplo bem ilustrativo é o recebimento de benefícios de transferência de renda através de bancos, uma vez que os usuários só conseguem realizar os saques mediante a apresentação de um documento com foto, como a antecipação de FGTS (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

Em síntese, são inúmeras as barreiras que os BE precisam ultrapassar para efetivação dos direitos das pessoas atingidas pelas calamidades: a ampliação do acesso, a presença mais incisiva dos setores de vigilância social na elaboração de estudos orientadores, a fim de ampliar a diversidade de benefícios que impactem positivamente nas diferentes vulnerabilidades enfrentadas pelos cidadãos no contexto de calamidade. Clareza no cofinanciamento por parte das três esferas de governo e ampliação do financiamento para que o público-alvo, que precise acessar tenha garantias de atendimento, os BE não têm critério de renda predeterminado na LOAS, os critérios surgem das legislações municipais, que é outro aspecto problemático que precisa ser enfrentado, muitos municípios não possuem normativas para os BE e outros as normativas são antigas, muitas vezes misturando ações da saúde com a assistência social.

Um longo caminho precisa ser percorrido para efetivação deste direito articulado a política de assistência social, de forma que ultrapasse as características da ajuda do assistencialismo. Nos anos eleitorais, se utilizar dos BE, que é um direito, com teor eleitoral é crime previsto no código eleitoral. Portanto, há que se desvencilhar a garantia de direitos das trajetórias das políticas públicas fragmentadas, fragilizadas, limitadoras dos BE a doações isoladas e com restrição ao acesso em patamares de renda mínima, especialmente em plena situação de calamidade pública. Se faz necessário exigir do poder público, através das políticas públicas de assistência social, agilidade, eficiência e eficácia na implementação das ações de maneira a garantir condições de sobrevivência aos cidadãos.

Tratamos até aqui do marco normativo da assistência social nos desastres e estudamos os benefícios eventuais em um contexto nacional. O item seguinte apresenta o programa Aluguel Social, no ERJ e em Petrópolis, dada a sua centralidade e importância assumida no contexto de desastres, entendemos ser importante trazer as normativas mesmo sendo estaduais e municipais. As informações abaixo foram apresentadas nesse capítulo, por se tratar de um breve histórico a partir da linha do tempo das legislações. Já a análise da operacionalização deste programa será problematizada nos capítulos que tratam mais especificamente do município de Petrópolis. A intenção da próxima sessão é apresentar as normativas do Programa Aluguel Social.

4.3. Marco Normativo do programa Aluguel Social no Estado do Rio de Janeiro: as origens do Programa e suas especificidades no município de Petrópolis

O Programa Morar Seguro, criado em 2010 a partir do Decreto nº 42.406/2010, o programa prevê a construção de unidades habitacionais para o reassentamento da população que vive em áreas de risco no ERJ. O programa é uma parceria com os municípios, por meio de termo de colaboração, as prefeituras precisam aderir ao programa através da identificação das áreas de risco em: área verde – baixo risco, área amarela – moderado risco e área vermelha – alto risco, os municípios podem pedir ajuda ao Estado para o processo de classificação dos riscos. O Estado a partir deste estudo pode realizar interdição e desocupação, e os municípios ficam com a responsabilidade de recuperar tais áreas e impedir as novas ocupações. (DECRETO 42.406/2010). O aluguel social tem suas origens no artigo 8º do decreto 42.406/2010,

[...] que prevê que enquanto não estiver disponível as unidades habitacionais para reassentamento da população residente em áreas de risco, o Estado providenciará, diretamente ou através do Municípios, o acolhimento das famílias removidas em abrigos, ou pagará, através da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, o valor de R\$500,00 (quinhentos reais) por mês a título de aluguel social (DECRETO 42.406/2010).

A regulamentação do Aluguel Social ocorreu por meio do Decreto 43.091/2011, que vai regulamentar os procedimentos de concessão, segundo o decreto, o mesmo seria a manifestação da dimensão positiva do direito à moradia, íntima e indissociavelmente ligada ao princípio da dignidade humana, como abaixo definido:

O Aluguel Social é um benefício assistencial, não definitivo, destinado a atender necessidades advindas da destruição total ou parcial do imóvel residencial do beneficiário, decorrente de calamidade pública ou de remoções de pessoas residentes em áreas de risco, nos casos definidos por ato do Governador do Estado (DECRETO 43.091/2011).

Em seguida uma nova redação formalizada no Decreto nº 44.052 de 2013 vai regulamentar a concessão, fiscalização e supervisão do aluguel social. São os seguintes critérios de elegibilidade para o recebimento:

§ 1º O Aluguel social poderá ser concedido à família afetada por um período de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por igual período, desde que haja comprovação da real necessidade do seu pagamento;
§ 2º O Aluguel Social será pago somente para o núcleo familiar atingido, sendo vedada a constituição de duplicidade familiar para fins de acumulação de dois ou mais benefícios (DECRETO 44.052/2013).

A fiscalização é de responsabilidade das prefeituras, o PRODERJ vai oferecer infraestrutura de tecnologia da informação capaz de desenvolver, sediar, manter e operar as bases de dados operacionais e suporte aos procedimentos para pagamento do aluguel social.

Nesse sentido, ainda em 2013 novamente, a SEASDH pagava aluguel social para os municípios atingidos pelas chuvas na Região Serrana (Areal, Bom Jardim, Petrópolis, Nova Friburgo, São José do Vale do Rio Preto, Sumidouro e Teresópolis), além de Sapucaia, Barra Mansa, Niterói e São Gonçalo. No município do Rio de Janeiro, o auxílio é pago para os moradores de comunidades, como Complexo do Alemão, Mangueiras, Pavão-Pavãozinho, entre outras, que receberam obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

É interessante observar que desde a concepção do aluguel social a mesma garantia a permanência dos beneficiários do programa até o recebimento da nova moradia, ou seja, quando as famílias fossem reassentadas.

A sistemática de pagamento do Aluguel Social se desenvolveu em duas etapas: a primeira de abril de 2010 a janeiro de 2011, foi executado na modalidade de convênio, com participação de recursos financeiros da União, sendo repassado para os municípios efetuarem os pagamentos diretamente aos beneficiários. Os recursos federais, R\$ 21 milhões, foram repassados à Secretaria de Estado de Obras – Seobras, que descentralizou para a SEASDH. Tais recursos foram destinados para famílias dos municípios de Niterói e São Gonçalo, regiões atingidas pelas chuvas em 2010. Cabe salientar que, nessa fase, não era utilizado um sistema informatizado de gestão de pagamento. Em um segundo momento, a partir de fevereiro de 2011, começou-se a utilizar um sistema informatizado de gestão de pagamentos e os recursos passaram a ser oriundos somente do Governo Estadual, sem repasse para os municípios. Dessa forma, o Estado começou a pagar diretamente aos beneficiários por meio da Caixa Econômica Federal – CEF. Foi, à época, firmado contrato com a CEF, juntado ao processo administrativo nº. E23/100/2011.

Os municípios beneficiados com o benefício do Aluguel Social em 2010 foram somente Niterói e São Gonçalo. Cabe delimitar que o município de Niterói, antes mesmo do Programa

Morar Seguro, já tinha uma legislação que regulamenta o aluguel social no município. de acordo com a Lei nº 2425, de 10/01/2007 “Fica criado no âmbito da Prefeitura Municipal de Niterói o Programa Aluguel Social, que passa a fazer parte da Política Municipal de Assistência Social e da Política Municipal de Habitação, passando a dar suporte às intervenções urbanas emergenciais de relevante interesse público⁶.” Sendo responsáveis pelo pagamento e gestão do programa, de acordo com o Art 6: “Os órgãos gestores do Programa Aluguel Social serão a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Defesa Civil e Ação Comunitária, devendo o contrato de locação ser lavrado pelo Município diretamente com os proprietários dos imóveis, através da Procuradoria Geral do Município.”

É importante destacar que em 2016 houve um Decreto de nº 45.806, de 03 de novembro de 2016, que decide por extinguir o aluguel social no âmbito do ERJ. A justificativa era a crise do ERJ, a implementação de um pacote de austeridade fiscal, há por parte do Estado uma alegação de gasto de R\$5 milhões com 10 mil beneficiários do programa aluguel social, gasto esse que onerava os cofres do ERJ (G1, 28/11/2016). O decreto estipula que os beneficiários seriam contemplados com o pagamento do aluguel social até 2017 com encerramento do programa, porém em novembro de 2016, o Decreto Legislativo 01 de 2016, susta os efeitos do Decreto nº 45.806, de 03 de novembro de 2016, que " Extingue o aluguel social no âmbito do Estado do Rio de Janeiro ".

Com a decretação de calamidade no município de Petrópolis, por meio do Decreto nº 033, de 15 de fevereiro de 2022, e homologado pelo Decreto Estadual nº 47.957 de 16 de fevereiro de 2022, é promulgado o Decreto nº 47.962 de 18 de fevereiro de 2022 que determina a inclusão imediata das vítimas da calamidade pública no município de Petrópolis no programa Aluguel Social.

Considerando a excepcionalidade da situação, a inclusão no programa poderá ocorrer mediante simples declaração unilateral do interessado, devendo promover a juntada dos laudos previstos no art. 2º, § 3º, do Decreto nº 42.406, de 13 de abril de 2010, em até 60 dias, sob pena de cessação do benefício (Decreto nº 47.962 /2022).

⁶ Legislação disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2007/243/2425/lei-ordinaria-n-2425-2007-fica-criado-no-ambito-da-prefeitura-municipal-de-niteroi-o-programa-aluguel-social-que-passa-a-fazer-parte-da-politica-municipal-de-assistencia-social-e-da-politica-municipal-de-habitacao-passando-a-dar-suporte-as-intervencoes-urbanas-emergenciais-de-relevante-interesse-publico?q=aluguel+social+>. Acesso em: 08 março 2022.

Em março de 2022, o Estado por meio do decreto nº 47.995 de 17 de março de 2022 vai determinar o valor do Benefício Eventual do Aluguel Social, o valor de R\$500,00 (quinhentos reais) reais vai ter um adicional de R\$300,00 (trezentos reais) totalizando R\$800,00 (oitocentos reais) o valor será somente para os afetados da tragédia de 15 de fevereiro e 20 de março de 2022. Este decreto vem com uma cláusula do período de permanência no programa:

I - O presente Decreto vigorará com o valor majorado do benefício do aluguel social de R\$ 800,00 (oitocentos reais) e poderá ser concedido à família afetada por um período de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado desde que haja comprovação da real necessidade do seu pagamento, conforme previsto no Decreto nº 44.052 de 30 de janeiro de 2013 (DECRETO nº 47.995/2022)

Por último, temos Resolução a SEDSODH Nº 528 de 22 de março de 2022, que dispõe sobre o procedimento para a concessão e fiscalização do benefício de o “aluguel social” no âmbito do programa morar seguro nos termos dos decretos estaduais nº42.406/2010 e 44.052/2013

No município de Petrópolis, desde 2002, foi promulgado o Decreto Nº 278 de 23 de janeiro de 2002 que concede benefícios, “Aluguel-Emergência” e “Auxílio-Emergência”, vinculados ao Programa Municipal de Renda Mínima, às vítimas das chuvas do verão 2001/2002. O programa consistia na concessão de um benefício assistencial temporário, destinado a atender necessidades advindas da remoção das famílias de baixa renda domiciliadas em área de risco ou desabrigadas em razão de situações de emergências ou estado de calamidade pública, que não possuía outro imóvel próprio no município ou fora dele. Em 2014, essa legislação sofreu alterações por meio do Decreto Nº 468 de 14 de julho de 2014 estabelecendo a recomposição do “Aluguel Emergência”, o mesmo vai sofrer um reajuste passando a vigorar o valor de R\$500,00 (quinhentos reais), a fiscalização será por conta do Conselho Municipal de Assistência Social.

Em 2018, a Lei Nº 7.681 de 06 de julho de 2018 regulamenta os Procedimentos para concessão do benefício de Auxílio Aluguel no Município de Petrópolis e dá nova nomenclatura aos programas que cita. Os critérios de renda para concessão do benefício são:

Na composição da renda familiar deverá ser levado em consideração a totalidade da renda bruta dos membros da família, oriundos do trabalho e/ou outras fontes de trabalho de qualquer natureza, estabelecendo

como critérios a percepção do valor de até 03(três) salários-mínimos, ou renda mensal de até meio salário mínimo (LEI 7681/2018).

O cadastro das famílias e o acompanhamento ocorre via secretaria municipal de assistência social, os imóveis alugados precisam estar localizados no município de Petrópolis e fora da área de risco.

Com advento da decretação de estado de calamidade pelo município de Petrópolis, houve necessidade de regulamentação do aluguel social do Estado. Nesse sentido, o Decreto Nº 041 de 24 de fevereiro de 2022 regulamentou o Programa Estadual Aluguel Social no âmbito do Município de Petrópolis. Alguns “considerandos” do Decreto reforçam que o programa é Estadual, com algumas responsabilidades voltadas para prefeitura e indicam que o cadastramento das famílias é de responsabilidade do município. A resolução do município coloca o governo do Estado com a responsabilidade de pagar R\$800, 00 por família beneficiada, sendo que a gestão e fiscalização ficam sob a responsabilidade da secretária de assistência social. Segue o trecho que especifica o acordado dos valores para se atingir um total de R\$1000,00:

CONSIDERANDO o prévio entendimento entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Petrópolis, com a anuência do Poder Judiciário Estadual e da Defensoria Pública Estadual, que definiu o valor excepcional de R\$ 1.000,00 (mil reais) mensais do Aluguel Social, sendo o Governo do Estado responsável pelo pagamento de R\$ 800,00 (oitocentos reais) e o Município pelo pagamento de R\$ 200,00 (duzentos reais) (DECRETO 041/2022).

Outra diferença está na forma de pagamento. O município de Petrópolis, estipula o valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) mensais, a serem pagos aos proprietários dos imóveis que serão ocupados pelas famílias beneficiárias do programa estadual Aluguel Social e a Prefeitura se predispõe a pagar os R\$800,00 caso o Estado atrase, segue o trecho:

Parágrafo único. Caso o Estado do Rio de Janeiro não disponibilize, ao momento da quitação do aluguel, o valor da contrapartida financeira cabível de R\$ 800,00 (oitocentos reais) mensais, por família, o Município de Petrópolis arcará com o valor total do benefício, no montante de R\$ 1.000,00 (mil reais) mensais, resguardando seu direito de exigir o ressarcimento da quantia devida pelo Estado do Rio de Janeiro aos cofres públicos do Município (DECRETO 041/2022).

Destaca-se também que o secretário de assistência social opera como fiador, assim o locador pode firmar o contrato com poder público sendo o locatário:

Parágrafo único – Fica delegada ao Secretário Municipal de Assistência Social a competência para celebração do referido contrato de garantia, a fim de avalizar o direito ao beneficiário.

Art. 8º – Fica estabelecido que, na hipótese de o locador preferir que o contrato seja realizado e celebrado diretamente com o locatário, o Poder Público poderá autorizar a elaboração de contrato de garantia do pagamento do benefício do Aluguel Social estadual com o locatário, para que o seu direito de moradia seja preservado (DECRETO 041/2022).

No dia seguinte foi promulgado o Decreto Nº 042 de 25 de fevereiro de 2022 que dispõe sobre a complementação, pelo município de Petrópolis, do valor do aluguel social a ser pago pelo Estado:

Art. 1º – Fica determinado o uso dos programas de trabalho já existentes no orçamento da Secretaria Municipal de Assistência Social, para complementar os valores pagos a título do programa estadual Aluguel Social, conforme Decreto Estadual nº 47.962 de 18 de fevereiro de 2022, no sentido de viabilizar o pagamento de locações de imóveis em favor de locatários vitimados pela calamidade pública.

Art. 2º – Devido às consequências sociais e habitacionais provocadas pela calamidade pública declarada pelo Decreto Municipal n.º 033, de 15 de fevereiro de 2022, é permitido, de forma excepcional, a locação de imóveis, através do programa estadual Aluguel Social, para locatários vitimados, cujo valor locatício ajustado no contrato anterior não permita o aluguel de imóveis em área segura.

O benefício “Aluguel Social”, que antes de 2022 era exclusivamente financiado e gerido pelo governo Estadual, vai sofrer modificação em Petrópolis, pois o município passa a complementar o valor do repasse do Estado. O Estado financia R\$ 800,00 e o município R\$200,00, o beneficiário passa a contar com R\$1000,00 reais para pagamento do aluguel social.

Observamos que o Decreto do município de Petrópolis do aluguel social se diferencia do modelo vigente do Estado, em três aspectos: o pagamento da prefeitura é realizado para o proprietário que aluga o imóvel, caso o Estado atrase o repasse de recurso a prefeitura vai arcar

com a parcela do Estado e o fiador estará personificado na figura do Secretário da SMAS, segundo a prefeitura a intenção é dar credibilidade ao programa.

A prefeitura de Petrópolis demarcou sua participação em um programa que anteriormente era responsabilidade do Estado e o município só auxiliava nas questões burocráticas e fiscalizadoras.

Em síntese, esta seção apresentou como as legislações Estaduais e do Município de Petrópolis trataram o programa Aluguel Social. Já no próximo capítulo apresentaremos como foi implementado este programa com o aumento da demanda advinda das chuvas de fevereiro e março de 2022, sendo este programa a principal alternativa proposta pelo Estado e Prefeitura para retirarem as famílias dos abrigos montados em sua maioria nas escolas do município de Petrópolis.

4.4. Diretrizes do SUAS cotejadas com as Normativas da política de assistência social e Situação de Calamidade

A análise das normativas deve vir acompanhada de considerações sobre as bases que consolidam o SUAS para que a integração dos níveis de proteção do Sistema (PSB – Proteção Social Básica e PSE – Proteção Social Especial) não seja desprestigiada. Não é apenas o Serviço de Proteção Especial de Alta Complexidade, por determinação da Resolução 109/2009, que tem responsabilidade na assistência social na gestão de riscos e desastres. Portanto, cabe compreender o papel integrativo dos níveis de proteção social na PNAS na gestão de riscos e desastres. O SUAS, considerando as atribuições legalmente estabelecidas, deve promover a proteção integral às famílias atingidas, ou seja, a atuação privilegiada da assistência social em contextos de emergência e calamidade só consegue ser compreendida e executada de maneira ampla se forem cotejadas as diretrizes e princípios do SUAS com as legislações complementares da atuação socioassistencial em contextos de desastres e calamidade.

A análise reducionista das atribuições do SUAS em situações de desastres restringe a perspectiva da atuação à assistência social e pressupõe que está só atua por meio da proteção social especial de alta complexidade e da montagem/ desmobilizações dos abrigos provisórios e dos benefícios eventuais. Consequentemente, são desconsideradas as suas atribuições no antes, durante e pós-calamidade. As respostas a situações de desastres demandam a atuação de todos os níveis de proteção do SUAS de forma articulada, intersetorialmente e interinstitucionalmente, como prevê a atuação da defesa civil. A clareza em relação as atribuições, competências e dos papéis dos diferentes órgãos envolvidos, possibilita respostas

mais céleres e efetivas. Considerando os potenciais situações de calamidade, os três níveis de complexidade do SUAS devem operar de forma integrada como parte de um sistema articulador e provedor de benefícios, serviços, projetos e programas preparados para responder às demandas dos atingidos. Nesse sentido, considera-se as seguintes possibilidades de atuação:

a) *Proteção Social Básica:*

Nesse âmbito destaca-se o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) que é um equipamento que atua na prevenção de agravamento das situações de vulnerabilidades e violações de direitos, obrigatoriamente, devem estar localizados nos territórios de maior vulnerabilidade, ou seja, os territórios de risco de enchentes e inundações precisam ser atendidos dentro da metodologia de atuação dos CRAS. A prevenção aos desastres e calamidades precisa estar inserida no trabalho de base desse equipamento, considerando que a prevenção ainda é a maneira mais efetiva de atuação.

O CRAS, para além da prevenção, atua após a ocorrência do desastre uma vez que precisa disponibilizar os profissionais da proteção social básica para auxiliar na reconstrução dos vínculos familiares e comunitários dos afetados.

Ainda no âmbito da proteção social básica, destaca-se a relevância do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV e da centralidade da família que em situação de calamidade pode ter sofrido perdas como: mortes de parentes, amigos e vizinhos, danos/perdas dos imóveis, em alguns casos se faz necessário a troca de território. O SCFV é importante para o fortalecimento das relações familiares e comunitárias, a partir da integração entre família e comunidade que é tarefa primordial nessas situações e a proteção social básica tem expertise nessas relações.

Um serviço que deveria estar presente em todos os municípios no SUAS é a Vigilância Socioassistencial, que tem como responsabilidade realizar estudos e diagnósticos, localizar a presença e as formas de vulnerabilidades e riscos dos territórios fomentando o caráter preventivo e proativo e atuando na tomada de decisão qualificada dos gestores na implementação de programas, projetos e serviços da política de assistência social (BRASIL, 2012). A abordagem de calamidades demanda reportar ao importante papel da vigilância socioassistencial na prevenção antes da ocorrência dos desastres e durante e após a calamidade, oferecendo dados, indicadores e informações qualificadas das famílias e territórios atingidos. Algumas ações como o conhecimento e mapeamento das áreas de risco predispostas a serem atingidas nas situações de calamidade e desastres, além do perfil das famílias, inclusive as que

fazem parte do Cadastro Único com indicativo de públicos prioritários, são atribuições da vigilância socioassistencial.

b) Proteção Especial de Média Complexidade:

A emergência e a calamidade são caracterizadas como uma situação de risco pessoal e social em decorrência da violência e violação dos direitos, ou seja, os afetados pelos desastres passam a ser público do CREAS. Portanto, a inclusão no serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) é uma possibilidade, pois o serviço objetiva o fortalecimento da função protetiva da família diante das situações de vulnerabilidade. O PAEFI tem como proposta romper com o ciclo violador de direitos, podemos incluir nesse ciclo as famílias atingidas pelos desastres e prevenir as reincidências. Considerando os profissionais que compõem as equipes do CREAS, um importante ator é o advogado que vai orientar os atingidos dos direitos que podem ter acesso, vai articular junto a instâncias, como a Defensoria Pública e Ministério Público, o acesso aos direitos dos desalojados e desabrigados.

c) Proteção Especial de Alta Complexidade:

Esse nível de proteção é responsável pelos acolhimentos temporários e por aqueles que precisarão ser estendidos como, por exemplo, crianças que perderam os pais e não dispõe de familiares para cuidado e proteção. Os abrigos temporários são equipamentos de extrema relevância para afastamento do risco circunstancial. É importante ressaltar que o SUAS trata de segurança de acolhimento, ou seja, as famílias precisam ser acompanhadas por todo o período que perdurar a desproteção social.

A atuação do SUAS de forma integrada demanda uma divisão de atribuições que envolva todos os níveis de proteção do sistema (Gestão, Proteção Social Básica – PSB e Especial e Média e Alta Complexidade – PSE). Além disso, demanda identificar a necessidade de contratação de recursos humanos quando necessário; ter a devida atenção aos públicos específicos como crianças e adolescentes; idosos; pessoas com deficiência; gestantes e nutrízes; não perder de vista a referência e contrarreferência entre os níveis de proteção e os encaminhamentos para rede especializada como, por exemplo, a rede de saúde mental e os programas de habitação.

4.5. Avanços da Compreensão da Assistência Social na Gestão de Desastres

A proposta desta seção é analisar o processo de amadurecimento da política de gestão de desastres com um olhar para a assistência social. Nesse sentido, considerou-se como os

documentos, os espaços de participação, tais como as conferências, as legislações e a própria participação do poder público e da categoria profissional do serviço social, por meio dos conselhos, começam a contemplar as possibilidades de atuação do SUAS nos contextos de desastres.

4.5.1. Novos rumos para a atuação do SUAS a partir das Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em Contextos de Emergência Socioassistencial

Em 2020 o MC, por meio de um Grupo de Trabalho (GT) da Secretária Nacional de Assistência Social nas Situações de Calamidade, lança um documento intitulado *Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social*, que pode ser considerado como o maior e mais detalhado documento sobre a atuação da política de assistência social na gestão de desastres. Esta diretriz é um marco da atuação diferenciada do SUAS no contexto de desastres. Ressaltamos que este documento não é uma normativa, como o próprio nome diz são diretrizes, ou seja, são orientações; não tem um caráter vinculativo, de obrigatoriedade de atuação dos gestores da assistência social.

No âmbito da proposta de analisar a operacionalização da política de assistência social na gestão de desastres, estas diretrizes constituem uma importante ferramenta neste processo de construção. O documento apresenta as seguintes diretrizes da atuação da Assistência Social em contextos de emergência socioassistencial⁷:

Primazia da coordenação do poder público-estatal: é dever do Estado assegurar a efetivação de ações socioassistenciais que visem à garantia dos direitos e o acesso da população afetada aos meios de sobrevivência e reorganização da vida. As organizações da sociedade civil têm grande importância e responsabilidade neste momento, sob a coordenação das ações de responsabilidade estatal.

Ações coordenadas e fortalecimento das capacidades locais: todas as ações devem ser definidas considerando as demandas específicas do território afetado e pressupõem integração entre os entes federados visando fortalecer as capacidades locais e respostas coordenadas às consequências dos contextos de emergência. Quase sempre, as rotinas precisarão ser flexibilizadas e incrementadas a curto, médio ou longo prazo.

Garantia dos direitos, prevenção e combate à violência e violação de direitos: necessário fortalecimento dos direitos humanos fundamentais e superação das situações de violação e violência,

⁷ As diretrizes aqui elencadas foram extraídas do documento *Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial*.

garantidas por meio das seguranças socioassistenciais de sobrevivência (de rendimentos e de autonomia), acolhida e convívio ou vivência familiar que exprimem a proteção social necessária nas distintas fases da vida, diversidade sexual e de gênero, e raça/etnia, prevenindo a recorrência e agravamento de processos que gerem ou acentuam situações de violência, vulnerabilidades sociais, situação de risco pessoal e social e violação de direitos, em face de contextos de emergência. É importante frisar que a flexibilização de rotinas, métodos e atenção não deve ensejar discursos e práticas de flexibilização de direitos sociais e humanos.

Fortalecimento da participação e do controle social e respeito à cultura local: é responsabilidade da Assistência Social reconhecer seu/sua usuário/a e, neste caso, a população afetada como ator central na reconstrução da sua história de vida e da comunidade. Portanto, a Assistência Social deve sempre primar pela vocalização e autonomia da população, considerando os saberes locais, a organização comunitária e a participação das famílias nos processos decisórios. É importante incentivar a participação dos/das usuários/as em espaços de discussão e decisões relacionadas aos contextos de emergência (conselhos, organizações da sociedade civil, com representação em 16 gabinetes/comitês/grupos de crise, ou outros). Igualmente relevante é a atuação dos conselhos de assistência social no acompanhamento das ações socioassistenciais diante destes contextos.

Atuação intersetorial: reconhecimento da importância da atuação em rede, como parte de um sistema integrado de resposta à emergência, envolvendo diversos setores e atores sociais, como, por exemplo, a sociedade civil e aqueles que compõem o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, de forma a atender os direitos individuais e coletivos, bem como minimizar os danos advindos dos contextos de emergência socioassistencial (MC/2020).

O documento se divide em seis eixos estratégicos de ação com atuação na pré-emergência, emergência e pós-emergência, são eles:

Quadro 10 – Eixos estratégicos da atuação da política de assistência social

Eixo 1: Gestão Administrativa, Legal e Orçamentária.	
Detalhamento	Tem por objetivo indicar as ações necessárias quanto à gestão normativa, administrativa e orçamentária para atuação nas situações de pré-emergência, emergência e pós-emergência em âmbito municipal/distrital, estadual e federal.

(Continua na próxima página.)

Eixo 2: Vigilância Socioassistencial.

Detalhamento	Tem como responsabilidade a produção, sistematização e análise das informações tempestivas e confiáveis que são tão difíceis de serem consolidadas durante uma emergência. Por meio das informações, a Vigilância Socioassistencial apoia atividades de planejamento, organização e execução das ações realizadas pela gestão da emergência e pelos serviços que atuam neste momento. Nas orientações técnicas da vigilância socioassistencial é importante a análise da adequação entre as necessidades da população e oferta dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais vistos sob a perspectiva do território. Para além do planejamento da oferta X demanda é importante a realização da busca ativa para evitar o agravamento do dano.
---------------------	---

Eixo 3: Trabalho Social com Famílias e Indivíduos

Detalhamento	Tem centralidade na família e no território, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no território de vivência. Atende as necessidades dos usuários através de dois níveis de proteções: a proteção social básica e a proteção social especial, visando à provisão de serviços, programas, projetos e benefícios e integrando as ações das demais políticas setoriais, e também por outras organizações da sociedade civil. Em contextos de emergências é fundamental a colhida às famílias e indivíduos, escuta qualificada, orientação e inserção nos serviços, programas e benefícios socioassistenciais e de transferência de renda, e encaminhamento à rede socioassistencial e a outras políticas públicas, conforme o caso. O Trabalho Social com as Famílias deve abordar aspectos objetivos como perda de renda, moradia, capacidade de acesso a alimentos, aumento da violência e violação de direitos, mas também aspectos subjetivos como impotência, irritabilidade, angústia, trauma, luto, medos e vícios, entre outros temas causados ou agravados pelos contextos de emergência.
---------------------	---

Eixo 4: Benefícios Socioassistenciais e Transferência de Renda

Detalhamento	Traz a atuação da Assistência Social no que se refere aos benefícios, sistematizando informações sobre a oferta (concessão e entrega) de Benefícios Eventuais, procedimentos a serem adotados quanto aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e em relação ao Programa Bolsa Família (PBF). Destinam-se aos cidadãos e às famílias com impossibilidade temporária de arcar com o enfrentamento de contingências sociais, cuja ocorrência provoca riscos e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade da família e a sobrevivência de seus membros, devendo ser ofertados no âmbito dos serviços socioassistenciais. Sua oferta envolve o processo de escuta qualificada, acolhida com vistas à recuperação da autonomia dos sujeitos sociais, promovendo tanto o acesso a bens materiais quanto imateriais no restabelecimento do convívio familiar e comunitário dos beneficiários.
---------------------	--

Eixo 5: Acolhimento

Detalhamento	Os serviços de acolhimento compõem a Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS e pode ser ofertado para diferentes públicos e modalidades: crianças e adolescentes, adultos e famílias, pessoas com deficiência, pessoas idosas, entre outros. Deve assegurar proteção integral a famílias e indivíduos afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitário de origem e atuar no resgate dos vínculos familiares e comunitários, ou para a construção de projetos de vida a partir de novas referências. Entre as possibilidades de oferta, estão os acolhimentos emergenciais para famílias e indivíduos desabrigados ou desalojados, que visam promover apoio e proteção à população afetada com a oferta de alojamentos provisórios, assegurando provisões de ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social. Oferta de acolhimento provisório, podendo também ser necessário a reorganização dos serviços de acolhimento já existentes nos territórios afetados, além da possibilidade dos serviços serem afetados no contexto de emergência.
---------------------	--

(Continua na próxima página.)

Eixo 6: Articulação e Intersetorialidade

Detalhamento

A gestão de contextos de emergência socioassistencial implica na adoção de medidas que envolvam diversos setores e atores sociais, tendo como objetivo desenvolver um conjunto de ações e políticas públicas voltadas à proteção social, principalmente no alcance da identificação e de soluções das vulnerabilidades existentes no território. Por sua complexidade, ao envolver uma gama variada de setores, a intersectorialidade exige atenção e planejamento, de forma a não deixar em segundo plano os vínculos existentes e já estabelecidos, as memórias e os direitos individuais e coletivos, e demais aspectos subjetivos envolvidos.

Os contextos de emergência demandam uma atuação articulada do sistema de proteção e defesa civil local e a ativação de uma instância intersectorial (gabinete/comitê/grupo de crise), de forma que diversos órgãos sejam acionados para agir de forma imediata e coordenada. Assim, a área de assistência social deverá atuar em conjunto com as ações das demais áreas envolvidas, principalmente junto à área de proteção e defesa civil, articulando-se quanto ao planejamento, execução e monitoramento das ações emergenciais. É relevante destacar a também necessária atuação de outros atores, tais como instâncias de controle social, conselhos de direitos e tutelares, organizações da sociedade civil, entre outros.

Fonte: Diretrizes para atuação da Política de Assistência Social em Contextos de Emergência Socioassistencial, 2020.

O documento, mesmo não sendo uma normativa, avança na compreensão de toda rede pública de assistência social trabalhando na minimização dos riscos e danos ocasionados por uma situação de emergência e calamidade. Além disso, reconhece que o SUAS tem responsabilidades junto com outras políticas e ações que não podem ser negligenciadas. Os seis eixos norteadores desta política serão objeto de análise no estudo de caso em Petrópolis que serão apresentados no Capítulo 4.

4.5.2. A 12ª Conferência Nacional de Assistência Social e a temática

A Portaria Conjunta nº 8, de 11 de março de 2021 vai convocar a 12ª Conferência Nacional de Assistência Social, nas palavras do CNAS essa conferência vai ocorrer em um cenário nacional complexo e desafiante. Se por um lado, a conjuntura econômica, política e social da sociedade brasileira, inspira preocupações seja pela condição sanitária agravada pela Pandemia da COVID 19, o contexto político de regressão de direitos é uma ameaça constante à política de assistência social.

O tema da Conferência Nacional de Assistência Social, “Assistência Social: Direito do Povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social”, além de oportuno, representa a afirmação da assistência social como uma política pública indispensável e estratégica em meio a uma condição social perversa que assola o país. Foram elencados 05 eixos temáticos adotados no processo conferencial são eles:

Eixo 1 – A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais no enfrentamento das desigualdades.

Eixo 2 – Financiamento e orçamento como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais.

Eixo 3 – Controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS e a importância da participação dos usuários.

Eixo 4 – Gestão e acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais e proteção social.

Eixo 5 – Atuação do SUAS em Situações de Calamidade Pública e Emergências (MANUAL DO PARTICIPANTE DA 12ª CONFERÊNCIA/2021)

As conferências são espaços amplos e democráticos de discussão e articulação coletivas, em torno de propostas e estratégias de organização, onde estão reunidos governo e sociedade civil organizada para debater e decidir as prioridades nas Políticas Públicas de Assistência Social para os próximos anos.

As pactuações e deliberações realizadas tornam-se prioridades e metas de forma a impactar os diferentes níveis de governo, contemplando a troca de experiência entre diferentes organizações da sociedade civil, que representam os usuários, trabalhadores e as entidades de assistência social. Além disso, potencializam a possibilidade de avaliação das ações governamentais e da política implementada, possibilitando a melhoria da consolidação dos direitos socioassistenciais dos usuários desta importante política pública.

A presença de um eixo destinado a discutir e trazer deliberações na atuação do SUAS em situações de calamidade pública demonstra a importância que o tema vem assumindo na conjuntura nacional. Destaca-se abaixo como as orientações da Conferência realizada em 2021 abordou o tema:

O papel da Assistência Social no contexto das emergências envolve um conjunto de 29 ações antes, durante e pós emergência. O documento “Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial”, da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS/ MC traz um termo mais específico de “emergência socioassistencial”, de forma a abranger as possibilidades de atuação do SUAS em eventos adversos, extraordinários e temporários que resultem em agravos e riscos sociais à população, para além daqueles já classificados pela Defesa Civil e pela saúde. Os eixos estratégicos para as situações de Emergência são: Gestão Legal, Administrativa e Orçamentária; Vigilância Socioassistencial; Trabalho Social com Famílias e Indivíduos; Benefícios Socioassistenciais e Transferência de Renda; Acolhimento; e Articulação e

Intersetorialidade, que devem ser desenvolvidos a partir das especificidades e competências de cada ente nas três esferas de governo, considerando os fundamentos e diretrizes de atuação da Política de Assistência Social estabelecidos em normativos (MANUAL DO PARTICIPANTE DA 12ª CONFERÊNCIA/2021).

São propostos quatro desafios para o cenário atual relacionando-os ao plano decenal, conforme descrito no Quadro 11:

Quadro 11 – Desafios para Eixo 05 – Atuação do SUAS em Situações de Calamidade Pública da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social

-
1. As diversas situações de emergência têm como característica primordial a necessária rapidez nas ações de resposta da Política de Assistência Social e de outras políticas públicas, com a participação dos entes municipais, estaduais, do Distrito Federal e da União de forma a garantir os direitos fundamentais necessários à sobrevivência durante e após a situação de emergência, por meio da oferta de serviços socioassistenciais, benefícios e transferência de renda;
 2. Necessidade de ampliação progressiva do escopo e da atuação do SUAS frente a diferentes contextos de emergência, exigindo cada vez mais o aprimoramento de arranjos institucionais, normativos, orientações e apoios técnicos aos municípios, visando à qualificação das ofertas do SUAS no contexto de emergências e, principalmente neste momento de pandemia, em que o enfrentamento de impactos na vida de crianças e adolescentes que se tornaram órfãos, pessoas que perderam seus empregos e famílias pobres que se encontram em situação de maior vulnerabilidade em função também da crise econômica
 3. Necessidade do SUAS estar presente desde o início do planejamento das ações intersetoriais de enfrentamento nos contextos de desastres e emergências diversas e que, atuando junto a outras políticas e setores, deve resguardar a sua especificidade;
 4. O II Plano Decenal da Assistência Social – 2016/2026 reafirma o objetivo de estruturação e manutenção da rede da proteção social básica, para além do emergencial e das situações de risco pessoal e social, na perspectiva da consolidação da prevenção no campo socioassistencial.
-

Fonte: Manual do Participante da 12ª Conferência/2021

O texto que justifica a presença do eixo 05 amplia na 12ª Conferência da Assistência Social ampliam significativamente a compreensão do conceito de emergência em suas múltiplas diversidades de contextos propostos para atuação da política de assistência social, os desastres podem ser motivados pelas chuvas, enchentes, rompimento de barragens, aumento de fluxo migratório e estrangeiros (venezuelanos), afundamentos e rachaduras em imóveis, resultante das atividades de mineração, a Covid-19 (MANUAL DO PARTICIPANTE DA 12ª CONFERÊNCIA/2021).

As diferentes motivações vão impactar diretamente na demanda por programas, projetos, serviços e benefícios da política pública de assistência social:

Serão os “novos usuários” da assistência social constituídos por pessoas idosas, desempregados, profissionais com vínculos instáveis, pessoas em situação de rua, migrantes e refugiados, mulheres e crianças em situação de violência, entre outros públicos, impactou no acréscimo da demanda no SUAS por serviços e benefícios, nas seguranças de apoio e auxílio (sobrevivência pela aquisição de Benefícios Eventuais) e, nas seguranças de renda e de acolhida (MANUAL DO PARTICIPANTE DA 12ª CONFERÊNCIA).

Os desastres agravam as situações de vulnerabilidade, riscos sociais e outras formas de violação de direitos, e demandam que a resposta da Assistência Social repercuta em ações de ambas as proteções (básica e especial), garantindo as seguranças socioassistenciais. Reiteram também a necessidade de acompanhamento das famílias desalojadas e desabrigadas envolvendo todos os setores do SUAS com oferta de serviços, programas e projetos e benefícios nos territórios. De igual modo, demandam reconhecer que, em contextos de emergências e calamidades, a atuação do SUAS se dá junto com outras políticas públicas.

No que diz respeito às deliberações da 12ª Conferência Estadual - Eixo 05 - os municípios pertencentes ao ERJ propuseram que a atuação do SUAS, frente as adversidades que venham a gerar situações de risco ou agravo de vulnerabilidades sociais, precisam ser respondidas de maneira urgente. A maior parte das deliberações provenientes dos municípios solicitaram financiamento mais efetivo e célere, com verbas de acesso rápido para cuidar da gestão dos desastres, acesso a benefícios para famílias afetadas de maneira desburocratizada. Os aluguéis sociais também foram muito citados, houve solicitação da adequação do valor dos mesmos à realidade dos municípios, foram solicitados: a criação de espaços regionalizados de acolhimento; o apoio técnico do Estado com capacitações voltadas a temática de gestão de desastres; a criação de espaços e fóruns intersetoriais; uma melhor articulação entre órgãos e a ampliação do conceito de calamidade.

As deliberações da 12ª Conferência Nacional referentes ao Eixo 05 foram divididas em 05 grandes temas: financiamento, planejamento, normatização, trabalhadores do SUAS e transferência de renda. As deliberações coincidem com as propostas do ERJ e a maioria dos estados solicitam orçamento federal garantido em Lei com rubricas específicas para apoio financeiro aos Estados e Municípios com repasse imediato, rápido e desburocratizado, recursos extraordinários, cofinanciamento para benefícios eventuais. Surgem no cenário das deliberações, questões afetas a migrantes, indígenas e ribeirinhos. Destaca-se abaixo uma deliberação relacionada com o orçamento:

Planejamento e previsão orçamentária para ampliação do financiamento e cofinanciamento aos Estados, Municípios e Distrito Federal, com a finalidade de atender de forma emergencial as demandas da população beneficiada pelos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS e outras que venham a ser impactadas por situações de calamidade e emergência pública, e ainda assegurar aos trabalhadores do SUAS condições e equipamentos necessários ao trabalho. (CADERNO DE DELIBERAÇÃO Nº 34/2021)

Questões ligadas aos trabalhadores também foram pautadas, uma vez que se questionou o pagamento de insalubridade e periculosidade, foram solicitados incentivos para quem trabalha na gestão de desastres e cuidados referentes à saúde mental dos trabalhadores do SUAS nesses contextos. Foram solicitados planos e fluxos no período da COVID 19:

Estabelecer critérios e protocolos de trabalho entre políticas públicas de assistência social e poder judiciário para que os trabalhadores do SUAS e usuários não tenham seus direitos suprimidos. Propor a operacionalização da gestão do SUAS considerando as responsabilidades em âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que oriente a organização do sistema e do processo de planejamento e tomada de decisão em relação a execução da Política de Assistência Social. (Deliberação do Estado do Amazonas nº33/2021)

Garantir o adicional de insalubridade e periculosidade aos trabalhadores do SUAS que atuem em áreas insalubres ou prestem serviços em situações de calamidade pública, e que no exercício da profissão utilizem de transporte precário e atuem em locais com risco de vida. Criar o Observatório Nacional de Assistência Social, que implanta de forma eficiente a atuação da Vigilância Socioassistencial que reconhece e localiza as vulnerabilidades e riscos sociais por meio do mapeamento e registros “in loco”. Ampliar publicidade a nível nacional, na TV aberta e outros meios de comunicação sobre os benefícios de transferência de renda (BPC, Auxílio Emergencial) e garantir internet de qualidade para os municípios com fibra [ótica e via satélite]. (CADERNO DE DELIBERAÇÃO Nº 34/2021)

A possibilidade de ter um eixo exclusivo para tratar situações de desastres em uma conferência da assistência social, dada a importância e centralidade deste evento que encaminha/ direciona deliberações que serão trabalhadas ao longo dos anos pela política de assistência social, é de extrema relevância para a discussão da temática. A sessão seguinte

apresenta a análise de um documento elaborado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e pelo UNICEF como um roteiro a ser trabalhado pelas secretárias de assistência social nos municípios.

4.5.3. Emergências no Sistema Único de Assistência Social – O que fazer?

O documento elaborado pela UNICEF em apoio técnico à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), intitulado “Emergências no Sistema Único de Assistência Social – O que fazer?”, foi um reconhecimento da necessidade de aprimoramento no diálogo no âmbito da PNAS e uma convocação ao engajamento de gestores e equipes técnicas para tratar o tema. Nesse documento, os fatores de “vulnerabilização” são reconhecidos em seus agravantes como a pobreza, a desigualdade e a discriminação são causas e consequências do aumento dos riscos de desastres:

Como o impacto desses eventos ocorre especialmente nos grupos e populações mais vulneráveis, exige-se maior atenção e respostas rápidas para a garantia da proteção social dos cidadãos atingidos, com especial atenção às crianças, adolescentes e mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência e outros grupos que demandam cuidados (MDS,UNICEF/2023)

A articulação intersetorial é reforçada inclusive como parte da atuação da Defesa Civil - que integra o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) - o documento indica que a atuação precisa ser antes, durante e após uma emergência e calamidade. A articulação entre o SUAS e o SINPDEC assegura que a assistência social não responda às emergências de forma isolada no território (MDS,UNICEF/2023). Há um reconhecimento da necessidade de atuação na etapa de prevenção dos desastres. O SUAS sempre atuou de maneira mais incisiva na resposta e recuperação, ou seja, na emergência há uma proposta de fortalecimento inclusive na etapa conhecida como pré-emergência, segundo e a sistematização da UNICEF:

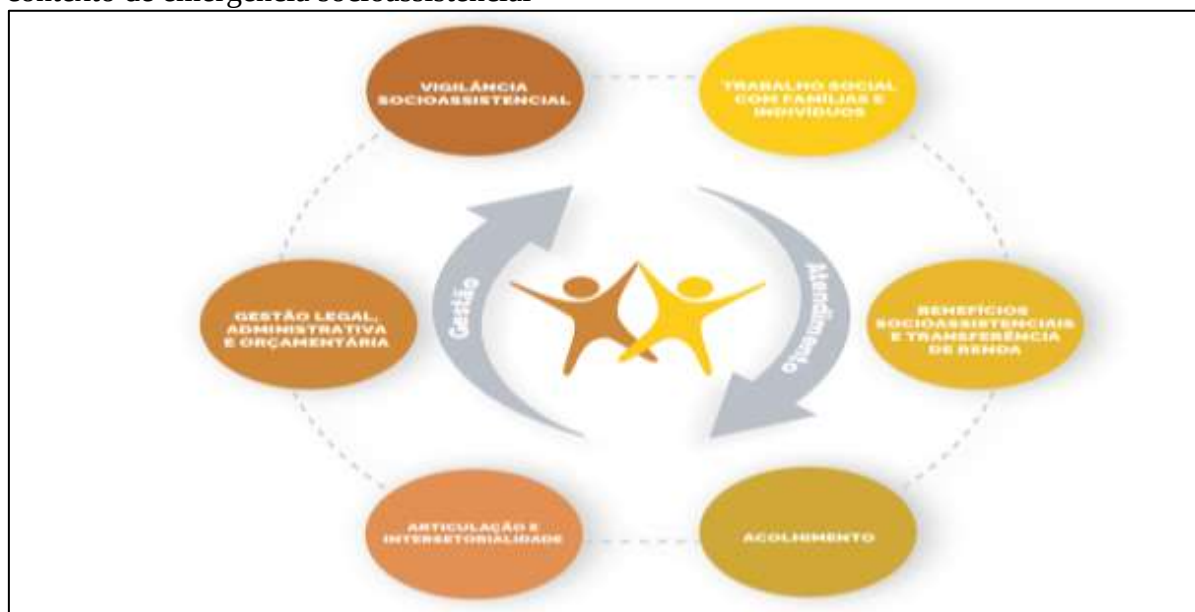
Figura 1 – Etapas da Gestão de Riscos e Desastres



Fonte: MDS, UNICEF/2023

O documento organiza os eixos de atuação do SUAS e avança na ampliação da compreensão da atuação do Sistema em contextos de emergências e calamidades, ao indicar diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em Contextos de Emergência Socioassistencial. Os seis eixos foram sistematizados em imagem elaborada pela UNICEF que demonstra a “proteção integral” trabalhada de maneira integrada para que as respostas do SUAS sejam efetivas (MDS,UNICEF, 2023).

Figura 2 – Representação dos seis eixos de atuação da política de assistência social em contexto de emergência socioassistencial



Fonte: MDS,UNICEF/2023

Os seis eixos foram objeto de análise da operacionalização da política de gestão de desastres no município de Petrópolis:

1) *Gestão legal e administrativa* - que trata da normatização dos orçamentos e as responsabilidades a serem desempenhadas pelos entes federados com pressupostos (financeiros, estratégicos, logísticos, de compra e gestão do trabalho, educação permanente, flexibilização de escala de trabalhadores, articulação com outras políticas públicas no território e o cofinanciamento nas situações de emergência (UNICEF/2023);

2) *Vigilância Socioassistencial* - tem como responsabilidade a produção e sistematização das informações difíceis de serem consolidadas durante a emergência, desta forma a vigilância vai oferecer apoio às atividades da gestão (UNICEF/2023);

3) *Articulação e Intersetorialidade* - a assistência envolvida com diversos setores e atores sociais envolvidos na identificação de soluções das vulnerabilidades existentes no território.

4) *Acolhimento* - o serviço de acolhimento será oferecido pela proteção especial de alta complexidade, a proteção deve ser ofertada de maneira integral, os alojamentos provisórios são uma opção de oferta para promover apoio, proteção e trabalho social às famílias afetadas.

5) *Trabalho Social com Famílias e Indivíduos* – uma ação importante para acolhida, escuta qualificada, orientação e inserção em serviços e programas e benefícios e encaminhamento a outras políticas.

6) *Benefícios socioassistenciais e transferência de renda* – aborda os benefícios eventuais (BE), benefício de prestação continuada (BPC) e Programa Bolsa Família (PBF).

Quadro 12 – Sugestões de Ações na pré-emergência, emergência e pós-emergência

Pré-Emergência	Emergência	Pós -Emergência
Atualizar a Lei do SUAS	Decretação de situação de emergência e ou calamidade pública	Elaborar um planejamento e executar a desmobilização gradual das ações implantadas
Aprofundar o conhecimento das legislações	Avaliar a necessidade de criação e implantação, em âmbito municipal, de programa de assistência social específico	Desativar os alojamentos provisórios e outras formas de acolhimento não institucionais
Conhecer os normativos estaduais e federais	Mobilizar recursos financeiros e solicitar cofinanciamento federal e/ou estadual para ações socioassistenciais (quando aplicado)	Fluxos de Referência e Contrarreferências

(Continua na próxima página.)

Efetivar o termo de aceite para cofinanciamento federal para o Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e Emergência	Adotar providências para regulamentação das ofertas do SUAS	Mobilização recursos financeiros
Assegurar na estrutura do órgão gestor de assistência social	Estabelecer um canal de comunicação ágil	Providenciar a Prestação de Contas
Integrar o sistema local de proteção e defesa civil e participar de instância intersetorial	Estabelecer estrutura de governança para emergência, isto é, possuir pontos focais para coordenar as ações	Avaliar a necessidade de estender a execução de ações socioassistenciais na etapa pós emergência
Adotar o Cadastro Único	Oferta de acolhimento e alojamentos provisórios	Acompanhamento das famílias atingidas a longo prazo
Assegurar estrutura e condições a Vigilância Socioassistencial	Cadastro Único	Manter a continuidade do trabalho social junto às famílias
Realizar planejamento Prévio	Utilização de ferramentas para acompanhamento familiar	Articular ações intersetoriais
Participar da Elaboração de Plano de Contingência do município	Viabilizar a concessão de benefícios eventuais	Elaborar diagnósticos/estudos
Incorporar as ações de planejamento ao Plano Municipal de Assistência Social	Realizar orientações aos usuários	Avaliar a atuação da rede socioassistencial
Organizar e manter organizado o cadastro de profissionais	Orientar a rede socioassistencial sobre atuação junto aos públicos	Promover a defesa e garantia de direitos socioassistenciais
Articular e Garantir processos de Educação Permanente	Atuar ativamente nas instâncias intersetoriais	Informar o processo de desmobilização das ações socioassistenciais
Assegurar a participação dos usuários	Disponibilizar informações sobre as ofertas de serviços, benefícios e provisões socioassistenciais	
Apoiar a Proteção e Defesa Civil em especial em ações voltadas às comunidades em áreas de risco	Garantir a realização do trabalho social	
Assegurar meios para o registro de informações/cadastros da população atingida.	Assegurar estrutura e capacidade física para ofertas socioassistenciais	
	Realizar mapeamento/ diagnóstico das consequências e impactos sociais da emergência	
	Disponibilizar informações sobre usuários da rede socioassistencial	
	Organizar e regulamentar escalas de trabalho	
	Ofertar condições de trabalho adequadas e seguras aos profissionais	
	Monitorar a saúde física e mental dos profissionais e voluntários	

(Continua na próxima página)

	Garantir a participação efetiva dos usuários nas tomadas de decisões	
	Comunicação com veículos de imprensa	
	Acompanhar as ações e manter interlocução e articulação com agentes externos responsáveis pela reparação de danos causados por situações que resultem em contextos de emergência	
	Controle Social	
	Acompanhar e monitorar a execução das ações socioassistenciais	
	Realizar reuniões periódicas	
	Desmobilizar os alojamentos provisórios coletivos	

Fonte: UNICEF/2023

Em síntese, o Capítulo 2 analisou os avanços e desafios da PNAS para lidar com Situações de Emergência e Calamidade, a partir dos marcos normativos que orientam essa política. Nesse sentido, foram destacados os benefícios eventuais que podem ser acionados na gestão de desastres, considerando que devem estar normatizados nos municípios. O aluguel social desponta como um benefício muito utilizado pelos gestores Estaduais e Municipais como resposta para alojar as vítimas dos desastres em moradias alugadas. Foram também analisados os avanços da compreensão da política de assistência social na sua atuação na gestão de desastres, ou seja, trouxemos uma linha histórica que vai desde a tipificação nacional dos serviços até as mais recentes produções (até dezembro de 2023) de diretrizes para atuação da política de assistência social no SUAS apontando os avanços da compreensão da política de assistência social na gestão dos desastres: tais como participação integral do SUAS como todos os níveis de complexidade do SUAS, gestão, vigilância socioassistencial. Touxemos a 12ª Conferência de Assistência Social que contou com um eixo específico para gestão dos desastres, trazendo deliberações que precisavam ser priorizadas pelo SUAS nas esferas municipais, estaduais e federais. O governo federal, por meio da sua última publicação (Emergências no Sistema Único de Assistência Social - O que fazer?) demonstrou estar atendo à participação da assistência social em todos os níveis de proteção do SUAS, direcionando através de perguntas e respostas o que fazer no antes, durante e depois da ocorrência de um desastre.

As questões abordadas nesse capítulo contribuíram para a análise da operacionalização da política de assistência social no contexto dos desastres em Petrópolis, indicando elementos

que possibilitaram cotejar as atribuições previstas nas diretrizes do SUAS com as ações e o contexto local de respostas dos atores envolvidos. Esses elementos são relevantes, considerando que as ações são implementadas no âmbito de um sistema único, ou seja, com atribuições e competências definidas pelas diretrizes do governo federal complementadas pelos Estados e Municípios na execução desta política pública.

As atribuições do SUAS descritas neste capítulo possibilitaram cotejar as orientações nacionais com o contexto local e evidenciaram a necessidade de aprimoramento dos marcos legais, diretrizes do governo Federal (principalmente tendo em vistas suas atribuições), estadual e dos municipais para que haja maior clareza do papel a ser desempenhado pela política de assistência social no contexto de desastres em todas as etapas da gestão. Essas atribuições envolvem as parcerias com a Política de Promoção e proteção de Defesa Civil e com outras instituições que são estratégicas para a implementação de respostas em contextos de desastres.

CAPÍTULO 5

5. TRAGÉDIA ANUNCIADA: OS DESASTRES NÃO SÃO EVENTOS NOVOS NO COTIDIANO DE VIDA DO PETROPOLITANO

É muito triste quando entra um novo ano e a gente vê a história se repetir, sendo que as feridas nem cicatrizaram ainda (Liderança Comunitária 2 – 3ª Ata/2022)

O município de Petrópolis, conhecida como Cidade Imperial, faz parte da Região Serrana do ERJ. A população Petropolitana, de acordo com o censo de 2022 é de 278.881 pessoas com uma densidade demográfica de 352.50Hab/ km²; é a cidade mais populosa da região serrana do Rio de Janeiro. Atualmente, o município tem uma área total de 795,8 quilômetros quadrados, correspondentes a 10,6% da área da Região Metropolitana. O PIB per capita (2021) é de R\$ 51.0003,6; O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010 é de 0,745 (IBGE/2024) e no ranking nacional, Petrópolis ocupa a 648ª posição em relação a 5.565 municípios do Brasil. Em relação aos outros municípios do ERJ ocupa a 11ª posição, ou seja, Petrópolis detém o maior PIB e IDH da região serrana do ERJ.

A origem de Petrópolis remonta ao desbravamento de 1531, com concessões de terra desde 1686, as fazendas de Córrego Seco, Itamarati, Samambaia, Corrêas, Quitandinha, Velasco e Morro Queimado passam por sucessões hereditárias e vendas a terceiros. No século XVIII, com a abertura do atalho do Caminho Novo por Bernardo Soares Proença, ligando o porto da Estrela ao sítio de Garcia Rodrigues, atual Paraíba do Sul, mais colonos começam a povoar a região, há registros de Dom Pedro I, que nas viagens para Minas pousava na fazenda de Corrêas. Com a morte do pai, D. Pedro II herda as terras e constrói um palácio, hoje conhecido como Museu Imperial. Aos poucos foi se desenvolvendo, com a chegada de imigrantes alemães, a cidade que sempre foi marcada pela fertilidade das terras e pela excelência do clima. A dedicação do imperador e o espírito empreendedor dos colonos motivaram o rápido desenvolvimento da freguesia que, em 1856, tinha mais de seis mil habitantes. O movimento de emancipação ocorre em 1857 quando é criado o município de Petrópolis, elevado à categoria de cidade pela Lei Provincial nº 961, de 29 de setembro de 1857, sendo instalado em 27 de junho de 1859 (TCE/2021).

Petrópolis ocupa a 1ª posição como a cidade mais segura do ERJ, segundo o levantamento realizado pelo anuário 2023 das cidades mais seguras do Brasil. O estudo leva em consideração as taxas de assassinato por habitante dos municípios brasileiros e a perspectiva

de ‘segurança’, nesse caso, não leva em consideração as frequentes ocorrências de calamidades que constituem um potencializador de insegurança para o Petropolitano.

No que diz respeito ao relevo, a área central urbana de Petrópolis localiza-se no topo da Serra da Estrela, pertencente ao conjunto montanhoso da Serra dos Órgãos, subsetor da Serra do Mar. O município de Petrópolis apresenta relevo extremamente acidentado, com ocorrência de grandes desníveis. O município ocupa uma área estruturada sobre rochas bastante falhadas e fraturadas, encostas íngremes e, em alguns pontos, solos com perfis bastante profundos, possuindo partes do município com totais pluviométricos anuais acima de 2.000 mm, além do relevo montanhoso, com presença de serras escarpadas, morros alongados, paredões e uma série de fraturas e falhamentos (Guerra, Gonçalves e Lopes, 2007).

É importante conhecer a evolução histórica do espaço urbano, a ocupação do solo, as mudanças ocorridas na sociedade, os fatores de vulnerabilização que acabam por levar a população a morar em áreas de risco, bem como o acesso da população as políticas públicas e as ações implementadas pelos governos, tendo em vista as características da cidade Imperial.

No transcurso da pesquisa sobre o histórico de tragédias em Petrópolis é possível resgatar informações do período de D. Pedro II, ou seja, há 160 anos atrás há registros nos diários do imperador sobre enchentes em Petrópolis:

Ontem de noite houve grande enchente. Subiu três palmos acima da parte da Rua do Imperador do lado da Renânia; e um homem caiu no canal, devendo a vida a saber nadar e aos socorros que lhe prestaram’, escreveu em seu diário do imperador Dom Pedro II, em Petrópolis, em um verão deslizamentos e enxurradas de 1862 (Extraído do Diário de Pedro II - G1 20/02/2022).

O Memorial de Petrópolis, traz uma linha do tempo que se inicia com o primeiro registro encontrado por eles em 1834, interessante observar que o registro é anterior a fundação da cidade que data de 1843. Há registros 1862, 1863 (com D. Pedro II pedindo providências a câmara), 1873, 1875, 1882 (com a fábrica de São Pedro de Alcantara inundada), 1895 (com 1 óbito), 1997 (1 óbito), 1909 (2 óbitos), 1925, 1930, 1934, 1945, 1965 (3 óbitos), 1966 (80 óbitos), o restante dos anos consta no gráfico 1 abaixo (Memorial Petrópolis/2024).

Segue algumas fotos para ilustrar, os recorrentes desastres no município de Petrópolis, retirados do acervo digital do Memorial de Petrópolis.

Imagem 5: Enchente de 1925 – Avenida Quinze de Novembro e a Praça Dom Pedro II



Fonte: Museu Imperial /Ibram/Minc apud Memorial de Petrópolis⁸

Imagem 6: Enchente de 1930 – Rua em frente a Câmara Municipal de Petrópolis e na Praça Visconde de Mauá



Fonte: Museu Imperial /Ibram/Minc apud Memorial de Petrópolis⁹

⁸ Disponível em: <https://www.memorialpetropolis.app/linhadotempo> . Acesso em: 21 abr. 2024

⁹ Disponível em: <https://www.memorialpetropolis.app/linhadotempo> . Acesso em: 21 abr. 2024

Imagem 7: Enchente de 1988



Fonte: Foto: Sou Petrópolis¹⁰

É possível encontrar uma série histórica com gráficos que apresentam dados desde o desastre de 1966 que já registrava 80 pessoas mortas (Gráfico 1). A calamidade pública decretada na Região Serrana do ERJ em 2011 deixou 916 vítimas fatais e foi considerada o maior desastre de origem natural no Brasil. Em Petrópolis, o desastre de 2011 concentrou seus efeitos no Vale do Cuiabá e no Vale do Rio Santo Antônio, o que resultou em um total de 73 vítimas fatais. Apesar de ter causado inúmeros escorregamentos as consequências se concentraram na área de inundação.

¹⁰ Disponível em :<https://soupetropolis.com/2022/02/22/um-passado-que-se-repete-historico-de-enchentes-em-petropolis-revela-urgencia-na-adocao-de-providencias/>. Acesso em: 21 abr. 2024

Gráfico 1 – Histórico de Vítimas Fatais no Município de Petrópolis



Fonte: Memorial Petrópolis

Há recorrência dos desastres fica exposta no gráfico acima e ratificada nessas duas imagens:

Imagem 8: Herói das Chuvas de 1981 perde filha e neto nas chuvas de 2013



Fonte: Memorial Petrópolis ¹¹

¹¹ Disponível em: <https://www.memorialpetropolis.app/linhadotempo> . Acesso em: 21 abr. 2024

Todos os anos, já durante algumas décadas, o ERJ vivência desastres ocasionados por inundações. A catástrofe de 2011 foi considerada a maior catástrofe climática e geotécnica do país e foi classificada pela ONU como o 8º maior deslizamento ocorrido no mundo nos últimos 100 anos. Há comparativos com a proporção provocada pelo furacão Katrina, que destruiu a cidade de Nova Orleans, nos Estados Unidos, em 2005 (AMORIM, AMARÍLIS 2011). Foi considerada um dos maiores eventos de movimentos de massa generalizados do Brasil. Este evento, oficialmente, causou 947 mortes, com 300 desaparecimentos, mais de 50.000 desabrigados e afetando quase 1.000.000 de pessoas (SILVA, ARRAES, DOURADOS, 2013). O Banco Mundial indica que foram 905 mortos, mais de 300 mil pessoas afetadas e 4,78 bilhões de reais em perdas e danos. Dutra (2018) afirma que, apesar dos dados serem oficiais eles são questionáveis, uma vez que pessoas que conheceram a região antes de 2011 descrevem o desaparecimento de localidades inteiras.

Apesar de conviver anualmente com enchentes e alguns deslizamentos, a região não havia até então vivido uma situação dessa gravidade: bairros inteiros foram cobertos em questão de segundos. Decretada situação de emergência e de calamidade pública, formou-se uma grande rede de apoio, integrada por órgãos públicos locais, estaduais e federais, organizações privadas e voluntários. Não obstante esse esforço, as perdas foram imensas: mais de 900 mortos, cerca de 350 desaparecidos e milhares de desabrigados, além de graves danos à infraestrutura, à economia e à geografia da região afetada (BUSCH, AMORIM, 2011, p. 1).

Estudos realizados por Busch e Amorim (2011) sobre a tragédia na região serrana apontam que, desde 2005, foram realizados investimentos em Petrópolis, voltados para prevenção e solução para questões ligadas aos desastres como parte da pauta da Agenda 21. O mapeamento de risco foi elaborado em um dos quatro distritos do município e, em 2010, foram aprovados recursos do Programa de Aceleração de Crescimento Nº 02 (PAC2) para completar os estudos.

No que diz respeito aos investimentos, o trabalho de Silva, Arraes e Dourados indica ações da SEOBRAS do Governo Estadual na Região Serrana após o desastre de 2011. Segundo dados da SEOBRAS, o estado investiu R\$ 188.451.196,08 em recuperação da região após o desastre para realizar 79 obras em seis municípios. O município que recebeu o maior número de intervenções foi Petrópolis (29), enquanto Nova Friburgo foi o município que mais recebeu recursos (R\$ 91 milhões). Em termos de bacias, a do Rio Preto foi a que recebeu o maior número

de intervenções (31) e a que mais recebeu recursos foi a bacia do Rio Grande (R\$ 101 milhões). Na relação habitante/recurso investido, a bacia do Rio Grande foi a que apresentou a maior relação (R\$ 504,81 por habitante) e, da mesma forma, foi a que apresentou a maior relação investimento por km² (R\$101,5/km²).

Tabela 1 – Intervenções e Investimentos SEOBRAS pós desastre de 2011

Município	Areal	Bom Jardim	Nova Friburgo	São José do Vale do Rio	Petrópolis	Teresópolis
Intervenções	1	8	14	29	5	22
Investimentos	2.209,90	9.524,07	91.542,71	24.557,59	11.751,33	48.865,57

Fonte: SILVA, ARRAES, DOURADOS, 2013

As fortes chuvas que causam inúmeros danos em Petrópolis são históricas e amplamente conhecidas entre governos municipais, estaduais e federais. A recorrência está sempre ligada aos períodos chuvosos que ocorrem anualmente. Em 2022, ocorreu o desastre com o maior número de vítimas fatais já registrado em Petrópolis, com 242 (duzentos e quarenta e dois) mortos no total. Este evento foi caracterizado por grandes inundações e diversos deslizamentos de terra generalizados, em função das chuvas intensas.

5.1. Caracterização da Tragédia de 2022 em Petrópolis: as vozes dos jornais

No intuito de analisar o que foi registrado nos meios de comunicação pública sobre a tragédia que atingiu a cidade de Petrópolis no dia 15/02/2022, particularmente por meio de mídias on-line, voltadas para conteúdos específicos para internet, foram pesquisados sete jornais sendo eles: Band, CNN Brasil, Diário de Petrópolis, Estado de Minas, Folha, G1 e UOL, que publicaram diferentes quantitativos de reportagens diariamente.

No momento inicial do desastre, a mídia emitiu diversas notícias nos jornais e com o passar do tempo o número de notícias foi se reduzindo. O objetivo a partir desta análise documental não é criticar as notícias, mas reunir informações que contribuam para caracterizar o desastre e compreender como o poder público, a população, as instituições da sociedade civil e o governo, nas suas diferentes esferas, enfrentaram as situações adversas decorrentes do desastre.

Uma análise inicial privilegiou os quatorze primeiros dias após a chuva do dia 15/02/2022, o que equivale ao mês de fevereiro de 2022. O intuito foi entender e caracterizar a

tragédia conforme as informações noticiadas e identificar os primeiros atores que surgiram para adotar as medidas emergenciais que foram executadas durante e após a ocorrência do desastre.

As notícias do dia 15/02/2022, data do ocorrido da primeira chuva, tratam em sua maioria da caracterização da dimensão da tragédia atualizando os números de mortos, de pessoas desaparecidas, de ocorrências registradas nos serviços ligados ao corpo de bombeiros e defesa civil e o número de deslizamentos. As ações neste primeiro momento foram voltadas para socorrer e assistir a população atingida e restabelecer os serviços essenciais.

As ações de monitoramento por parte dos gestores abarcaram: o acionamento pela Defesa Civil das sirenes das inúmeras áreas de risco, alertando a população para se direcionarem aos pontos de apoio e o monitoramento das chuvas que continuavam a cair em áreas de risco, visando a retirada da população. Segundo os noticiários, os bairros mais afetados foram: Centro, Quitandinha, Caxambu, Alto da Serra e Castelânea.

As reportagens destacam algumas providências tomadas pelos gestores municipais, tais como: a montagem de um hospital de campanha, porém com capacidade bem reduzida para atendimento de somente 10 pacientes e o deslocamento de pessoas para escolas que se tornaram abrigos provisórios. Os dados numéricos progressivamente começam a ser atualizados nas reportagens com a contabilização de 325 ocorrências, 269 deslizamentos de terra e 56 desabamentos, além de quedas de muros, de árvores e dos desafios do trabalho de resgate diante das dificuldades de acesso.

Imagem 9 – Bombeiros lutam com a lama para retirar corpo do Morro da Oficina, em Petrópolis



Fonte: Reprodução/ TV Globo, G1, 2022¹².

Os dados sobre o acolhimento começaram a ser divulgados na imprensa e indicaram que 439 pessoas foram sendo acolhidas em 33 escolas públicas do município em 17/02/2022, três dias após a ocorrência do primeiro desastre. O governo do estado também informou que 24 pessoas foram salvas com vida e que um hospital de campanha com dez leitos foi montado para oferecer os primeiros atendimentos (JORNAL FOLHA, 2022, s.p.)¹³. Um fato muito marcante e noticiado em praticamente todos os jornais foi que diversos corpos apareceram após o nível do Rio Piabanha baixar.

Imagem 10 – Corpos começaram a ser recolhidos após baixa do nível do rio no Centro de Petrópolis



Fonte: G1, 2022¹⁴.

O trabalho do corpo de bombeiros e dos voluntários foi fundamental na busca por sobreviventes e na retirada dos mortos. O quadro de desolamento das famílias que foram vitimadas pela tragédia foi noticiado nos diversos meios de comunicação, há uma nítida exploração da dor, do sofrimento de inúmeras famílias que perderam seus entes, a busca por

¹² Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/02/15/chuva-em-petropolis-causa-alagamentos-e-arrasta-carros-fotos.ghml>. Acesso em 14 agos. 2022.

¹³ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/02/fortes-chuvas-matam-ao-menos-104-pessoas-em-petropolis-rj.shtml>. Acesso em 19 set. 2022.

¹⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/15/corpos-aparecem-em-petropolis-rj-apos-nivel-do-rio-descer-videos.ghml>. Acesso em: 24 agos. 2022.

corpos soterrados, um ambiente de muita comoção por parte de todo país que assiste a tudo pelas lentes da mídia.

Imagem 11 – Grupo de bombeiros e moradores procuram por vítimas após deslizamento no Morro da Oficina, em Petrópolis (RJ).



Fonte: Ricardo Moraes/Reuters, G1, 2022¹⁵.

Imagem 12 – Moradores carregam corpo no Morro da Oficina após fortes chuvas que causaram destruição e mortes em Petrópolis.



Fonte: Reuters/Ricardo Moraes, G1, 2022¹⁶.

As notícias vão avançando e passam a registrar as ocorrências por bairros como, por exemplo, o bairro Alto da Serra onde, pelo menos, 80 casas foram atingidas, sendo que, dessas,

¹⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/02/15/chuva-em-petropolis-causa-alagamentos-e-arrasta-carros-fotos.ghml>. Acesso em: 24 agos. 2022.

¹⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/02/15/chuva-em-petropolis-causa-alagamentos-e-arrasta-carros-fotos.ghml>. Acesso em: 24 agos. 2022.

54 foram totalmente destruídas. O Morro da Oficina foi um dos bairros mais atingidos com muita destruição de imóveis e muitas perdas de vidas.

Imagem 13 – Um homem é visto no que restou de uma casa depois do deslizamento no Morro da Oficina, em Petrópolis (RJ)



Fonte: G1, 2022¹⁷.

No que diz respeito ao efetivo que trabalhou na busca por desaparecidos, participaram das operações 500 agentes dos bombeiros e militares, distribuídos em 44 pontos, 200 policiais civis e 210 policiais militares, além de nove helicópteros e 190 veículos (CNN, 2022, s.p.)¹⁸.

O prefeito da cidade, Rubens Bomtempo, em entrevista realizada um dia após o desastre, afirmou que a estimativa é que havia 10 mil famílias em áreas de risco na cidade, segundo o mapa elaborado pela Defesa Civil Municipal. Rubens Bomtempo também esteve na entrevista coletiva e afirmou ainda que não era possível saber qual era a dimensão total da tragédia.

No segundo dia após as chuvas, de acordo com o governador Cláudio Castro, 78 mortes foram confirmadas, 21 pessoas foram resgatadas com vida e havia 372 desabrigados ou desalojados. No total, 89 áreas foram atingidas, 26 delas com deslizamentos. Mais de 180 moradores de áreas de risco foram acolhidos nas escolas da cidade. A Defesa Civil de Petrópolis no dia 17/02/2022 informou que 439 pessoas foram acolhidas em pontos de apoio do município, o número de desalojados, desabrigados e de mortos só foi crescendo com o passar dos dias.

O G1 apresentou uma lista com as 37 escolas que estavam abertas como pontos de apoio para receber pessoas desalojadas, eles contabilizaram 370 pessoas abrigadas (G1 – REGIÃO

¹⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/02/15/chuva-em-petropolis-causa-alagamentos-e-arrasta-carros-fotos.ghml>. Acesso em: 24 ago. 2022.

¹⁸ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/mortes-chuvas-em-petropolis/>. Acesso em: 19 set. 2022.

SERRANA, 2022, s.p)¹⁹. Foram divulgados os vários pontos de arrecadação de doativos que estavam abertos para ajudar as famílias atingidas e foram sugeridos itens para doação, tais como: água mineral, itens de limpeza e higiene pessoal, alimentos não perecíveis, roupas e cobertores.

As diversas instituições que foram muito mobilizadas nos dias seguintes a ocorrência da calamidade, começam a surgir no cenário. Um dos primeiros registros é do Instituto Médico Legal – IML e indica que surgiram no pátio do instituto filas que foram se formando para buscar informações de parentes e familiares desaparecidos e como seria feito a etapa de reconhecimento dos corpos.

Imagem 14 – Mulher chora em frente ao IML de Petrópolis



Fonte: G1, 2022²⁰.

¹⁹Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/16/abrigos-em-petropolis-veja-os-locais-abertos-para-receber-desabrigados-pela-chuva.ghml>. Acesso em: 12 set. 2022.

²⁰Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/02/15/chuva-em-petropolis-causa-alagamentos-e-arrasta-carros-fotos.ghml>. Acesso em: 12 set. 2022.

Imagem 15 – Familiares aguardam notícias de parentes desaparecidos em Petrópolis.



Fonte: G1, 2022²¹.

Além das filas, a sequência de notícias dos quatro dias iniciais após a tragédia destaca o aumento de corpos encontrados que chegaram ao IML, que não tinha condições de realizar o armazenamento até a perícia e liberação. A solução encontrada pelo poder público foi colocar os corpos em caminhões frigoríficos, que no dia 16/02/2022 já se encontravam estacionados no pátio do IML.

Três dias após a tragédia, foram liberados apenas 30% dos corpos encaminhados ao IML da cidade, ou seja, dos 122 corpos somente 36 foram liberados. Um misto de desolação e revolta começa a surgir nos familiares e parentes que aguardavam em uma tenda montada no IML. Na sexta-feira – 18/02/2022 – chovia em Petrópolis e destacam-se aqui algumas declarações da população que são bastante significativas. A primeira é de uma mulher que perdeu a filha e a mãe e a segunda declaração é de um filho que retirou a mãe dos escombros e que aguardava a liberação do corpo na fila do IML:

1) *Ela (a mãe se referindo a filha morta e com corpo já liberado) está no cemitério para ser velada e eu estou aqui, com o coração partido, porque tenho que liberar o corpo da minha mãe. Quero enterrá-las juntas - diz uma mulher, aos prantos, sendo amparada por parentes que também acompanham no IML (EXTRA, 2022, s.p.).*

2) *Eu tirei a minha mãe do barro porque não tinha ferramentas. Olha o cheiro. Eles estão brincando com a gente. Já está dando cheiro de podre. Esse caminhão frigorífico não tem condições de conservar os*

²¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/02/15/chuva-em-petropolis-causa-alagamentos-e-arrasta-carros-fotos.ghml>. Acesso em: 12 set. 2022.

corpos. Não tem previsão para liberarem o corpo da minha mãe. Aumenta a angústia. Estou aqui há três dias. Toda hora eles falam que estão saindo. O tempo que eles andam de helicóptero, que tragam mais legistas. Não tem recursos (EXTRA, 2022, s.p.)²².

Infelizmente, as intercorrências não param por aí. Houve trocas de corpos de duas crianças que tinham o primeiro nome igual, *Helena*. A família chegou a retirar o corpo da criança errada para o enterro e houve a necessidade da realização das trocas. Segue a fala do tio de uma delas.

O tio disse que a mãe da menina fez o reconhecimento do corpo nesta quinta-feira. No entanto, a caminho do enterro, a família notou que dentro do caixão havia outra bebê. A troca foi descoberta já no cemitério municipal. O carro da funerária precisou buscar o corpo e levá-lo de volta ao IML, para a troca. No entanto, a Polícia Civil alega que “a troca dos corpos foi erro de reconhecimento da família” da outra criança (EXTRA, 2022, s.p.)²³.

O Ministério Público e a Defensoria Pública estiveram no IML no intuito de entender a problemática vivenciada por tal instituição e buscar soluções. Há relatos de peritos trabalhando há mais de 3 dias sem parar.

Outra instituição diretamente afetada foi o Cemitério Municipal de Petrópolis que, apesar da forte chuva, pôde continuar operacionalizando os enterros. A Prefeitura de Petrópolis informou que reforçou o número de profissionais para as exumações e sepultamentos, além de cavar novas covas rasas no Cemitério do Centro. Este foi afetado, mas não houve dano substancial. O governo não teve a intenção de fazer enterro coletivo, para respeitar a programação dos familiares (DIÁRIO DE PETRÓPOLIS, 2022). No dia 17/02/2022 foi registrado um mutirão para abertura de novas covas, 24 foram abertas todas na parte alta do cemitério, onde ficava um capinzal vários trabalhadores abrem novas covas, como o terreno é muito íngreme os caixões precisam ser carregados nos ombros por familiares e amigos das vítimas.

Algumas instituições se mobilizaram para colaborar no atendimento da população desabrigada e desalojada, tais como: o Detran RJ que montou postos de emissão de documentos no Sesc Quitandinha e no Colégio Rui Barbosa e ofertou serviços de retirada da segunda via de

²² Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/tres-dias-apos-tragedia-em-petropolis- apenas-30-dos-corpos-levados/216214/>. Acesso em: 28 set. 2022.

²³ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/troca-de-corpos-faz-familia-levar-outra-crianca-para-enterro-em-petropolis-uma-dor-dobrada-diz-tio-25400353>. Acesso em: 28 set. 2022.

carteira de habilitação e da carteira de identidade para os moradores que perderam os documentos em decorrência das chuvas. O Presidente do Detran RJ, Adolfo Konder, revelou que a instituição está fazendo uma busca ativa nos abrigos da cidade e levando as vítimas da tragédia até os postos de atendimento para retirarem seus documentos. “A gente entende que a identificação é fundamental e necessária para tudo o que o cidadão precise, acreditamos que até a próxima semana ainda vá existir uma demanda muito grande, então, enquanto ela existir, vamos manter os trabalhos”, afirmou (KONDER – DIÁRIO DE PETRÓPOLIS, 2022, s.p.)²⁴.

Outro serviço disponibilizado foi um “caminhão – agência” da Caixa Econômica Federal com equipe de especialistas nas áreas de habitação, governo e FGTS para atender a população e prestar apoio técnico à prefeitura. Dentre as medidas, estão a liberação do Saque calamidade do FGTS aos moradores das regiões atingidas; condições especiais para pagamento de financiamentos habitacionais; análise facilitada para acionamento de seguros da Caixa Seguridade, para financiamento de hospitais; além de identificação de empreendimentos e obras públicas em situação crítica, para atuação dos poderes públicos. No caso do Saque Calamidade do FGTS, o valor máximo para retirada era de R\$ 6.220, informou o banco (DIÁRIO DE PETRÓPOLIS, 2022, s.p.)²⁵.

O Sesc Quitandinha também disponibilizou atendimento psicológico para as pessoas que eventualmente precisassem dessa orientação. “A gente está com a equipe do nosso núcleo de atendimento, com nossos psicólogos que vão receber as pessoas que precisem dessa orientação psicológica aqui no Sesc Quitandinha (DIÁRIO DE PETRÓPOLIS, 2022, s.p.)²⁶.

O MPRJ disponibilizou o Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLID/MPRJ), que estava mobilizado em sua central de atendimento que fazia um cadastro com as características físicas dos desaparecidos que seriam checadas junto aos demais bancos de dados oficiais.

A polícia civil e a Delegacia de Descoberta de Paradeiros (DDPA) buscaram realizar o cadastro das vítimas nos pontos de apoio para registro de pessoas desaparecidas. Os policiais civis atuaram em esquema de escala em todos os pontos abertos pelo município. Não foi registrado pelos jornais a atuação conjunta destes dois órgãos na busca por desaparecidos.

²⁴ Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/detran-rj-monta-postos-de-emissao-de-documentos-no-sesc-quitandinha-e-no-colegio-rui-barbosa-205423>. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁵ Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/detran-rj-monta-postos-de-emissao-de-documentos-no-sesc-quitandinha-e-no-colegio-rui-barbosa-205423>. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁶ Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/detran-rj-monta-postos-de-emissao-de-documentos-no-sesc-quitandinha-e-no-colegio-rui-barbosa-205423>. Acesso em: 29 set. 2022.

É importante registrar, no que diz respeito aos desaparecidos, que o jornal divulgou a base de dados do *Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos* – PLID/ MPRJ com fotos e nomes. Dos 210 corpos encontrados, 203 já haviam sido identificados, mais vinte pessoas continuavam desaparecidas, o jornal disponibilizou a listagem com os nomes (G1, 2022, s.p.)²⁷.

Outra questão que se tornou uma dificuldade foi o resgate de animais na cidade, uma vez que inúmeros cachorros e gatos ficaram sem os donos e sem suas casas, além dos animais que precisaram ser resgatados dos escombros. Há registros de uma mobilização de ONGs para o resgate de animais, além da atuação da coordenadoria de Bem-Estar Animal da Prefeitura de Petrópolis. Essas instituições percorreram as ruas da cidade para fazer o resgate de animais desamparados por causa da tragédia que assolou o município (G1, 2022, s.p.)²⁸. Segue uma foto do resgate de um cachorro.

Imagem 16 – Homem resgata um cachorro de escombros após o deslizamento no Morro da Oficina, em Petrópolis (RJ)



Fonte: G1, 2022²⁹.

²⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/16/mprj-concentra-informacoes-e-solicitacoes-por-desaparecidos-em-petropolis.ghtml>. Acesso em: 29 set. 2022.

²⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/16/cerca-de-30-animais-sao-resgatados-em-meio-a-tragedia-em-petropolis-e-encaminhados-a-lares-provisorios.ghtml>. Acesso em: 12 set. 2022.

²⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/02/15/chuva-em-petropolis-caoa-alagamentos-e-arrasta-carros-fotos.ghtml>. Acesso em: 12 set. 2022.

Dando prosseguimento a apresentação das principais notícias veiculadas sobre o desastre, destaca-se o discurso dos dois gestores, o Prefeito do Municípios de Petrópolis e o Governador do Estado do Rio de Janeiro.

O Prefeito da Cidade de Petrópolis – Rubens Bomtempo – estava chegando em Brasília quando ficou sabendo da forte chuva e se organizou para retornar ao Município, uma de suas primeiras declarações segue abaixo. Destaca-se o quanto ele enfatiza a fé em Deus:

Estou aqui no aeroporto de Brasília. Mal cheguei em Brasília e estou voltando por causa das chuvas. Quero dizer pro nosso povo, pra nossa gente, pra aguentar firme. Se Deus quiser essa chuva vai passar. A gente vai conseguir dar uma resposta e se Deus permitir a gente vai recuperar nossa cidade com muita força, muita fé. O governador já entrou em contato comigo e colocou todo o Governo do Estado à disposição. Eu já liguei pra todas empresas e empreiteiros pedindo máquinas, caminhões e pessoal. Enfim, é nesses momentos que a gente cresce. A gente vai se unir, dar a volta por cima e reconstruir nossa cidade novamente. Conto com todos vocês, todos os funcionários, todos os vereadores, essa é a hora de uma união maior. Às 22h eu já devo estar na Comdep e de lá organizando a resposta que a gente tem que estar dando. E se Deus permitir que pare essa chuva (BOMTEMPO, 2022, s.p.).

Em outras entrevistas, o Prefeito fala da falta de políticas habitacionais no Brasil:

A população foi sendo excluída, ocupando a periferia, em grande parte tentando legitimar um território que foi negado historicamente. Aí as pessoas moram em áreas de risco, pois não foi dado para elas o direito de morar melhor. A gente tem que fazer essa reflexão também (BOMTEMPO, 2022, s.p.).

O prefeito disse ainda que “faz parte da nossa cultura” o socorro pós-tempestades.

Existe na nossa cidade uma cultura de resiliência a esta questão da chuva. Nós temos um sistema de pluviômetro, um sistema de sirenes, núcleo de defesa Civil, voluntários que atuam diretamente nas comunidades. Existem pontos de apoio, e as pessoas já conhecem. Geralmente são escolas (BOMTEMPO, 2022, s.p.)³⁰.

³⁰ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/16/rubens-bomtempo-madrugada.ghml>. Acesso em: 10 out. 2022.

O Governador Cláudio Castro cancelou sua agenda no programa *Governo Presente Médio Paraíba* devido às fortes chuvas que atingiram a cidade de Petrópolis na tarde de terça-feira (15/02/2022). O governador foi até o município da Região Serrana para acompanhar os trabalhos do Corpo de Bombeiros e de outros órgãos estaduais. Até às 20 horas, 120 bombeiros do quartel foram enviados, além de oito ambulâncias para atuar no socorro às vítimas. Dez aeronaves foram disponibilizadas para chegar à cidade na manhã seguinte à tragédia. Foi marcada uma reunião às 22h e houve outra no quartel de Petrópolis com órgãos do Governo do estado para alinhar a atuação em conjunto para intensificar as ações de salvamento (G1, 2022, s.p.)³¹. Em entrevista coletiva o Governador Claudio Castro falou:

A gente precisa entender é que há uma dívida histórica desde outras tragédias que tiveram. E outra foi também o caráter excepcional, duro da tragédia. Foi a maior desde 1932. Unir uma tragédia histórica com um déficit que realmente existe causou excepcional, duro dessa tragédia. Foi a maior chuva desde 1932. Unir uma tragédia histórica com um déficit que realmente existe causou esse estrago todo. Que sirva de lição para que, dessa vez, a gente aja diferente. Já está sendo diferente, afirmou Castro (CASTRO, 2022, s.p.).

Em entrevista coletiva do Prefeito Rubens Bomtempo e do Governador Cláudio Castro, o prefeito comentou:

Foi um dia difícil, muito complicado, até para entender as alterações que ocorreram dentro do território. Até agora, não temos a dimensão total. Quero agradecer e dizer que amanhã vai ser um dia um pouco melhor, porque vamos ter uma eficiência maior (BOMTEMPO, 2022, s.p.).

O governador sofreu inúmeras críticas, inclusive por parte de outros parlamentares, no que diz respeito à ajuda de outros Estados como São Paulo, Espírito Santo. Cláudio Castro respondeu que a decisão para reforçar os efetivos dependia das equipes técnicas do Corpo de Bombeiros: “As nossas equipes, com as equipes municipais, estão dando conta” (CASTRO, 2022, s.p.). Porém, inúmeros moradores cobraram reforços nos resgates (G1, 2022, s.p.)³².

³¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/02/15/chuva-em-petropolis-causa-alagamentos-e-arrasta-carros-fotos.ghml>. Acesso em: 10 out. 2022.

³² Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/17/moradores-de-petropolis-cobram-reforco-no-resgate-e-castro-avalia-que-equipes-ate-agora-dao-conta.ghml>. Acesso em: 10 out. 2022.

Eles [minha mulher] e filhos estão aqui, debaixo da terra, junto com várias outras pessoas também. E pelo descaso da prefeitura, do pessoal do governo e dos bombeiros, se a gente cavar e não achar- porque não temos experiência nenhuma -, às vezes estamos pisando em cima da pessoa e não sabemos, desabou Josimar (G1- 17/02/2022)³³.

Os abrigos provisórios, os pontos de apoio, o processo de acesso à programas, projetos e serviços foram noticiados. O aluguel social foi um programa que teve uma grande procura por parte da população e essas ações serão objeto de análise nos capítulos posteriores.

O cenário aqui descrito através desta sessão objetivou caracterizar o desastre através da perspectiva dos jornais pesquisados e suas repercussões em termos de demandas sociais, de saúde, o discurso dos gestores, diante de 235 pessoas mortas, mais de 4 mil desabrigados e desalojados, inúmeras localidades completamente destruídas, além do sofrimento generalizado.

Em síntese, os elementos aqui apresentados descaracterizam o “ineditismo” da ocorrência de desastres em Petrópolis, ou seja, os desastres não são uma novidade na realidade do Petropolitano. Apesar disso, o discurso, inclusive dos gestores da municipalidade, indica que a cidade nunca havia passado por tais situações, culpabilizam e atribuem a ocorrência do desastre a ação da natureza, por meio do fenômeno das chuvas intensas em um curto espaço de tempo. Além disso, responsabilizam as pessoas que moram nas áreas de risco e desresponsabilizam o Estado. Os discursos dos gestores, através dos jornais, passam a impressão que existe um ineditismo na ocorrência do desastre, retirando da cena discursos que possam vir a cobrar a não ação do Estado (omissão) de algo previsível – cobrar ações não realizadas de prevenção, que talvez não evitasse mais minimizasse os efeitos danosos, a exemplo a implementação de políticas públicas de acesso a moradia digna, infraestrutura nos territórios.

Também foi trabalhada no decorrer deste capítulo a descrição sobre como os jornais abordaram os fatos relativos ao desastre. Essas reportagens também contribuíram a para identificação de atores e instituições no contexto dos desastres. Nesse sentido destacam-se: Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, População(voluntária), prefeito, governador, IML, MP RJ, Detran/RJ, Escolas (serviram de abrigos provisórios/pontos de apoio), Caixa Econômica Federal, Delegacia de Descoberta de Paradeiros, PLID/MP RJ.

³³ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/17/moradores-de-petropolis-cobram-reforco-no-resgate-e-castro-avalia-que-equipes-ate-agora-dao-conta.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2022.

Foram aqui destacadas algumas informações que foram publicizadas pelos jornais que contribuíram para analisar o contexto local de operacionalização da política de assistência, tais como: as dificuldades vivenciadas pela população; a falta de informação para acessar programas, projetos, serviços e benefícios em diferentes áreas do município como IML, Cemitério, setores de assistência e saúde no contexto dos desastres.

Esse capítulo marca o início do estudo de caso de Petrópolis e contribui para compreender as especificidades desse cenário. Se volta para o histórico de outros desastres ocorridos no município, traz à tona o contexto de fevereiro e março de 2022 contribuindo para compreensão de como esse município através das suas trajetórias, operacionalizou a resposta da política de assistência social no contexto dos desastres. As reportagens apresentam fotos das vítimas, revelam muitas expressões de dor, de sofrimento, de perdas das muitas famílias desalojadas e desabrigadas que passaram por essas experiências tristes e desoladoras em Petrópolis. O capítulo seguinte apresenta um panorama da política de assistência social em Petrópolis, as atribuições definidas nos Planos de Contingências e as ações implementadas no contexto dos desastres passando pelas contribuições dos entrevistados chegando aos óbices identificados na operacionalização da política de assistência social em Petrópolis.

CAPÍTULO 6

6. OPERACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA GESTÃO DOS DESASTRES: ESTUDO DE CASO DE PETRÓPOLIS COM DESASTRE DE FEVEREIRO E MARÇO DE 2022

Este capítulo apresenta uma breve caracterização da política de assistência social do município de Petrópolis, no sentido de indicar as potencialidades e fragilidades desta política pública e apresentar as responsabilidades institucionais registradas no Plano de Contingência. São abordadas as ações da política de assistência social que foram implementadas no contexto dos desastres, bem como as dificuldades enfrentadas pelas vítimas de calamidade no que diz respeito aos abrigos provisórios, ao programa aluguel social e demais serviços e benefícios ofertados. Foram também destacadas a importância das lideranças comunitárias e as percepções dos entrevistados que participaram da pesquisa.

6.1. Panorama da Política Pública de Assistência Social no município de Petrópolis – O SUAS que temos é diferente do SUAS que queremos

Esta sessão sistematiza dados socioeconômicos, que possibilitaram mapear a situação de vulnerabilidade da população Petropolitana e que evidenciaram como a rede pública de assistência social está organizada no município.

Como já indicado nos métodos (Quadro 3) os dados que fundamentaram essa análise são provenientes de bancos de dados públicos referentes ao Censo SUAS, Registros Mensais de Atendimentos - RMA e informações da Prefeitura de Petrópolis e da Vigilância Socioassistencial da Secretária Municipal de Assistência Social Habitação e Regularização Fundiária de Petrópolis.

O Município de Petrópolis tem uma população de 278.881 mil pessoas (IBGE, 2022), segundo o Relatório de Informações e Programas de Petrópolis – RI v4 encontra-se em situação de pobreza 61.339 pessoas o que equivale a 20 % da população do município de Petrópolis. Com base nesses dados, segue abaixo o quantitativo de pessoas cadastradas e/ou usuárias de alguns programas socioassistenciais.

Quadro 13 – Panorama socioassistencial de Petrópolis: pessoas cadastradas e beneficiárias de programas sociais

Dados da rede socioassistenciais	
Pessoas cadastradas no CadÚnico	118.871. 42% (da população)
Beneficiários do Bolsa Família	63.548. 22,7% (da população)
Pessoas Elegíveis para o Auxílio Brasil	95,6 mil. 34,2% (da população)
Total de beneficiários do BPC	7.743. 2,7 % (da população)

Fonte: Relatório de Informações - RI v.4, fevereiro de 2024.

No que diz respeito aos equipamentos da rede socioassistencial, o município conta com 10 Centros de Referência da Assistência Social – CRAS³⁴, 2 Centros de Referência Especializado da Assistência Social, 1 Centro de Referência para População em Situação de Rua, 05 unidades de acolhimento, 09 Centro de Convivência, 01 centro dia e 01 família acolhedora. Os dados foram extraídos do Ministério da Cidadania tendo como mês de referência dezembro de 2022 (RIv.4/2024).

Segundo a NOBSUAS, os municípios, incluindo Petrópolis, devem dispor de um quantitativo de equipamentos que responda a demanda da população. Portanto, enquanto houver demanda de atendimento, a rede de equipamentos precisará ser ampliada para garantir a cobertura de todos que dela necessitarem (NOBSUAS/2012).

O CRAS é um dos principais equipamentos do SUAS e, segundo a legislação, deve estar localizado em um território onde haja uma maior incidência de famílias em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, é preciso observar a capacidade de referenciamento de cada equipamento. De acordo com art. 64º, §2º, da NOB/SUAS 2012, a capacidade de referenciamento de um CRAS está relacionada:

- I - ao número de famílias do território;
- II - à estrutura física da unidade; e
- III - à quantidade de profissionais que atuam na unidade, conforme referência da NOB RH.

O §3º, do art. 64º, da NOB/SUAS prevê que serão organizados conforme o número de famílias a ele referenciadas, observando-se a seguinte divisão:

³⁴ Na data do desastre existiam somente 09 CRAS instalados no município.

- I - até 2.500 famílias;
- II - de 2.501 a 3.500 famílias;
- III - de 3.501 até 5.000 famílias;

Portanto, aqueles territórios que apresentarem uma menor demanda terão equipamentos de menor capacidade de referenciamento; os territórios com mais incidências de famílias em vulnerabilidade receberão equipamentos com capacidade de referenciamento maior. No que tange aos parâmetros de referência da equipe técnica do CRAS, a NOB RH/SUAS prevê:

Quadro 14 – Número de Famílias Referenciadas por porte dos equipamentos

Pequeno porte I	Pequeno porte II	Médio, Grande, Metrópole
1 Coordenador com nível superior, concursado e experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais		
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõem o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: NOB – RH/SUAS, 2006.

No intuito de averiguar se o número de atendimentos dos CRAS de Petrópolis estava em consonância com as normativas, ou seja, se estava em torno de 5.000 atendimentos, sabendo que todos os CRAS são declarados no CENSO SUAS como de médio e grande porte, foi analisada uma série histórica com os registros de atendimento de 2021 e 2022.

Quadro 15 – RMA dos CRAS de Petrópolis 2021

ANO 2021		
NOME DA UNIDADE	VALOR DO SOMATÓRIO ANUAL	MÉDIA DE ATENDIMENTOS MENSAIS
Cras Vale Do Carangola	2364	197
Cras Itaipava	11405	950,42
Cras Independência	4756	396,33
Cras Retiro	11022	918,5
Cras Posse	5126	427,17
Cras Centro	9461	788,42
Cras Quitandinha	9559	796,58
Cras Corrêas	8324	693,67
Cras Madame Machado	2822	235,17

Fonte: RMA (2021)

Quadro 16 – RMA dos CRAS de Petrópolis 2022

ANO 2022		
NOME DA UNIDADE	VALOR DO SOMATÓRIO ANUAL	MÉDIA DE ATENDIMENTOS MENSAIS
CRAS - VALE DO CARANGOLA	4.338	361,50
CRAS - ITAIPAVA	20.592	1.872
CRAS - INDEPENDÊNCIA	2.551	212,58
CRAS - RETIRO	1.413	117,75
CRAS - POSSE	5.137	428,08
CRAS - CENTRO	16.124	2.303,42
CRAS - QUINTANDINHA	6.940	578,33
CRAS - CORRÊAS	14.817	1.235,75
CRAS - MADAME MACHADO	3.307	275,58

Fonte: RMA (2022)

A primeira informação proveniente da leitura dos dados é que, desde 2021, já havia equipamentos com um número de atendimentos superior a cinco mil. Em 2021 e 2022 há registros de pelo menos 55% dos CRAS atendendo a mais de cinco mil pessoas em oposição as prerrogativas da NOBRH. Essa situação pode ser observada em três CRAS no ano de 2022, ano de ocorrência do desastre:

- CRAS Itaipava com mais de 20 mil atendimentos em 11 meses de registros de RMA;
- CRAS Centro com mais de 16 mil atendimentos em 07 meses de registros de RMA;
- CRAS Correa com 14 mil atendimentos em 12 meses de registro de RMA.

Em 2022, há um nítido aumento de demanda em alguns CRAS, uma vez que alguns equipamentos atenderam o triplo da sua capacidade o que indica uma sobrecarga de atendimentos. Além disso, há um aumento de demanda nos meses posteriores a tragédia. Uma segunda análise, para além do número de atendimentos realizados pelos CRAS, refere-se ao quantitativo de técnicos nos equipamentos, indicado pelo Censo SUAS. Os dados foram analisados em conformidade com o que é estabelecido pela NOB RH (Quadro 14). Em vermelho foram destacadas as equipes em desconformidade com a NOB RH e em verde as que estão em conformidade, o que está em branco são campos não preenchidos no Censo SUAS (2019 e 2020). Nessa análise que privilegia os CRAS é possível verificar que em dois anos as equipes não estavam em conformidade com a NOB RH.

Quadro 17 – N^o de técnicos dos equipamentos da assistência social de Petrópolis

Equipamento	Censo SUAS 2019	Censo SUAS 2020	SMAS 2022
CRAS	83		81
CREAS	21	18	23
Centro pop	18		17
UNAT		23	14

Fonte: Censo SUAS (2019 e 2020); SMAS Petrópolis (2022)

Outra análise importante diz respeito aos vínculos empregatícios dos trabalhadores do SUAS, na NOB RH há uma orientação no sentido que os trabalhadores do SUAS sejam concursados e que a quantidade (ilustrada no quadro acima) precisa ser compatível com a execução dos serviços em conformidade com as necessidades da população, as orientações seguem no sentido de garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização (NOB RH/2006).

Quadro 18 – Situação dos vínculos empregatícios SMAS de Petrópolis

ANO 2019					
N ^o de Equipamentos	Total de profissionais	Servidores estatutários	RPA/VNP	Outros Vínculos	% de profissionais em RPA
9 CRAS	83	29	40	14	48%
1 CREAS	21	6	14	1	67%
Centro POP	18	2	16	0	89%

(Continua na próxima página.)

NIS	26	3	19	4	88%
ANO 2020					
Nº de Equipamentos	Total de Profissionais	Servidores Estatutários	RPA/VNP	Outros Vínculos	% de profissionais em RPA
9 CRAS					
2 CREAS	18	4	13	1	89%
Centro POP					
UNAT	23		23		100%
NIS	27	5	21	1	81
ANO 2022					
Nº de Equipamentos	Total de Profissionais	Servidores Estatutários	RPA/VNP	Outros Vínculos	% de profissionais em RPA
9 CRAS	81	12	59	10	73%
2 CREAS	23	5	13	5	57%
Centro POP	17	2	13	2	76%
UNAT	14		14		100%
NIS	24	5	19	0	79%

Fonte: Censo SUAS (2019 e 2020); SMAS Petrópolis (2022).

Observa-se um número expressivo de profissionais com vínculos de Registro de Pagamento de Autônomo – RPA, há equipamentos que 100% dos trabalhadores recebem por meio de RPA.

A RPA é uma forma de contratação para serviços esporádicos realizados em poucos dias, não prevê períodos de tempo longos como um ou dois anos de trabalho, os trabalhadores não têm garantido o direito de recebimento de 13º salário, férias nem acesso ao seguro desemprego, não há um contrato estabelecendo o período de duração do trabalho, o mesmo pode ser interrompido a qualquer momento pelo gestor do SUAS, há uma desproteção do aspecto trabalhista.

Ademais, a Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012 aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS e prevê que:

Art. 109. A gestão do trabalho no SUAS compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (NOB/SUAS, 2012, p. 46).

§1º Compreende-se por ações relativas à valorização do trabalhador, na perspectiva da desprecarização da relação e das condições de trabalho, dentre outras:

I - a realização de concurso público;

II - a instituição de avaliação de desempenho;

III - a instituição e implementação de Plano de Capacitação e Educação Permanente com certificação;

IV - a adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS;

V - a instituição das Mesas de Negociação;

VI - a instituição de planos de cargos, carreira e salários (PCCS);

VII - a garantia de ambiente de trabalho saudável e seguro, em consonância às normativas de segurança e saúde dos trabalhadores;

VIII - a instituição de observatórios de práticas profissionais (NOB/SUAS, 2012, p. 47).

O município conta com um único funcionário trabalhando no setor de vigilância socioassistencial e não dispõe de um diagnóstico socioterritorial. O setor de vigilância trabalha desenvolvendo um relatório Quadrimestral da Vigilância Socioassistencial.

A análise do relatório quadrimestral referente aos meses de janeiro a abril e maio a agosto do ano de 2022, elaborado com as bases do governo federal informadas pelos equipamentos socioassistenciais, indicou que o relatório não cumpre a função de um diagnóstico socio territorial que possibilite apreender as reais demandas de atendimento dos territórios. Não é possível a partir dos dados desse relatório calcular o número de equipamentos / equipes técnicas necessárias por territórios nos municípios e não constava dados de afetados por desastres, as migrações territoriais no transcurso da resposta ao desastre.

A análise dos indicadores sociais da rede SUAS de Petrópolis, cotejada com os dados do governo federal e dados municipais, evidenciou uma sobrecarga de atendimentos nos CRAS. Quando avaliadas as RMA, percebe-se um aumento expressivo da demanda em 2022, após a ocorrência do desastre e os trabalhadores do SUAS, em sua maioria tem vínculos precarizados. Os pagamentos são realizados via RMA, o setor de vigilância socioassistencial conta com somente um funcionário, o município não dispõe de um diagnóstico socio territorial. Além disso, os relatórios quadrimestrais elaborados pelo setor de vigilância não contemplam aspectos da nova composição/organização territorial pós-desastre como o quantitativo de famílias desabrigadas e desalojadas por território, alterações na demanda dos CRAS não dispondo das alterações territórios incluindo as demandas por programas, projetos, serviços e benefícios das vítimas de desastres.

6.2. As responsabilidades da política de assistência social conforme o Plano de Contingência

O objetivo desta sessão é analisar o que foi atribuído como responsabilidade da assistência social conforme o Plano de Contingência do Município. Parar tal, foi analisado o Plano de Contingência do Município de Petrópolis para Chuvas Intensas – Verão 2021/2022 - que estava em vigência por ocasião das chuvas de fevereiro e março de 2022. O plano de Contingências objetiva estabelecer os protocolos e procedimentos a serem adotados pelos órgãos municipais envolvidos, direta ou indiretamente, na resposta às emergências e desastres causados principalmente por chuvas intensas no município de Petrópolis. Abaixo segue o quadro com as Atribuições da Assistência Social no Plano de Contingência de 2021/2022:

Quadro 19 – Atribuições da Assistência Social no Plano de Contingência de 2021/2022 do município de Petrópolis

Cadastramento da população afetada
Caberá à Secretaria de Assistência Social, o cadastramento e a triagem socioeconômica da população afetada pelo desastre. Este será o cadastro oficial que será divulgado pela Prefeitura através de sua Assessoria de Comunicação Social. As demais entidades poderão auxiliar nesse cadastro, desde que estejam em contato direto com a Secretaria de Assistência Social para que não haja divergências nas informações.
Abrigamento
De quem o plano julga ser a responsabilidade organizar os Abrigos Temporários:
Considerando as edificações que disponham de instalações físicas e hidrossanitários, caberá à Secretaria de Assistência Social, com o apoio da Secretaria de Educação e da Secretaria de Defesa Civil e Ações Voluntárias, estruturar os locais considerados abrigos temporários, que estarão diretamente relacionados à intensidade dos eventos.
Público-alvo delimitado pelo Plano:
Nesses locais, serão atendidos somente os munícipes que tiverem sua edificação danificada e/ou destruída, comprovadamente pela vistoria técnica da Defesa Civil, com laudo de interdição, e que não tenha nenhuma outra alternativa de moradia, como casa de parentes ou amigos.
Animais de Estimação:
Caso haja necessidade de alojar animais de estimação, será realizado o registro de cada animal no cadastro de desabrigados do respectivo dono, com ressalva para doenças existentes, vacinação e outras necessidades. Será destinado um local de guarda dos animais, nas dependências do abrigo temporário, não sendo próximo à área de repouso e com acesso controlado por agentes do abrigo. A alimentação será fornecida pela coordenação do abrigo. Órgãos da vigilância sanitária serão acionados para avaliação dos riscos inerentes à presença dos animais e para estabelecer medidas preventivas. Cabe aos donos dos animais cuidar destes.
Mobilização e Desmobilização de Abrigos:
A responsabilidade de ativação, administração e desativação dos abrigos temporários será da Secretaria de Defesa Civil juntamente com a Secretaria de Assistência Social com o apoio dos demais órgãos do Grupo Assistência conforme a Matriz de Atividades x Responsabilidade.
Recebimento, organização e distribuição de doações
Caberá à Secretaria de Assistência Social a coordenação do recebimento, organização e distribuição de doativos, com o apoio dos órgãos do Grupo Assistência. Para tanto, esta deverá coordenar campanhas de arrecadação de alimentos, roupas, água potável, colchões, cobertores, produtos de higiene pessoal, entre outros, que deverão ser triados e distribuídos para a população afetada.

(Continua na próxima página.) -

Atendimento aos grupos mais vulneráveis (crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência física, etc...)

As ações direcionadas para estes grupos dar-se-ão em conjunto com a Secretaria de Assistência Social e o Conselho Tutelar, conforme a Matriz de Responsabilidades

Mobilização adicional de recursos

Após o gerenciamento das ações e articulação dos recursos iniciais, serão acompanhadas e analisadas outras necessidades pelas equipes de campo, que irão informar a demanda de novos recursos necessários para a Secretaria de Defesa Civil e Ações Voluntárias. Consequentemente, a referida Secretaria coordenará toda a articulação com os demais órgãos do Sistema Municipal de Defesa Civil a fim de atender essas solicitações. Poderá, ainda, solicitar recursos extraordinários para os governos estadual e federal.

Fonte: Plano de Contingências 2021/2022.

No Plano consta uma matriz de atividades e responsabilidades que tem a função de fornecer de maneira clara e visual os papéis de cada órgão baseados nos três eixos alinhadores da gestão de desastres de uma Defesa Civil: Socorro, Assistência e Reabilitação, extraímos da matriz as funções da assistência social, conforme quadro abaixo:

Quadro 20 – Atribuições da Assistência Social na Matriz de Responsabilidades de 2021/2022 do município de Petrópolis

Atribuições da Secretária de Assistência social – Matriz de Responsabilidade 2021

1.1 Mobilização	Manter equipe emergencial de sobreaviso ou prontidão, conforme os níveis de alerta estabelecidos.
	Manter disponíveis e atualizados os canais de comunicação com a Secretaria de Defesa Civil e Ações Voluntárias.
	Enviar, quando solicitado, representante com poder de decisão para o Gabinete de Crise.

Fonte: Plano de Contingência 2021/2022.

Na matriz de responsabilidade só constam estas três ações referentes à assistência social na etapa de mobilização, além da exclusão desta importante política dentre os integrantes para ações de Socorro /Apoio, Assistência e Apoio e Reabilitação/Apoio. Fica evidenciada a restrição da atuação da assistência social, uma vez que a mesma não é incluída e não é convocada a participar das etapas de prevenção, mitigação, preparação, respostas, recuperação e restabelecimento.

O plano se mostra pouco detalhado e reduz ações que competem a assistência social. Não apresenta de maneira clara as responsabilidades e as orientações de atuação da política de assistência social. Dessa forma, se mostra ineficiente no que diz respeito à atuação da

assistência social em contexto de desastres e precisou sofrer uma série de adequações após a tragédia de 2022 quando foi construído um novo plano. A Comissão do Senado Federal em seu relatório chama atenção para a necessidade de um plano de contingências efetivo:

No que se refere à preparação contra desastres, identificamos como questão fundamental a virtual ausência de um plano de contingência efetivo, que tenha sido de fato incorporado e absorvido pelas diversas instâncias pertinentes (ACHADOS, COMISSÃO 6ª Ata /2022).

O novo plano de contingências que foi construído - Plano de Contingência do Município de Petrópolis/RJ para chuvas intensas – verão 2022-2023 – apresenta uma nova matriz de responsabilidade mais detalhada no que diz respeito as atribuições da assistência social. A política de assistência social conta com 29 pontos de atuação incluindo o acesso a benefícios eventuais tais como auxílio funeral e acesso à documentação; responsabilidade na coordenação de abrigos que vão desde a escolha destes locais até a desmobilização dos afetados; coordenação dos pontos de apoio através do recebimento e entrega das doações a ajuda humanitária. Há uma diferenciação dos pontos de apoio e abrigos verificamos alguns avanços em relação ao Plano de Contingências anterior, há uma melhoria nas atribuições da SMAS Petrópolis, porém ainda está longe de contemplar todas as possibilidades de atuação da política de assistência social, segue o quadro com as atribuições:

Quadro 21 – Atribuições da Secretária de Assistência Social frente ao Plano de Contingência do Município de Petrópolis/RJ para chuvas intensas – verão 2022-2023.

Atribuições	Nível de Responsabilidade da Secretária Municipal de Assistência Social
Manter equipe emergencial de sobreaviso ou prontidão, conforme os níveis de alerta estabelecidos.	Responsável principal
Manter disponíveis e atualizados os canais de comunicação com a Secretaria Municipal de Proteção e de Defesa Civil.	Responsável principal
Organizar e operacionalizar os serviços de assistência social nas áreas atingidas.	Responsável principal
Contabilizar afetados pelo desastre, principalmente desabrigados e desalojados.	Responsável principal
Prover assistência funerária para os afetados pelo desastre.	Responsável principal
Promover acesso à documentação pessoal.	Responsável principal
Inserir a população afetada em benefícios sociais existentes.	Responsável principal
Inserir os desabrigados em programas sociais de habitação.	Responsável principal

(Continua na próxima página.)

Selecionar locais para montagem de abrigos temporários.	Responsável principal
Montar abrigos temporários ou adequar locais para esta finalidade.	Responsável principal
Organizar a triagem e cadastramento dentro dos abrigos.	Responsável principal
Manter a organização e funcionamento dos abrigos temporários.	Responsável principal
Providenciar alimentação para os desabrigados.	Responsável principal
Encerrar as atividades do abrigo.	Responsável principal
Organizar a distribuição de ajudas humanitárias.	Responsável principal
Enviar, quando solicitado, representante com poder de decisão para o Gabinete de Crise.	Responsável
Coordenar agentes voluntários.	Responsável
Acionar o protocolo de abertura dos pontos de apoio.	Responsável
Coordenar campanhas de ajudas humanitárias.	Responsável
Receber, triar e estocar as ajudas humanitárias, controlando inclusive a validade dos itens.	Responsável
Prestar suporte psicológico para os afetados pelo desastre.	Responsável
Prestar suporte psicossocial para os afetados pelo desastre.	Responsável
Executar avaliação de danos aos imóveis.	Responsável
Otimizar o recebimento de ligações sobre ocorrências e chamados emergenciais.	Apoio
Atuar na proteção civil, inclusive evacuando pessoas para locais seguros ou pontos de apoio.	Apoio
Fornecer veículos, com motoristas, para execução de vistorias emergenciais quando necessário.	Apoio
Acompanhar e orientar possíveis retornos às áreas de origem, mediante avaliação técnica dos órgãos competentes.	Apoio
Preencher a documentação necessária para declaração, homologação e reconhecimento de situação de emergência ou estado de calamidade pública, inserindo no S2ID da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.	Apoio
Identificar áreas prioritárias para a realização das ações de reabilitação, levando em consideração a normalização dos serviços essenciais na cidade.	Apoio

Fonte: Elaboração da autora a partir da Matriz de Atividades x Responsabilidades do Plano de Contingência do Município de Petrópolis/RJ para chuvas intensas – verão 2022-2023.

Em síntese, essa sessão apresentou o contexto institucional da política de assistência social do município de Petrópolis em relação aos equipamentos, trabalhadores do SUAS, atendimentos realizados nos CRAS, e o setor da vigilância socioassistencial. As atribuições delegadas a política de assistência social no plano de contingências avançaram quando comparadas com o plano anterior ao contexto do desastre de 2022 e o novo plano apresenta um detalhamento maior das ações voltadas para assistência social.

6.3. Ações da política de assistência social implementadas no contexto de desastres em Petrópolis

O objetivo desta sessão é analisar as ações da política de assistência social que foram implementadas em resposta às demandas da população, no contexto de emergência e calamidade ocasionadas pelos desastres de fevereiro de 2022 em Petrópolis.

6.3.1. A triste peregrinação dos afetados e a dificuldades para acessar a Informação: “A gente não tem para onde ir, não sabe para onde vai”

São múltiplas as demandas apresentadas pelos afetados em uma situação de emergência e uma das demandas destacadas no caso de Petrópolis foi o acesso à informação de maneira clara e precisa.

A gente não tem para onde ir, não sabe para onde vai. É tanto descaso, que essa barreira parece que só veio para mascarar o que estava para acontecer. Ninguém deu suporte. Ninguém falou nada, e já se passou um mês. A gente só quer resolver nosso problema – pediu Jussara (G1-15/03/2022³⁵)

Muitas demandas não podem ser solucionadas pela política de Assistência Social, pois ela é só uma das que compõem a política pública de proteção e defesa civil em seu aspecto intersetorial. A assistência tem um papel importantíssimo no acolhimento inicial em um desastre, incluindo a escuta atenta das muitas demandas, a possibilidade de encaminhar esses usuários afetados para outras políticas públicas, na responsabilidade de acompanhamento dos afetados nas suas múltiplas vulnerabilizações. Essas situações são intensificadas com a ocorrência de um desastre, portanto, a possibilidade de construção de espaços propositivos da comunidade com poder público é fundamental (comunidade precisa ser ouvida em suas demandas). Como dito anteriormente, há inúmeras possibilidades de atuação da assistência social na atuação na gestão dos desastres em todas as suas etapas, que vão desde a prevenção a reconstrução. Viana (2014) indica como o abandono do poder público pode acirrar o sofrimento dos afetados:

³⁵ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/sem-aluguel-social-sobrevivente-que-perdeu-filhos-casa-em-petropolis-desabafa-inferno-sem-fim-25432374> Acesso em: 25 de out.2023

A dor com as perdas (humana e material) e outras consequências da vivência de uma situação de desastre é agravada pela falta de cuidado das instituições, pelo abandono sofrido, por não ter a quem recorrer, por não ser ouvido, pela falta de resposta. Esse desrespeito tem efeito devastador sobre a saúde. São fatores que potencializam a dificuldade em recomeçar, em reconstruir a vida após o caos (VIANA et al, 2014, p. 116).

O acesso às informações assertivas pode evitar a (re)vitimização dos afetados, ou seja, evita que a pessoas fique perambulando de setor em setor, batendo de porta em porta com diversos setores fechados, ou funcionando em lugares distintos, nessa peregrinação acabam por precisar contar a mesma história de sofrimento, de perdas por várias vezes o que aumenta o sofrimento. A falta de informação e acesso as políticas públicas acabam por gerar outras formas de violência para as vítimas de calamidade. Depoimentos como da afetada Tereza explicitam bem essa situação:

Em meio ao drama de ter que deixar para trás uma vida inteira de trabalho na construção de uma moradia, famílias enfrentam outras dificuldades, como a falta de orientação sobre o que fazer e a falta de atendimento em equipamentos públicos de assistência social, fechados desde o dia do temporal, há quase três semanas, como o CRAS do Centro. É o caso da costureira Teresa Sampaio, que após o temporal precisou deixar para trás a casa em que morava em uma servidão no Vila Militar. *‘Minha casa foi parcialmente atingida e está interditada porque existem outros imóveis na parte mais alta que podem desabar. Eu fiz o cadastro para o Aluguel Social com a equipe do Estado no Colégio Princesa Isabel, mas fui informada que para receber o benefício é preciso estar inscrita no Cadúnico. Eu não tenho esta inscrição porque nunca precisei de auxílio do governo, mas agora que não posso voltar pra casa, eu vou precisar. Estou indo ao CRAS na Rua D. Pedro desde antes do Carnaval e está sempre fechado. Não há ninguém lá nem para nos dar uma informação, conta (DIÁRIO DE PETRÓPOLIS, 08/03/2022)*³⁶.

O Ministério Público, por meio de um projeto de escuta de famílias desabrigadas, organizou rodas de conversa e a primeira ocorreu em 28/02/2022 no posto de saúde da Oswaldo Cruz. A segunda ocorreu no dia 02/03/2022 na escola Professor Germano Valente com a participação de psicólogos e assistentes sociais do MPRJ e quarenta das famílias de

³⁶ Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/chega-a-2-971-o-numero-de-familias-cadastradas-para-receber-o-aluguel-social-206796> Acesso em: 25 de out.2023

desabrigados. No processo de escuta das vítimas, a promotora de justiça Vanessa Katz chama atenção para as queixas dos familiares:

Continuamos no processo de dar voz às vítimas. A reclamação das famílias desabrigadas é unânime: falta de informação. Pudemos constatar que, infelizmente, as pessoas não têm recebido a atenção devida, informou Vanessa Katz (DIÁRIO DE PETRÓPOLIS 03/03/2022³⁷)

Diversos equipamentos da política de assistência foram atingidos pela calamidade, o que complicou em muito o processo de atendimento dos afetados, e a falta de informação de onde buscar o acesso a direitos foi uma grande falha de comunicação ao longo da resposta ao desastre,

A dificuldade da costureira é a mesma enfrentada por centenas de famílias que diariamente têm encontrado as portas do equipamento de assistência social da prefeitura fechado após as chuvas. A gente fica sem saber para onde ir. Não tem ninguém para nos dar uma informação. Eu já estou desanimada. Todas as vezes em que estive lá, vi várias pessoas que como eu encontraram as portas fechadas e precisaram ir embora sem resposta. É muito complicado isso, eu ainda consigo vir até aqui, mas tem pessoas que estão com ainda mais dificuldade, pois não têm nem dinheiro para pagar a passagem... é muito triste, desabafa a costureira, que na casa em que morava tinha também as máquinas para trabalhar. (DIÁRIO DE PETRÓPOLIS, 08/03/2022)³⁸.

A dificuldade de acessar as informações ocorreu no âmbito individual e coletivo e as lideranças comunitárias em audiência pública retratam esse problema:

Nem um minuto a gente conseguiu falar com ninguém da Prefeitura. Na sexta-feira, eu até me sentei lá na Prefeitura e fiquei lá esperando, e consegui só porque o Coronel Simão, que está lá na Prefeitura, me atendeu e aí falou que nessa semana ele ia até tentar uma agenda com o novo Secretário de Assistência Social, porque eu quero passar essa situação (Liderança Comunitária 1, 6ª Ata, 2022).

³⁷ Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/mprij-ouve-representantes-de-40-familias-desabrigadas-em-nova-roda-de-conversa-em-petropolis-206417> Acesso em: 25 de out.2023

³⁸ Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/chega-a-2-971-o-numero-de-familias-cadastradas-para-receber-o-aluguel-social-206796> Acesso em: 12 de nov.2023

Os moradores, por meio de uma rede de solidariedade, se uniram e criaram grupos de WhatsApp para trocar informações. Quem conseguia acessar à informação divulgava para os outros afetados:

Criamos um grupo de vizinhos no WhatsApp para trocarmos informações, para que possamos nos ajudar. O que vemos é que todos estão perdidos, sem saber o que fazer... em cada lugar que vamos as informações são diferentes (DIÁRIO DE PETRÓPOLIS 16/03³⁹).

O Ministério Público nesse papel de fiscalizador e impulsionador da gestão dos desastres declarou aos jornais:

Estamos pedindo esclarecimentos aos municípios em relação as orientações que vem sendo passadas para famílias que vivem em áreas de risco e também em relação às vítimas que tiveram suas casas atingidas e hoje estão abrigadas em pontos de apoio do município. Estamos orientando também que toda comunicação. Às famílias seja feita de forma clara e eficiente à população, explica a titular da 2ª Promotoria de Tutela Coletiva, promotora de Justiça Vanessa Katz, contando que denúncias foram recebidas (DIÁRIO DE PETRÓPOLIS 27/03/2022⁴⁰).

Há inúmeros relatos dos jornais a respeito das informações contraditórias, ausência de informações ao longo da resposta da política de assistência social. A população procurou os equipamentos da assistência social, no entanto alguns encontravam-se fechados, sem a presença de um servidor para informar o local onde os direitos poderiam ser atendidos. Identificou-se a ausência de um setor que se responsabilizasse por divulgar as informações no município de Petrópolis. No âmbito da Secretária Municipal de Assistência Social também não foi possível identificar um setor que concentrasse as informações e um setor responsável por divulgá-las.

³⁹ Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/um-mes-apos-o-temporal-familias-ainda-tem-dificuldades-para-conseguir-aluguel-social-207440> Acesso em: 25 de out.2023

⁴⁰ Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/mp-cobra-informacoes-sobre-reorganizacao-de-abrigos-e-affirma-que-comunicacao-com-moradores-deve-ser-clara-208298> Acesso em: 25 de out.2023

Um fator que pode ter contribuído para esta ausência de um fluxo de informações foi a inexistência, dentro do quadro de profissionais da Secretária Municipal de Assistência Social, de um coordenador responsável por cada equipamento. Em Petrópolis, os equipamentos não possuem coordenadores conforme o estabelecido na NOBRH, a coordenação dos equipamentos na época do desastre ficava sob responsabilidade de uma única servidora que coordenava nove equipamentos. A figura de um coordenador poderia ter contribuído na disseminação das informações para o restante dos técnicos dividindo a responsabilidade com o Secretário Municipal de Assistência Social. Observou-se no contexto da fiscalização do MPRJ nos diversos pontos de apoio no município de Petrópolis informações divergentes entre os profissionais da secretaria de assistência social; muitas dúvidas de como atuar em um desastre, preenchimento equivocado de fichas (posteriormente abordaremos essa situação com o aluguel social) que atrasariam a concessão de benefícios – aluguel social, informações distintas para os afetados, encaminhamentos para serviços fechados.

As dificuldades foram observadas e registradas pela Comissão do Senado Federal e colocadas no relatório:

É necessário ajeitar os canais de comunicação, é necessário simular a aplicação do plano de contingência em tempo de normalidade, para que ele tenha a chance de ser efetivo quando da situação de desastre. (RELATÓRIO DA COMISSÃO /6ª Ata 2022).

6.3.2. Pontos de Apoio e/ou Abrigos Provisórios ou Temporários

Essa sessão apresenta os pontos de apoio e/ou abrigos provisórios e temporários que serviram de moradia temporária para os desabrigados. Vale registrar que não há uma diferenciação nos documentos analisados em relação ao que vem a ser um ponto de apoio e um abrigo. Os termos são tratados como sinônimos nos jornais, atas e documentos da defesa civil e da Secretaria de assistência social. Não há uma diferenciação do (1) ponto de apoio como local para receber doações, realizar o cadastramento para programas, projetos e serviços (2) abrigos emergenciais que seria espaços destinados ao acolhimento com oferta de serviço de hospedagem, alimentação, ou seja local que serviria de moradia para famílias que perderam suas casas ou que estão inviabilizados de retornarem as moradia tendo em vista o risco de desabamento ou por falta de condições de habitabilidade.

Não há definição e demarcação do que é um ponto de apoio e do que é um abrigo provisório tendo em vista que as características, funções e propostas dos dois equipamentos (ponto de apoio e abrigos provisórios) são distintas. Conforme a conceituação do Manual de Administração de Abrigos Temporários da Subsecretaria de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro (2006) é conceituado como abrigos temporários fixos, ou seja, edificações públicas ou privadas adaptadas para habitação temporária que foram montados em Petrópolis com objetivo de abrigar os desabrigados em decorrência do desastre de 2022. No entanto, os documentos analisados não diferenciam os termos especificando os diferentes propósitos. A intenção desta sessão é elucidar como foi a atuação da Secretaria de Assistência Social na organização destes abrigos temporários fixos/pontos de apoio.

É importante lembrar que, após a saída de uma família de uma área atingida pelo desastre, (“área evacuada” na nomenclatura da defesa civil), as pessoas afetadas, muitas vezes, são impedidas de retornarem as suas antigas residências. Em muitos casos, abandonam todos os bens e pertences que possuíam, toda construção de uma vida, saindo somente com a roupa do corpo, em alguns casos são sobreviventes de casas que desabaram, com perdas de entes queridos. São essas vítimas de calamidade que são encaminhadas, direcionadas a um abrigo provisório que, na maioria das vezes, conta com instalações em condições precárias. Consequentemente, um número grande de pessoas compartilhando espaços coletivos fazendo com que a convivência coletiva no momento do desastre seja forçada, uma vez que não resta outra alternativa para fugir do risco de perder a vida. Há inúmeras críticas sobre a forma como são alocadas as pessoas nos abrigos emergenciais, as privações e as regras restritivas que esses afetados precisarão se submeter. Como se não bastasse a perda de entes queridos, da casa, das relações comunitárias como os vizinhos e dos territórios, os abrigos passam a ser mais um desafio, mais um elemento de vulnerabilização que as vítimas de calamidade irão precisar passar. Valencio analisa esta realidade:

Provisionados circunstancialmente em ginásios de esportes, estabelecimentos escolares e, em menor escala, em acampamentos, os abrigos são geridos para ver deteriorar definitivamente a espacialização das relações comunitárias e privadas dissolvendo-se umas nas outras. No abrigo, perde-se o direito à privacidade, colocando as pessoas em constante estado de alerta e ansiedade frente à curiosidade alheia, sem condições de descanso e devaneio; as regras de convivência são ditadas desde fora das relações intrafamiliares e o desempenho dos papéis complementares do interior da família, como marido/mulher, mãe/filho, fica restringido pelas regras formais e informais impostas ao grupo (VALENCIO et al 2008).

Uma análise das listagens dos pontos de apoio divulgadas e do Plano de Contingência 2021/2022 indicou que havia uma previsão de 15 pontos de apoio espalhados pela cidade, mais esses pontos foram insuficientes para a demanda de afetados, cruzamos as listagens de diferentes veículos de comunicação e observamos mais um total de 40 abrigos se formaram ao longo das chuvas de 2022. A lista do Pontos de Apoio do Plano de Contingência 2022/2023, revisada após a chuva, conta com 68 pontos, ou seja, do Plano de Contingência de 2021/2022 para o Plano de Contingência de 2022/2023 tem uma diferença de 53 pontos a mais (conforme pesquisa documental). Muito mais que apurar o número correto de abrigos, temos a certeza que nem todos os pontos de apoio e/ou abrigos foram divulgados pelos jornais, inclusive os da sociedade civil como igrejas, associação de moradores, a nossa intenção é apontar o despreparo a pouca assertividade no planejamento no que diz respeito inicialmente ao número e locais de pontos de apoio e a previsão antecipado por parte dos gestores na gestão dos desastres. Destaca-se a divergência encontrada na elaboração deste quadro: não houve a diferenciação de pontos de apoio para abrigos temporários – inclusive no detalhamento de que estaria apto a acolher pessoas; existem abrigos com diferentes nomes e mesmo endereço (optamos por contabilizar por nome); listagem do MPRJ é diferente da lista da defesa civil que é diferente da lista da assistência social que é diferente da lista da prefeitura da Secretária de Assistência Social, ou seja, cada órgão tem uma listagem dos abrigos/pontos de apoio.

O Quadro 22 ilustra as diversas listagens de pontos de apoio. A primeira coluna apresenta os pontos de apoio e/ou abrigos listados no Plano de Contingência 2021/2022, a segunda coluna os pontos de apoio divulgados (que foram utilizados) com as chuvas de fevereiro e março de 2022 e a terceira coluna os novos pontos de apoio após a revisão do plano de contingências que servirão caso necessário para as chuvas 2022 após fevereiro e março e para 2023. A intenção do quadro é entender o antes, o durante e o depois das chuvas no que diz respeito às listagens dos pontos de apoio.

Quadro 22 – Pontos de Apoio e ou Abrigos Temporário – previstos 2021/2022, utilizados em 2022 e planejados para 2022/2023

Pontos de Apoio Antes do Desastre de fevereiro e março de 2022	Pontos de Apoio Durante o Desastre de 2022	Pontos de Apoio Pós – Desastre com revisão do Plano de Contingência de 2022/2023
E. M. Alto independência	E. M. Papa João Paulo II	E. M. Alto Independência
E. M. José Fernandes da silva	E. Comunidade Santo Antônio	E. M. Ana Mohammad
E. M. Dr. Rubens de Castro Bomtempo	E. M. maria campos	Escola São Cristóvão
E. M. Ana Mohammad	Germano Valente Comac	E. M. Robert Kennedy
E. M. Papa João Paulo II	E. M. Marcelo Alencar	E. M. Papa João Paulo II
E. M. Rosalina Nicolay	E. M. Rubens de Castro Bomtempo	Escola Paroquial Bom Jesus
E. M. Augusto Meschick	CEI Chiquinha Rolla	E. M. Stefan Zweig
E. M. Stefan Zweig	E. M. Geraldo Ventura dias	E. M. O Fonseca
E. M. Marcelo Alencar	CEI São José dos Oblatas	E. M. Gov. Marcello Alencar
E. M. Odette Fonseca	E. M. duque de Caxias	CEI. Chiquinha Rolla
CEI. Chiquinha Rolla	E. Bom Jesus	E. M. Dr. Rubens de Castro Bomtempo
Escola Paroquial Bom Jesus	Recrear	Escola Municipal General Heitor Borges
Salão Paroquial São Paulo Apóstolo	UBS Alto Independência	Escola São João Batista
E. M. Paula Buarque	CEI. Tia Alice	Escola Santa Rita de cássia
quadra da boa esperança	CEI. Déa Lucia Cordeiro	Escola Paroquial Nossa Senhora da Glória
	E. P. Carlos Demiá	E. M. Monsenhor Cirillo Calaon
	E. M. Aberlardo Delamare	Escola Paroquial do Loteamento Samambaia
	E. M. Monsenhor gentil	E. M. Odette Young Monteiro
	E. M. Stefan Zweig	Escola Paroquial São Pio X
	Ato da Serra	E. M. Bataillard
	E. M. Rosalina Nicolay	Escola São Judas Tadeu
	E. M. Alto independência	Escola Municipal Prof. Joaquim Deister
	E. M. Odette da Fonseca	E. M. Jorge Amado
	Salão Paroquial São Paulo Apóstolo	E.m. Rosemira de Oliveira Cavalcanti
	E. M. Dr. Paula Buarque	E. M. Fábrica do Saber
	Vale do Cuiabá	Escola Municipalizada Carmem Nunes Martins
	E. M. Senador Mario Martins	E. M. Lucia de Almeida Braga
	E. M. Ana Mohammad	Colégio anglicano de araras

(Continua na próxima página)

	Retiro / alemão	E. M. Senador Mario Martins
	Retiro - Paróquia são Tomás de Aquino	E. M. Oswaldo da Costa Frias
	Comunidade do Barcelos e vale dos esquilos	E. M. Germano valente (COMAC)
	Chácara flora	CEI recrear
	Floresta - paróquia menino jesus de praga	E. M. Santa Teresinha
	Taquara - Igreja Católica	CEI Ângela Maria da Conceição Silva
	Quissamã - Paróquia são José do Itamarati	E. M. Hidelbrando de Carvalho
	Estrada da Saudade - Paróquia Santana e S. Joaquim de Cascatinha	E. M. Beatriz Zaleski
	Bairro Castrioto - Paróquia Santa Rita	E. M. Monsenhor João de Deus Rodrigues
	Caxambu - Paróquia do Rosário	Escola Municipalizada Pedro Amado
	Posse – Céu da posse	E. M. Rosalina Nicolay
	24 de maio - Posto de Saúde	Liceu São José de Itaipava

Fonte: Jornais e Plano de Contingência 2021/2022 e 2022/2023

É importante destacar que, a depender do dia, alguns pontos estavam abertos ou fechados. Faz parte da rotina da gestão dos desastres (mobilização e desmobilização de abrigos emergenciais e/ou pontos de apoio) essa característica de alteração numérica dos pontos de apoio que abrem e fecham de acordo com a necessidade. Porém, é muito importante a divulgação e publicização desses pontos de apoio em plataformas oficiais da prefeitura (protocolo de comunicação com estabelecimento de fluxos – onde podem ser acessadas informações oficiais) e o suporte que a prefeitura precisa dar os mesmos, desde aspectos de suprimento básicos até a presença de equipes com profissionais preparados para atuarem em contextos de desastres. Observamos que muitos abrigos da sociedade civil não estavam cadastrados na prefeitura. Conforme notícia veiculada no site do MPRJ, houve uma reunião organizada pelo MPRJ no dia 24/02/2022 com representantes de abrigos administrados pela sociedade civil para reforçar a importância do cadastro desses locais junto à Rede de Assistência Social, que garante o acesso à Saúde e ao benefício do Aluguel Social.

Agora é o momento de organizarmos essa rede de apoio para garantir que todos esses abrigos sejam atendidos pelo poder público, recebam os profissionais de saúde e os agentes que fazem o cadastro para recebimento do aluguel social. Para isso, nós precisamos saber onde estão esses abrigos. Identifiquem-se para o MPRJ ou para a Secretaria

de Assistência Social para garantir os seus direitos, enquanto pessoas acolhidas, destacou a promotora de Justiça (MPRJ, 2022)⁴¹.

Algumas questões apareceram nas reportagens como problemas que surgiram nos abrigos, tais como: surto de piolho; carências de materiais para os abrigos e a necessidade de se criar um abrigo para pacientes com suspeita de COVID-19 que precisam de acompanhados pelas equipes da secretária de saúde, falta de espaço de lazer para crianças, conflitos em decorrência de horário de abertura e fechamento, inflexibilidade nos horários de alimentação para trabalhadores, escassez de banheiros, número excessivo de pessoas em um mesmo abrigo.

Uma questão pertinente aos abrigos, foi a declaração do MPRJ de que oito dos 22 abrigos (contagem divergente dos jornais - porém esse número flutua a depender do dia) são de alto risco e abrigam um total de 811 pessoas, sendo que os riscos envolvem desde danos estruturais a proximidades a barreiras. Foi solicitado pelo MPRJ avaliação por parte da defesa civil da Escola Municipal Rubens C. Bomtempo, na Chácara Flora. As equipes do MPRJ ouviram de moradores da região que na rua João Paulo Tesh há risco de desabamento que poderia atingir a escola, que com 131 pessoas acolhidas destes temos 26 crianças e 12 adolescentes. O MPRJ registrou mais de 80 casos de pessoas com COVID-19 e surto de piolho tendo em vista a alta aglomeração. A contagem realizada pelo MPRJ informada ao jornal no dia 24/02/2022 contabilizou 1.100 pessoas nos abrigos, incluindo 346 crianças acompanhadas de responsáveis, 60 adolescentes, 107 idosos e 18 pessoas com deficiência. (UOL – 24/02/2022 – Agência Brasil)

Um ponto que não pode ser desconsiderado foi que a grande maioria dos abrigos constituídos com o desastre de 2022 eram escolas. O tempo de permanência das pessoas nos abrigos se mostrou longo, tendo em vista o grande número de desabrigados e a ocorrência de dois episódios de fortes chuvas um no dia 15 de fevereiro e outro no dia 20 de março, gerando inúmeros desabrigados. Muitas famílias, por questões diversas, permaneceram mais de três meses acolhidas nos abrigos provisórios. Isso desencadeou um outro problema relacionado com o retorno as aulas, que foi objeto de intervenção do sistema de justiça, objeto de análise nas auditorias realizadas pela Comissão do Senado Federal e pressão de atores para que soluções de desmobilização ocorressem para normalização do calendário escolar, já prejudicado pela COVID-19. Há por parte dos jornais divergências no que diz respeito as orientações emitidas

⁴¹ Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/111423>. Acesso em: 26 out. 2022.

pelo MPRJ, órgão de fiscalização, um jornal traz que o MPRJ deu prazo para que ocorresse a desocupação das escolas:

No pedido, o MP solicita ainda que a Secretaria Municipal de Educação apresente, em até 48 horas, um plano emergencial para reposição das atividades escolares que deixaram de ser aplicadas desde o início do ano letivo. O MP teme que a ocupação das escolas por desabrigados provoque um prejuízo irreversível para a educação e que os estudantes não alcancem a meta prevista pela educação básica, de 200 dias letivos.

Se fizermos um cálculo com base na data de hoje, 23 de março de 2022, com as aulas terminando em 20 de dezembro de 2022, veremos que este número não mais pode ser alcançado, já que nos restam apenas 189 dias úteis, diz um trecho do documento, acrescentando ainda que a prefeitura também deve fornecer aos alunos, de forma gratuita, novos uniformes escolares, tendo em vista que a grande maioria perdeu seus pertences na tragédia, além de kits escolares, com mochila, lápis, caneta, borracha, cadernos e livros (CNN, 23/03/2022)⁴².

No outro jornal, a Promotora de Justiça informa que o MPRJ não emitiu tal ordem de desocupação:

Recebemos reclamações sobre falta de informações claras sobre os pontos de apoio. Também cobramos explicações sobre as famílias hoje abrigadas em escolas, pois temos relatos sobre o clima de incerteza que há hoje entre os desabrigados que estão nas escolas. Eles estão preocupados e nos relataram o medo de serem expulsos dos abrigos que funcionam nas escolas, relata Vanessa Katz. A promotora destaca ainda que, embora haja uma preocupação dos MPs com o impacto da suspensão das aulas na rede pública, não há qualquer orientação por parte do MP para a desmobilização de abrigos montados nas escolas para atenderem vítimas das chuvas: Não há qualquer demanda do MP para que as escolas sejam sumariamente desocupadas para a retomada das aulas. O MP entende que as pessoas devem ser realocadas em moradias dignas e seguras, afirma (DIÁRIO DE PETRÓPOLIS, 27/03/2022)⁴³

⁴² Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/mprij-pede-a-justica-que-petropolis-desocupe-escolas-que-se-tornaram-abrigos/> Acesso em: 15 de set.2023

⁴³ Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/mp-cobra-informacoes-sobre-reorganizacao-de-abrigos-e-affirma-que-comunicacao-com-moradores-deve-ser-clara-208298> Acesso em: 15 de set.2023

Não sabemos ao certo se a ordem de desocupação da escola foi ou não emitida pelo MPRJ, mas é evidente o tamanho da dificuldade por parte da gestão de desastres de Petrópolis em desmobilizar os abrigos temporários. A Prefeitura chega a tentar levar os estudantes para outras escolas desocupadas para estudarem.

Procurada pela CNN, a prefeitura informou que está realocando para outras unidades, de forma temporária, os estudantes de escolas ocupadas por desabrigados. Sobre a determinação do MP de dar um novo destino às pessoas que perderam suas casas, a prefeitura ainda não informou o que pretende fazer. (CNN Brasil /23/03/2022⁴⁴)

Os jornais registram famílias desesperadas por acharem que seriam expulsas dos abrigos, sem ter onde ficar, a falta de informação clara e precisa permanece causando insegurança nas famílias, muitas aguardando a liberação do aluguel social, procurando casa para alugar. Valêncio (2009) retrata as dificuldades das famílias que já eram vulneráveis e com desastres se tornam desabrigadas:

Quando populações em periferias desatendidas se veem na condição de desabrigadas, apenas reconfirmam, num nível maior de degradação, a sua inferioridade construída por essa ordem social. O status de desabrigado torna-se, assim, não só um termo definidor de um tipo de carência - a de falta-lhe uma moradia e acesso à terra onde está é erigida - mas um termo estigmatizante dentro da racionalidade hegemônica que precisa, sem mais tardar, ser questionada (VALÊNCIO,2009,p.45)

Possíveis caminhos são apontadas pela Comissão como a possibilidade de Petrópolis já contar com espaços que não sejam escolas preparados para acolhimento temporário, seguem as sugestões da Comissão:

[...] é necessário dotar o município de instalações permanentes para abrigar famílias atingidas, dada a recorrência de desastres naquela localidade. Hoje escolas municipais são adaptadas para essa finalidade, o que se justifica em uma situação emergencial e breve, por pouco tempo. Contudo, nas situações em que famílias permanecem desalojadas ou desabrigadas por períodos mais longos, o uso de escolas para esse fim prejudica a continuidade das aulas, desfavorecendo o

⁴⁴ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/mpri-pede-a-justica-que-petropolis-desocupe-escolas-que-se-tornaram-abrigos/> Acesso em:15 de ago.2023,

retorno às atividades do cotidiano e, portanto, a construção de resiliência comunitária. Em tempo de normalidade, os abrigos permanentes seriam de grande utilidade na promoção de ações de educação básica e de treinamento da comunidade para desastres (RELATÓRIO DA COMISSÃO, COMISSÃO – 6ª ATA, 2022)

6.4. Aluguel Social – “Inferno sem Fim”

6.4.1. Novos beneficiários do Aluguel Social – incertezas no (re)começo

Como dito anteriormente, o Aluguel Social tem se apresentado como o programa de maior procura por parte da população. Trata-se de um programa relevante pois tem se constituído como uma das únicas soluções emergenciais para desabrigados e desalojados. Foram analisadas informações sobre a concessão deste benefício, que acabou por ser a tarefa primordial após o acolhimento dos desalojados e solução para a desmobilização dos abrigos temporários. As informações provenientes dos jornais, entrevistas, audiências públicas e observação participante.

Um grande dilema que se estabeleceu foi a fixação do valor do Aluguel Social em R\$1000,00 reais. Houve uma reunião no dia 21/02/2022 com a participação do prefeito Rubens Bomtempo e o governador Claudio Castro com representantes do Ministério Público (MP), da Defensoria Pública, equipes do Governo do Estado, do Município, o bispo diocesano Dom Gregório Paixão e integrantes da Igreja Católica. O encontro tinha como objetivo discutir ações para o atendimento às vítimas da chuva. Durante a reunião ficou decidido que todas as pessoas desabrigadas que estão nos pontos de apoio estão automaticamente cadastradas no programa do Aluguel Social. O valor do benefício será de R\$1.000 - sendo R\$ 800 pagos pelo Governo do Estado e R\$ 200 de responsabilidade da Prefeitura.

É importante destacar que, nas palavras do Prefeito Rubens Bomtempo, diante dos critérios de elegibilidade para fazer parte do recebimento do Aluguel Social, seriam incluídos todos os desabrigados

Os pontos de apoio têm a listagem das famílias que estão abrigadas e essas pessoas estão automaticamente cadastradas no programa do Aluguel Social. O próximo passo agora é fazer esse cadastramento das pessoas que estão desalojadas. Estamos trabalhando em conjunto com

todos os setores tanto do município quanto do Estado para atender as famílias (BOMTEMPO, 2022, s.p.)⁴⁵.

A fala abaixo aborda a operacionalização do Aluguel Social conforme as explicações do governador Cláudio Castro:

Durante a reunião, o governador explicou a sua decisão de transferir os voluntários da Assistência Social do Estado, que estão atuando no Colégio Estadual Rui Barbosa, no Alto da Serra, para o Colégio Estadual Princesa Isabel: *A decisão de retirar as pessoas dali foi por questão de logística. Existem mais de mil pessoas que atuam ali no resgate das vítimas e precisamos de um local para dar suporte a essas equipes, por isso eu decidi que uma parte do prédio será utilizada para isso. A Escola Rui Barbosa tem que ser ponto de apoio para quem está trabalhando, devido às questões de logística e trânsito. Pode não ser a melhor decisão, mas é a mais viável neste momento*, afirmou o governador (DIÁRIO DE PETRÓPOLIS, 2022, s.p.)⁴⁶.

É interessante observar que o governador Claudio Castro tem uma posição dúbia/divergente em relação ao aluguel social. O governador inicia a sua fala quase que com uma postura desfavorável ao aluguel social, como uma solução paliativa, uma vez que os recursos gastos com Aluguel Social poderiam ser investidos na construção de moradias:

Ainda sobre a intenção de dar prioridade aos moradores de áreas de risco, Castro falou sobre o aluguel social, que definiu como "paliativo que virou permanente": *Se for analisar o que já foi gasto (com aluguel social), poderiam ter sido construídas várias moradias. O governador afirmou que, no ano passado, o estado investiu R\$ 200 milhões em limpeza de rios de 25 municípios e mais de R\$ 80 milhões em contenção de encostas. Na avaliação de Cláudio Castro, as sirenes funcionaram "muito bem", o que teria evitado uma tragédia ainda maior* (JORNAL EXTRA, 2022, s.p.)⁴⁷.

⁴⁵ Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/governador-cria-comite-para-acompanhar-gastos-voltados-a-mitigar-efeitos-da-tragedia-205658>. Acesso em: 17 out. 2022.

⁴⁶ Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/governador-cria-comite-para-acompanhar-gastos-voltados-a-mitigar-efeitos-da-tragedia-205658>. Acesso em: 17 out. 2022.

⁴⁷ Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/castro-promete-retirar-pessoas-de-areas-de-risco-em-petropolis-doa-quem-doer-25397612.html>. Acesso em: 10 out. 2022.

Outro jornal apresenta o Governador Cláudio Castro apontando como solução “para não deixar as pessoas nos abrigos” o Aluguel Social. Nesse contexto, observa-se que o governador faz menção a um outro programa, o Cartão Recomeçar⁴⁸.

Segundo Castro, as pessoas desabrigadas foram levadas pra escolas municipais e estaduais e serão cadastradas para receber aluguel social. As aulas foram suspensas: Vamos começar logo cedo a ver a questão do aluguel social, atendimento a essas pessoas. Não deixaremos elas em abrigos. Tem uma equipe do governo para a gente poder cadastrar essas pessoas todas. Em questão de dias o aluguel social estará resolvido para que essas pessoas tenham uma ajuda do governo do estado para comprar um pouco do que se perdeu (G1, 2022, s.p.).

Após a pressão por parte da população, a participação da imprensa reforçando que o valor de R\$ 500,00 seriam insuficientes para alugar imóveis em Petrópolis que havia risco das famílias retornarem para áreas de risco foram editadas 02 resoluções da Prefeitura de Petrópolis com o que foi pactuado com o governador, acreditamos que muito no intuito de deixar registrado de maneira pública as tratativas com governador, os decretos demarcavam que o valor do aluguel social seria de R\$ 800, 00 reais pagos pelo Estado e com uma complementação de R\$200,00 pagos pela Prefeitura de Petrópolis os decretos são: Decreto nº 041 de 24 de fevereiro de 2022 e Decreto nº 042 de 25 de fevereiro de 2022. O Decreto do Estado demorou um pouco mais o que gerou preocupação o mesmo só saiu no DOERJ no dia 17 de março, mais de um mês das chuvas, Decreto nº 47.995 de 17 de março de 2022 que os aluguéis que seriam concedidos para os afetados de Petrópolis seria acrescido o valor de R\$300,00, ou seja, passaria a ficar no valor de R\$800,00 (R\$500 mais R\$300) com validade de 12 meses podendo ser prorrogado conforme a legislação do Estado.

É importante registrar que o aumento não foi atualizado para os beneficiários antigos do aluguel social. Em Petrópolis cerca de 150 pessoas (conforme informações da base de dados do pagamento do aluguel social do Estado) já eram beneficiários afetados pelas chuvas de 2011. Mais adiante será analisada esta questão como geradora de insatisfação para os beneficiários antigos, pois os valores eram diferentes para um mesmo benefício e a não participação financeira da prefeitura para com os beneficiários antigos, anteriores as chuvas de 2022, agravou esse processo.

⁴⁸ O Cartão Recomeçar é um benefício pago pelo governo estadual, no valor de R\$ 3 mil (parcela única), à população de baixa renda que ficou desabrigada ou desalojada pelas chuvas de 15 de fevereiro e 20 de março. O benefício pode ser utilizado para compra de materiais de construção, mobiliário e eletrodomésticos.

No que diz respeito ao cadastramento do aluguel social, a prefeitura de Petrópolis elaborou um formulário simplificado que foi preenchido nos abrigos, sob a coordenação da gestão municipal pelos trabalhadores da SMAS, com informações fornecidas pelos responsáveis das famílias. O Estado responsável pela gestão de um abrigo, localizado estrategicamente em um dos locais mais atingidos, realizou um outro cadastro maior, mais completo com as informações necessária para incluir as pessoas na base de dados para concessão do aluguel social que é um programa do Estado do Rio de Janeiro, mas que necessita da participação das Prefeituras para sua operacionalização. Isso gerou uma série de problemas, tais como: famílias cadastradas duas vezes, um cadastro no nome do pai, outro no nome da mãe, cadastros no Estado e no Município de uma mesma família, fichas cadastrais diferentes e incompletas, famílias que não foram informadas da necessidade de se inscreverem no Cadastro Único, necessidade obrigatória e não negociável de ter um documento com foto para abertura de conta na Caixa Econômica Federal instituição responsável pelo pagamento.

Muitas fichas ficaram sob a responsabilidade o poder público municipal na SMAS e por questões políticas não foram disponibilizadas para o Estado iniciar o cadastro na base de dados do PRODERJ - requisito indispensável para a viabilização do pagamento, ou seja, as pessoas faziam o cadastro através de formulário e não eram incluídas no sistema do Estado que realiza o pagamento. Em síntese, essa confusão vai culminar na interferência do judiciário e da necessidade de recadastrar todos os requerentes do programa aluguel social.

A promotora destacou ainda problemas no cadastramento do aluguel social: *Há muita confusão porque há dois processos diferentes de concessão do benefício, um do estado e outro do município, e as vítimas encontram-se perdidas, sem orientação adequada. Falta desinformação adequada gera um sofrimento que poderia ser evitado e iremos adotar medidas para a correção desses procedimentos,* ressaltou a titular da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Petrópolis. (DIÁRIO DE PETRÓPOLIS 03/03/2022)⁴⁹.

O conflito se mostrou tão acirrado que houve, por parte da prefeitura, a retenção dos cadastros, o que acabou por gerar a necessidade de intervenção do MPRJ e TJ em audiência realizada na 4ª Vara Cível pelo Juiz Luiz Martins, participei da audiência na condição de técnica do MPRJ e o conflito ficou caracterizado pelo juiz que solicitou a entrega imediata dos cadastros para SEDSODH. Nas palavras do juiz, há solicitação da unificação dos cadastros para

⁴⁹ Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/mprj-ouve-representantes-de-40-familias-desabrigadas-em-nova-roda-de-conversa-em-petropolis-206417> Acesso em: 12 de out.2022.

minimizar o surgimento de dúvidas, inseguranças e incertezas que potencializam o caos emocional de quem vive o infortúnio desesperante, há uma nítida localização dos papéis que hora se mostravam invertidos o “gestor principal” que seria a figura do Prefeito Municipal de Petrópolis e o “gestor secundário” o titular da secretária Municipal de Assistência Social, observa desencontros entre os dois setores administrativo-operacionais, segue a citação:

Não bastasse desencontros administrativos-operacionais, não exige esforço investigativo para constatar lamentáveis esgarçamento de ordem relacional, mas, que são maquiados com equívocos informacionais, como, a título de exemplo, a quantidade de castros marcados por equívocos; a quantidade irrisória de núcleos familiares elegíveis quando decorrido quase sessenta dias da produção do cadastro; a disparidade entre a quantidade de castros realizados pela SEDSODH e o resultado prático e efetivo dos núcleos familiares contemplados com o benefício, dentre outras situações não menos complexas e então a merecer reparos imediatos (DECISÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA 0029860-56.2016.8.19.0042).

O Juiz é taxativo na deliberação:

O juiz fixa prazo de 10 dias para SEDSODH e a SMAS se interajam de forma democrática, ajuste o que lhes melhor convier sem ignorar o que for deliberado na audiência, o Juiz delibera que uma câmara com participação da sociedade civil na pessoa de Claudia Renata Ramos uma liderança comunitária, presidente da UMAS que já participa das lutas por aluguel social das vítimas de 2011 e determina (DECISÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA 0029860-56.2016.8.19.0042).

E caso haja negativa por parte da SMAS de entregar a documentação, o fato pode ocasionar busca e apreensão e a polícia ser chamada a atuar junto ao Oficial de Justiça,

Por fim, determino que Ilmo. Secretária de Assistência Social, Fernando Araújo, entregue às senhora OJA que conduzem a diligência todos os documentos que corporifiquem (pré) cadastros elaborados no Colégio Rui Barbosa, admitindo os postulantes como elegíveis, e os respectivos contratos nos quais o Município de Petrópolis pague o teto da expressão financeira, ou o valor do aluguel ajustado, sem contrapartida do Estado do rio de Janeiro, bem como declare quando ocorreu sua primeira intervenção nas tratativas que culminaram com as contratualizações. Nesta quadra, e aqui me dirijo às senhoras Oficiais de Justiça, que em havendo qualquer movimento do destinatário, SMAS, conducente a justificar eventual impossibilidade, a diligência adquirirá natureza “busca e apreensão”, convocando-se o regular apoio

da autoridade policial, se entenderem necessário, hipótese que deverá ser imediatamente informada a este julgador, a ressaltar que o material disponibilizado, ou apreendido, deverá ser acondicionado em embalagem própria, lacrado e custodiado na sede da unidade judiciária, 4ª Vara Cível (DECISÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA 0029860-56.2016.8.19.0042).

A audiência ocorreu em 10 de março de 2022 com decisão em 23 de março de 2022, ou seja, a mais de 1 mês da primeira chuva, os conflitos políticos interferiam no andamento da concessão do benefício aluguel social. Com essa demora, os desabrigados se mantinham em condições precárias nas escolas que serviam de abrigos provisórios e a insegurança era demasiada pois, várias informações eram divulgadas pelas emissoras de TV, informações desconstruídas, as pessoas acabavam se direcionando para a escola Rui Barbosa para preencher o cadastro do Estado achando que só as que estiverem em acolhimento junto ao Estado seriam beneficiadas.

Foi necessária a organização de um mutirão intitulado “Todos por Petrópolis”, uma parceria que vale ressaltar que ocorreu com interferência jurídica entre Prefeitura e Governo do Estado. O mutirão, com a prorrogação de prazo, foi até 15 de junho, para realizar o (re) cadastramento de todas as famílias que pleiteavam o benefício do aluguel social. Na data do dia 07 de junho haviam sido (re) cadastradas 2600 pessoas. O objetivo do (re)castramento no mutirão foi resolver pendências e garantir o aluguel social (G1, 08/06/2022).

O sofrimento das vítimas da calamidade, considerando todas essas dificuldades, fica latente conforme expresso por Jussara (afetada). Seu depoimento é significativo e destaca-se como a questão de gênero e raça são elementos relevantes para essa análise, incluídos nos aspectos das múltiplas vulnerabilidades sofridas pelas vítimas de desastres e calamidades. Trata-se de uma mãe, negra, moradora de área em risco, soterrada, sobrevivente que vai enterrar os mortos e precisar estar de pé para buscar/lutar pelo direito de ter direito. Segue a imagem e o depoimento dela no jornal:

A dona de casa Jussara Aparecida Luiz sofreu uma perda devastadora há exatamente um mês, no temporal de Petrópolis. Moradora da Chácara Flora, em Petrópolis, ela foi soterrada em um deslizamento junto com a mãe, dois filhos, a irmã e dois sobrinhos. Cavando com as próprias mãos e com ajuda de vizinhos, ela desenterrou a si mesma e a mãe, mas perdeu os demais familiares. Em suas palavras, esse foi o início de um "inferno sem fim", pois decorridos 30 dias, ela está morando de favor e sequer recebeu o laudo da Defesa Civil atestando a

destruição de sua casa, para dar entrada no pedido de aluguel social (EXTRA,15/03/2022⁵⁰).

Imagem 17 – Jussara Aparecida Luiz busca objetos nos entulhos de sua casa em Petrópolis (RJ)



Fonte: Agência O Globo

Desabafo de Jussara, mexendo nos entulhos de onde era sua casa⁵¹

Há um mês estou num inferno sem fim. Perdi meus filhos, perdi minha irmã, sobrinhos. E minha casa, construída com tanto suor. Não me restou praticamente nada. Venho aqui olhar e acho uma ou outra coisinha dos meus filhos e levo como lembrança. É muita dor, desabafou Jussara. Nesta segunda-feira, ela esteve em um mutirão da Defesa Civil no bairro Chácara Flora para que moradores conseguissem fazer o registro de ocorrência de destruição ou interdição de suas casas. No entanto, ela saiu de mãos vazias e desiludida (EXTRA / GLOBO, 15/03/2022)⁵².

⁵⁰ Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/sem-aluguel-social-sobrevivente-que-perdeu-casa-dois-filhos-em-petropolis-desabafa-inferno-sem-fim-25432489.html> Acesso em: 12 de out.2022.

⁵¹ Um pouco da triste história de Jussara no dia 18 do mês passado, repórteres do GLOBO encontraram Jussara nos escombros de sua casa. Com os filhos, Giulia, de 18 anos, e Antony, de 2, ainda desaparecidos, ela, mesmo bastante ferida após ficar soterrada por duas horas, procurava por ambos, chamando seus nomes diante dos escombros. O corpo da menina foi encontrado uma semana depois, no dia 22. O menino, no dia 24, com ajuda de amigos, ela alugou uma outra casa, mas com dificuldades para receber o aluguel social, ela não sabe se poderá continuar com um teto no próximo mês e teme precisar ir para um abrigo. Um mês depois, ela vasculhava os escombros de sua casa em busca de lembranças dos filhos que perdeu (Extra / Globo, 15/03/2022).

⁵² Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/sem-aluguel-social-sobrevivente-que-perdeu-casa-dois-filhos-em-petropolis-desabafa-inferno-sem-fim-25432489.htm> Acesso em: 12 de out.2022.

É importante registrar que todas as ações para ser um beneficiário do aluguel social, desde informar - cadastrar, possibilitar acesso à documentação (exceto o laudo da defesa civil que houve uma prorrogação de prazo para incluir essa exigência⁵³) e enviar o cadastro para o Estado - são atribuições da assistência social do município e do estado. Evidencia-se a violência institucional praticadas pelo estado e pelo município, causada por essa demora e os divergentes interesses desses gestores nas palavras de Viana (2014):

Algumas reações emocionais e físicas observadas em sobreviventes e familiares podem advir de dificuldades na resolução dos problemas decorrentes do desastre, como a morosidade burocrática, o descaso e a negligência, a corrupção, os entraves de natureza política. A insatisfação pode gerar revolta e grande mal-estar pessoal e comunitário (VIANA et al, 2014, p.116).

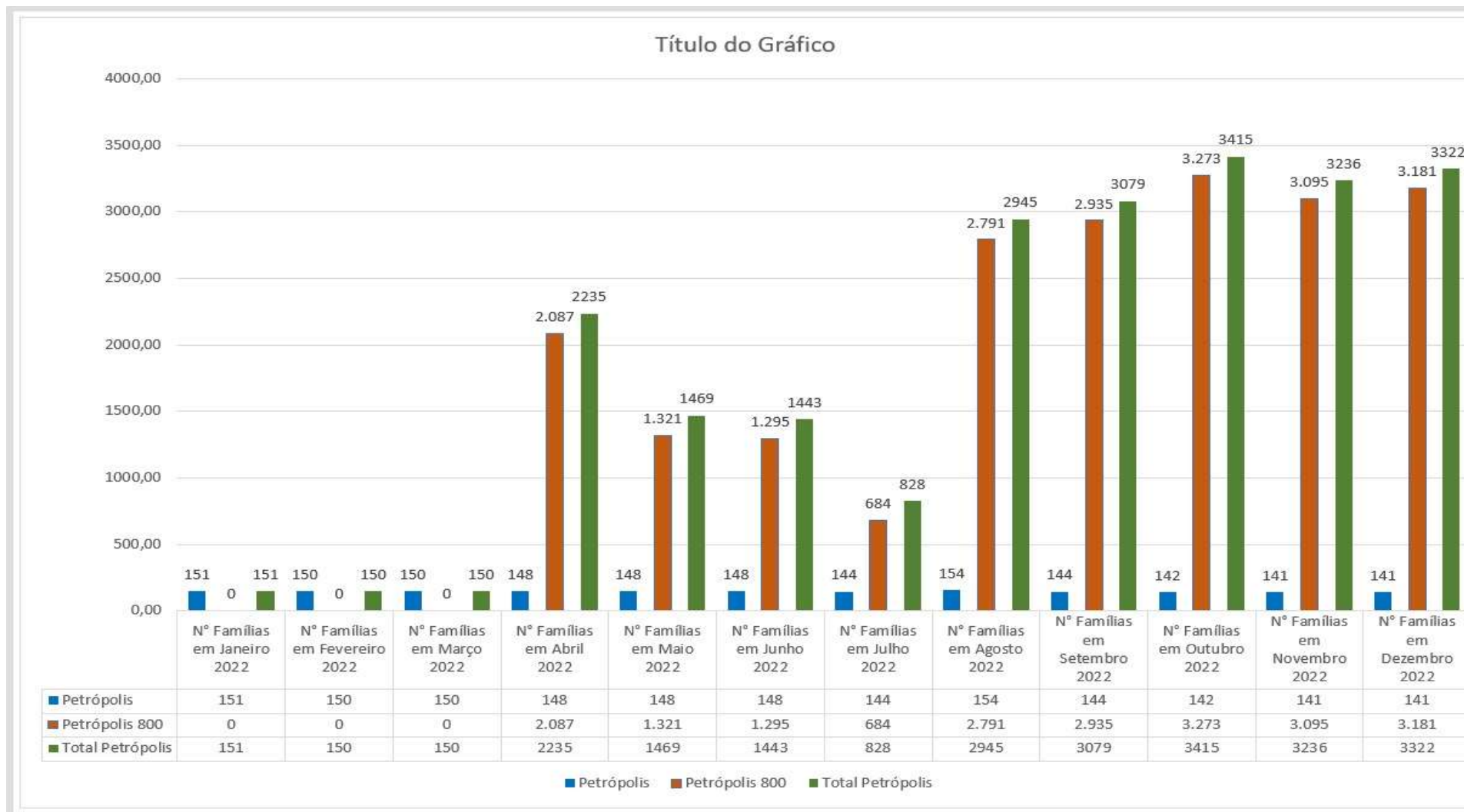
Os cadastros foram sendo feitos ao longo dos meses - conforme Gráfico 1 abaixo, elaborado com as informações do Estado - porque as listagens de dados disponíveis no portal da prefeitura são extremamente confusas (pagamento de contratos municipais, pagamento de listagem do Estado – complemento município, pagamento de listagem Estado). Vale ressaltar que há uma divergência de dados informados no portal do governo estadual daqueles informados no portal da prefeitura de Petrópolis⁵⁴. Foram utilizados os dados do governo estadual tendo em vista que o programa Aluguel Social é coordenado pelo estado. No entanto, a dificuldade de compreender as diversas listas divulgadas pela Prefeitura de Petrópolis impossibilitaram um acompanhamento do andamento do programa Aluguel Social. Essa questão remonta as temáticas da dificuldade de acesso à informação nas políticas públicas e a transparência na utilização do recurso público.

O gráfico a seguir apresenta dados dos beneficiários do aluguel social do município de Petrópolis em suas duas modalidades de pagamento: Petrópolis que são em torno de 140 -150 (ano de referência 2022) pessoas que já recebiam o aluguel social mais no valor de R\$500 afetados das chuvas de 2011 e o outro Petrópolis 800 são os novos beneficiários afetados com a calamidade de 2022 teremos até 2993 famílias recebendo o aluguel social.

⁵³ Exigência do laudo da defesa civil

⁵⁴ Disponível em: <https://www.portalaluguel-social.rj.gov.br/Default.asp> Acesso em: 15 de dez.2023

Gráfico 2 – Pagamento do Aluguel Social Estado do Rio de Janeiro para Petrópolis em 2022



Fonte: Elaboração pelo próprio autor a partir do site Portal Aluguel Social – Estado do Rio de Janeiro

Em paralelo as dificuldades enfrentadas pela população, a Câmara dos Vereadores solicitou que a prefeitura criasse uma plataforma para acompanhamento do status dos pedidos de aluguel social, no intuito que os Petropolitanos tenham acesso ao andamento do processo de concessão do benefício Aluguel Social.

As dificuldades por parte da população permanecem após conseguirem acessar o benefício eventual do aluguel social, uma vez que encontrar um imóvel para alugar passou a ser um outro problema. Segue o relato de mais uma vítima da calamidade se referindo a busca por um imóvel:

Todos que eu procurei querem caução ou então têm algum tipo de restrição: não aceitam criança ou animal. Falta compreensão dos donos, eles estão exigindo muita coisa. Isso, fora os preços. Por qualquer quitinetezinha estão pedindo mil reais, reclamou a vendedora Priscila Cardoso, há um mês abrigada na Escola Municipal Papa João Paulo II (DIÁRIO DE PETRÓPOLIS, 11/03/2022⁵⁵).

A Prefeitura passou a contribuir com a busca de imóveis e criou um sistema de cadastro de imóveis no dia 02/03/2022 para que os proprietários de imóveis que desejassem alugar realizassem o cadastro para disponibilização do imóvel e outras possibilidades foram abertas como o aluguel de um imóvel fora do município de Petrópolis.

6.4.2. Antigos beneficiários do Aluguel Social – a triste experiência das famílias

Esta sessão apresenta a problemática do aluguel social na perspectiva dos beneficiários antigos do programa, ou seja, as vítimas de desastres de 2011. Ainda que o recorte temporal do estudo seja referente às chuvas de fevereiro e março de 2022 em Petrópolis, não poderíamos deixar de fora da análise do programa – Aluguel Social – a historicidade trazida pelas lideranças comunitárias.

Optamos por contemplar as dificuldades enfrentadas pelos beneficiários que estão há mais de 10 anos no programa aluguel social aguardando o recebimento de uma moradia por meio dos programas habitacionais do Estado. São vítimas das chuvas de 2011.

⁵⁵ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/tragedia-em-petropolis-desabrigados-da-chuva-enfrentam-dificuldades-em-busca-de-um-novo-teto-um-mes-apos-chuvas-25432784?versao=amp> Acessado em 15 de out.2022.

As dificuldades serão apresentadas com base no depoimento de quatro lideranças comunitárias que foram convidadas a participar de uma audiência pública realizada no dia 24/03/2022 pela Comissão do Senado Federal elas representa um coletivo de mais de 2000 famílias que recebem ou que já receberam (foram cortadas) do programa aluguel social, elas vão trazer o cotidiano de incertezas e inseguranças, que muitas das vezes gera adoecimento e até a morte dessas famílias que elas representam. Apontarão críticas ao desenho dessa política pública, a formulação e implementação do programa aluguel social e os efeitos das alterações que o programa vem sofrendo ao longo dessa década com as diversas normativas no transcurso do tempo de permanência nesse programa. Segue o quadro abaixo para descrever quem e de onde são as lideranças comunitárias:

Quadro 23 – Lideranças Comunitárias da Comissão das Vítimas das Tragédias da Região Serrana do Estado

Nome	Liderança Comunitária de qual Região	Histórico de Vida	Coletivo que representa
Liderança Comunitária 1	Movimento do Aluguel Social e Moradia de Petrópolis; Comissão das vítimas das tragédias da região serrana do estado.	Resiliente da tragédia de 2011 do Vale do Cuiabá. Eu morava na estrada de Teresópolis, nº 1.371. Representante das famílias de Petrópolis que também perdeu a sua casa. Hoje, eu moro no Conjunto Residencial Oswaldo Santarsiere Médici, na Posse, o qual tem vários problemas.	2 mil famílias fora de casa, desalojadas nas tragédias desde 15 de fevereiro. 450 famílias assistidas pelo aluguel social em Petrópolis.
Liderança Comunitária 2	Comissão das vítimas das tragédias da região serrana do estado	Resiliente da enchente de 2011, ainda espero a minha casa que estava com a obra parada a 7 anos	Representa Areal na Comissão das Tragédias 153 famílias que representa em Areal destas só 5 recebem aluguel social
Liderança Comunitária 3	Comissão das vítimas das tragédias da região serrana do estado		Representa 100 Famílias de São José do Vale do Rio Preto só 54 contempladas com aluguel social
Liderança Comunitária 4	Movimento Popular Resgate da Cidadania Resiliência Teresópolis Comissão das vítimas das tragédias da região serrana do estado	Afetada pela Tragédia de 2011, precisou sair em 24h de sua residência com um filho com síndrome de Downs ameaçada de retirarem a criança dela caso não desocupasse a sua casa – presença da Força Nacional e do Conselho Tutelar	Representa 500 Famílias Luta para que não invadam as moradias que foram desocupadas

Fonte: Elaboração da autora a partir das Ata da 3ª Audiência Pública da Comissão do Senado.

O tema da audiência pública convocada pela Comissão do Senado Federal foi o aluguel social, houve uma preocupação grande das vítimas do desastre de 2011 de serem esquecidas. Uma vez que estão há 11 anos aguardando a entrega de suas moradias, o benefício do aluguel social que deveria ser provisório e emergencial tornou-se duradouro.

A violência institucional muitas vezes se inicia no processo de remoção das vítimas de calamidade, só a definição de um território como área de risco já imputa um poder de intervenção por parte do Estado (PINHEIROS, 2014):

Eu estou nessa luta por moradia há 11 anos. Desde a chuva de janeiro de 2011, foram à minha casa. A minha casa não caiu, o meu bairro foi todo afetado e, alguns dias depois da chuva, a Defesa Civil foi lá e marcou a minha casa. Um dia eu acordei com uma kombi do conselho tutelar e da Força Nacional dando um prazo, para mim e para todos do meu bairro, de 24 horas para sair com o meu filho, senão eles levariam meu filho para um abrigo (Liderança comunitária 04, 3ª Ata/2022).

Você tem 24 horas para deixar essa casa porque tem risco para o seu filho". Meu filho tem síndrome de Down e, na época da tragédia, ele tinha 13 anos; hoje, 11 anos depois, ele tem 24. É muito fácil chegar para uma mãe e dizer que você tem 24 horas para deixar sua casa, senão nós vamos levar seu filho para um abrigo. E 11 anos depois, 11 anos depois, ninguém, ninguém, absolutamente ninguém – e eu fiquei muito feliz quando vi que está sendo transmitido ao vivo, então sei que vai ficar gravado –, ninguém, 11 anos depois, absolutamente ninguém veio saber onde coloquei meu filho. Só me deram prazo para sair. E foi aí que começou a minha luta, por uma indignação, pelos direitos dos Arts. 5º e 6º, que não são cumpridos para nós que perdemos nossas casas (Liderança comunitária 04, 3ª Ata/2022).

Após as situações de remoção, quando é o caso, os desabrigados são direcionados para os abrigos provisórios, cujos problemas já foram abordados na sessão anterior. O processo de se tornar um beneficiário do aluguel social e as incertezas e inseguranças após a sua concessão são inúmeras. Sendo assim, a liderança comunitária faz um apelo para humanização dos “decretos”:

Na verdade, eu gostaria que esta Comissão realmente entenda o que é humanizar, entenda o que é a dor de uma família que está há 11 anos

esperando por alguma coisa e vivendo de um aluguel social, um aluguel social que todos os meses... A gente tem os nossos grupos, e as famílias ficam assim: "Gente, o aluguel social já saiu? Gente, o portal já abriu? Gente, será que o aluguel social vai sair?". É muito triste isso; é muito triste isso! (Liderança Comunitária/Afetada 4, 3ª Ata/2022).

O Valor do aluguel social não foi reajustado para as famílias da tragédia de 2011. Como o valor é baixo, tendo em vista o mercado imobiliário da região serrana, muitas famílias foram novamente atingidas – o desastre do desastre - por morarem em área de risco, mesmo recebendo o aluguel social no valor de R\$500,00. As lideranças comunitárias pautaram essa questão nas audiências:

Essas 450 famílias que moram de aluguel social hoje também sofreram com a tragédia do dia 15. Muitas estavam morando de aluguel em casas que caíram. E aí muitas das famílias agora que já fizeram contrato e mudaram justamente no sábado, dia 19, no dia 20 me ligaram às 2h da manhã, de videochamada, pedindo socorro, e eu estava na Posse. E está muito difícil (Liderança Comunitária/Afetada 1, 3ª Ata/2022).

Então, todas, todas – eu falo isso com precisão –, todas as nossas famílias que não têm condição financeira de colocar mais um pouco de dinheiro para morar num lugar melhor ainda continuam em área de risco. São R\$500 – R\$500! Há 11 anos são R\$500! Literalmente, não tem como, Senadores, não tem como (Liderança Comunitária/Afetada 4, 3ª Ata/2022).

As lideranças denunciam o retorno de famílias para áreas interditadas de risco,

E a gente ainda tem problemas. Há famílias que, como não conseguem pagar o aluguel social – o aluguel, desculpem –, porque os R\$500 não dão, estão voltando para as suas casas interditadas. Quando elas têm casa, ainda, para voltar. Porque a maioria das casas ou foram demolidas pela Defesa Civil, ou foram com as águas, ou estão invadidas, porque o poder público simplesmente nos tirou, mas não está tomando conta das áreas interditadas (Liderança Comunitária/Afetada 4, 3ª Ata/2022).

Sobre as dificuldades para se manter enquanto um beneficiário do aluguel social, destaca-se mais uma denúncia no que diz respeito ao corte dos beneficiários do programa ou pessoas que precisaram recorrer à justiça para receber o benefício a judicialização de uma demanda e o período de permanência de famílias no aluguel social:

E aqui, na minha cidade, a gente ainda tem um problema muito grande, que eu acho que é o mesmo problema das quatro cidades: famílias que conseguiram seus aluguéis sociais na Justiça, por ordem judicial, estão sendo cortadas, porque existe, no decreto – o decreto diz – que o aluguel social é pago por um ano, podendo-se prorrogar por mais um ano. Então o juiz entendeu que seriam só dois anos. Então essas famílias estão sendo cortadas dos seus aluguéis sociais (Liderança Comunitária/Afetados 4 3ª Ata/2022).

Identifica-se a falta de critérios que respeitem as singularidades das regiões, a exemplo das épocas de colheitas sazonal em regiões produtoras de alimentos. Consequentemente, famílias ficam excluídas do benefício:

Tendo em vista que trabalhadores rurais que desempenham atividades sazonais, particularmente quando o empregador provê temporariamente a moradia, vivenciam dificuldades na obtenção do benefício do aluguel social, considerar as necessidades dessas famílias na concessão do aluguel social (Liderança Comunitária/Afetados 4 3ª Ata/2022).

O adoecimento que a longa e insegura permanência em um programa provoca, ou seja, a “morte lenta” no benefício do Aluguel Social, é também destacada em depoimento de Liderança Comunitária:

Em um desses projetos, a D. Maria Luiza foi chamada com o Sr. Brás Matos Diniz para ver o projeto da casa dele. Ele acabou de ver o projeto, os dois saíram dali felizes, do canteiro que tinha ali, do canteiro do Estado, e a D. Maria Luiza tinha umas coisas para resolver no centro da cidade e falou com ele: "Brás, vamos resolver comigo?" Ele respondeu para ela: "Não, estou tão feliz que eu vou te esperar em casa". Ele pegou o ônibus e foi. Ela ficou pelo centro, resolvendo o que tinha para resolver e ele chegou em casa eufórico com a casa que ele receberia. Quando ela chegou em casa, ela o achou caído, aos pés da

cama, morto. Ele infartou. Ele é meu tio, ele infartou e nunca recebeu a unidade habitacional dele. Hoje a minha tia, já idosa, com um primo com problemas mentais, aguarda uma unidade habitacional, recebe um aluguel social de R\$400, que já não paga mais um aluguel (Liderança Comunitária 3, 3ª Ata/2022).

Os relatos acima trazem a necessidade de repensar aspectos desta importante política, que tem como finalidade assegurar o direito à moradia, porém ajustes se fazem necessários para que o desenho desta política não viole direitos causando inseguranças, adoecimentos para quem depende dela para garantir o pagamento de um aluguel, observamos que precisam ser ajustadas tais como: (1) o tempo de permanência precisa ser regulamentado de acordo com a política habitacional estruturante e eficiente desenvolvida no municípios atingidos por desastres, os beneficiários precisam ter garantido legalmente o direito de usufruir desse benefício até seu direito à moradia ser efetivado; (2) a ameaça de despejo de desabrigo não podem fazer parte desta política, o direito à moradia é uma garantia constitucional; (3) as decisões políticas exaradas nos decretos não podem deixar essa população vulnerável, dependendo de escolhas políticas; (4) a garantia de pagamento dos alugueis sociais não podem ser reféns de crises financeiras de Estados e Municípios da capacidade financeira a exemplo na crise de 2016 do Estado do Rio de Janeiro diversas famílias tiveram suspensão de pagamento devido a “crise do Estado”; (5) que os interesses coletivos e sociais prevalecem aos interesses do mercado imobiliário que eleva os preços dos aluguéis.

Se o aluguel social for um benefício transitório emergencial é compreensível que o mesmo esteja na política de assistência social, mas o processo de desligamento dos beneficiários, ou seja, essa transição, precisa ser concluída com políticas habitacionais estruturantes voltadas para população que vivencia as múltiplas vulnerabilizações.

Se o aluguel social for concebido como uma política por meio da qual as famílias permanecem há 11 anos (uma vez que após esse tempo decorrido não foi instituída uma solução habitacional permanente) há diversas repercussões, como no caso dos afetados da calamidade de 2011 da região serrana. Nesse contexto, talvez seja necessário pensar em modelos provenientes de política habitacionais como a locações sociais que prevê aluguéis adequados a capacidade de pagamento das famílias, reutilização, redistribuição de imóveis ociosos conforme preconiza Cardoso et al (2023).

- (1) Um marco institucional bem estruturado e permanente, com garantias efetivas de que as famílias atendidas não estejam em momento algum sob ameaça de despejos e, portanto, em situação de insegurança de posse;
- (2) Um sistema de subsídios e isenções fiscais voltados, tanto para produção quanto para o consumo e para gestão dos estoques de habitação de interesse social (HIS) produzidas para locação social;
- (3) Um sistema de regulação do setor, seja ele público, público não governamental ou privado, que permite a sua autonomia e o seu funcionamento em largo prazo, garantindo sustentabilidade e segurança de todos envolvidos (CARDOSO et al ,2023).

Finalizamos essa sessão com a fala de uma liderança comunitária que deseja que todos os usuários que se encontram nessa insegurança de depender do aluguel social tenham garantido o direito do acesso à moradia:

Então, eu gostaria muito, do fundo do meu coração, do fundo do meu coração, que nós pudéssemos, de verdade, Senadores, fazer com que as nossas famílias, as famílias que nós representamos – e nós também somos umas delas: eu não tenho casa, a Marilene não tem casa, a Marcela não tem casa –, que as nossas famílias pudessem um dia respirar e dizer: "Eu novamente tenho um lar, eu novamente tenho dignidade, eu novamente posso deitar minha cabeça no meu travesseiro e dizer “essa casa é minha; eu voltei para o lar” [...] Humanizem isso. Façam projetos que entendam que as pessoas que perdem suas casas não moram em áreas de risco porque querem, mas porque é o único lugar onde a gente pode construir as nossas casas. Que a gente possa ter dignidade e que vocês possam, sim, como disse a Sra. Marcela, a arquiteta, fazer um estudo melhor para que as famílias que vão para a área de risco possam ter suas casas em lugares mais seguros e parem de enterrar os seus entes queridos (Liderança Comunitária/Afetados 4 3ª Ata/2022).

6.5. Outras ações da Política de Assistência Social na gestão dos desastres em Petrópolis

Dentre outras iniciativas implementadas no contexto da política de assistência social destaca-se a distribuição do Cartão Imperial que consiste em um benefício de transferência de renda da Prefeitura de Petrópolis, na época do desastre o valor era de R\$70,00⁵⁶ reais por família

⁵⁶ O programa trocou de nome “Cartão Cesta Cheia, Família Feliz” no valor de R\$120,00.

a proposta do cartão é auxiliar as famílias que se encontram em insegurança alimentar o cartão no mês de janeiro contava com 4103 famílias beneficiadas, não identificamos reclamações sobre a concessão desse benefício as vítimas de calamidade. O nome do programa foi alterado para “ Cartão Cesta Cheia, Família Feliz”, o valor passou a ser R\$ 120,00 não podemos perder de vista o custo real de uma cesta básica, segundo DIEESE, o custo médio de uma cesta básica é no valor de 631,65, o valor do repasse atualizado da Prefeitura de Petrópolis é , nos questionamos se a escolha do nome do programa é válida a cesta é cheia, e as famílias ficaram felizes, essa troca de nomes de programas criados em gestões passadas servem para promoção de políticos que buscam reconhecimento, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) formalizado na Lei 11.346/2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN (BRASIL, 2006), precisar ser assegurado, conforme legislação:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006).

A temática da insegurança alimentar precisa ser debatida dentro de um contexto de desastres. Para além da transferência de renda, foram distribuídas cestas básicas no período da tragédia, pelo Estado e pelo Município e, além disso, houve uma disponibilização de cestas pelo governo federal que foram devolvidas. Ao mesmo tempo, algumas pessoas chegavam por volta de quatro horas da manhã em busca de uma cesta básica. Destaca-se abaixo alguns trechos da audiência pública que retrata tal situação. Um outro ponto muito importante é que o município de Petrópolis não possui legislação de Benefício Eventual – a distribuição de cestas não é amparada nos princípios norteadores do SUAS com critérios para concessão tempo de permanência para recebimento do Benefício, segue as contradições do que a população estava vivenciada x a devolução das cestas, a vítima de calamidade coloca:

Há quase um mês, a cena na porta do Petropolitano Futebol Clube se repete. Moradores que tiveram perdas no desastre vão chegando durante a madrugada e formando uma fila gigante em busca das cestas básicas distribuídas no local. Alguns sequer têm a certeza de que conseguirão levar comida para suas famílias. *‘Tentei duas vezes antes, mas não consegui uma cesta básica. Então, resolvi chegar 4h30 da manhã para*

ganhar. Preciso levar comida para casa’, disse a dona de casa Solange Selma da Silva (EXTRA, 15/02/2022)⁵⁷.

Destaca-se abaixo um questionamento direcionado ao prefeito na Audiência Pública:

No dia 21 de fevereiro, o Governo Federal autorizou a medida, e foram enviadas 25 mil cestas básicas, das quais metade – 10 mil – foi destinada à população de Petrópolis. O que nos deixa assim bem espantados é a notícia de que essas cestas básicas estão, ou melhor, estavam até hoje em um galpão da cidade de Mesquita. Foi preciso que o Ministério Público ordenasse a distribuição, para alguém se mexer. Um mês! Um mês inteiro em que as pessoas estão passando necessidade, e as cestas básicas estão lá paradas. A gente sabe que a fome não espera, principalmente a fome de quem perdeu sua casa e até muitos familiares. Prefeito, por que a prefeitura não conseguiu fazer a parte mais simples que era pegar um caminhão, encher de cesta básica e distribuir aos abrigos de Petrópolis? Qual a dificuldade disso, na opinião do senhor? (ATA DA 3ª Ata/2022).

Já o Prefeito da cidade apresenta uma informação divergente e uma atuação que vai na contramão da demanda da vítima acima:

O SR. RUBENS BOMTEMPO (Por videoconferência.): Bem, em primeiro lugar, eu gostaria muito de agradecer a sua pergunta, porque a gente precisa restabelecer sempre a verdade dos fatos. Graças a Deus, ao povo petropolitano e ao povo brasileiro, que são extremamente generosos, Petrópolis recebeu uma ajuda humanitária que jamais foi vista. Graças a Deus, nós conseguimos, num curto espaço de tempo, com a ajuda, inclusive, de funcionários da GE Celma, que é o maior negócio da GE no Brasil e na América Latina, um galpão de quase 15 mil metros quadrados, localizado à margem da BR-040, para armazenar todos os donativos que recebemos: não só as cestas básicas do Brasil inteiro, mas também kits de limpeza, kits de higiene pessoal, roupas que foram doadas pela Receita Federal do Brasil – roupas novas. E nós organizamos tudo aquilo com muita responsabilidade. Colocamos tudo em paletes, com data de entrada, com data de saída. [...] O Governo Federal, quando disse que nós tínhamos direito a 8.750 cestas básicas e que estava em Mesquita, nós

⁵⁷ Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/tragedia-em-petropolis-um-mes-apos-tragedia-desabrigados-da-chuva-em-petropolis-enfrentam-dificuldades-em-busca-de-um-novo-teto-25432787.html>
Acesso em: 15 de out.2022.

usamos aquilo ali como se fosse uma reserva técnica, até nós conseguirmos escoar todas essas doações e termos espaço suficiente para poder armazenar com cuidado. Vale a pena ressaltar que a distância entre Mesquita e Petrópolis fica a menos de 50 quilômetros pela BR-040, ou seja, as cestas estão disponíveis a menos de uma hora daqui. [...] Então, para encerrar essa polêmica, e também pelo fato de agora nós termos realmente mais espaços, nós retiramos ontem 1.200 cestas básicas e estaremos, até semana que vem, retirando o restante das cestas para que a gente possa entregar para aqueles que realmente foram atingidos pelas chuvas. [...] Agora faço questão de colocar que ninguém aqui passou fome não, tanto é que nós estamos devolvendo para o Governo Federal. (ATA DA 3ª Ata/2022).

O governo estadual dispõe de um benefício que é o Cartão Recomeçar que foi disponibilizado para 3.848 famílias, as entregas foram organizadas pela prefeitura por lotes. O benefício é do governo do Estado e consiste na quantia de R\$3 mil reais disponibilizados em parcela única, voltado para compra de materiais de construção e eletrodomésticos. Não houve registros no material pesquisado de reclamações quanto a concessão deste benefício, o cadastro utilizado é o mesmo do Aluguel Social.

6.6. Dificuldades e a Importância das Lideranças Comunitárias em contexto de Calamidade

A análise aqui apresentada baseou-se na fala de lideranças comunitárias em audiências públicas, optou-se por contemplar a fala de quatro mulheres que se intitulam resilientes da tragédia de 2011 e que lutam por justiça social, optamos por deixar a fala das quatro representantes mesmo três delas pertencendo a outros municípios, todos os municípios fazem parte da região serrana as realidades e dificuldades são bem semelhantes às de Petrópolis e elas lutam juntas uma reforçando a luta da outra.

A primeira questão que gostaríamos de apontar é a invisibilidade das lideranças comunitárias e as dificuldades de exercerem a representação:

Eu agradeço a oportunidade. Primeiro, eu quero agradecer a Deus por estar aqui e agradecer aos Srs. Senadores por terem dado a oportunidade de ter vindo aqui hoje falar pelas famílias de Petrópolis. É a primeira vez, dentro de 11 anos, que a gente vem a Brasília e tem oportunidade de fala. Nós já viemos aqui duas vezes – no Ministério da

Cidade e no Ministério do Desenvolvimento Regional (Liderança Comunitária 1 – 3ª Ata/2022).

Nós já estivemos aqui, a Comissão já esteve aqui, mas a gente não teve voz, e hoje a gente tem voz (Liderança Comunitária 2 – 3ª Ata/2022).

Depois de uma luta tão grande, Senador. A gente já chorou tanto para vir aqui a Brasília. A gente já lutou tanto, a gente já passou tanto mal dentro desses corredores. A gente já ficou com fome, a gente já dormiu na casa dos outros aqui, então, o senhor não sabe a importância de estarmos aqui hoje (Liderança Comunitária 1 – 3ª Ata/2022).

O Papel que essas lideranças desempenham é também questão de destaque:

Pelo menos eu, tanto quanto as lideranças comunitárias de Petrópolis, às quais agora eu quero deixar o meu abraço, porque, desde o dia 15, estamos na rua incansáveis. Quem está ajudando o povo, na linha de frente, são as lideranças comunitárias. E não tivemos a fala em nenhum minuto. Nem um minuto a gente conseguiu falar com ninguém da Prefeitura. Na sexta-feira, eu até me sentei lá na Prefeitura e fiquei lá esperando, e consegui só porque o Coronel Simão, que está lá na Prefeitura, me atendeu e aí falou que nessa semana ele ia até tentar uma agenda com o novo Secretário de Assistência Social, porque eu quero passar essa situação (Liderança Comunitária 01, 3ª Ata 2022).

A importância das lideranças comunitárias é reforçada nas falas:

Que vocês possam entender que liderança é necessário. E que vocês possam até agradecer a Deus pelas lideranças, porque muitas vezes somos nós lideranças que seguramos muita coisa, principalmente quebra-quebra, principalmente pessoas que às vezes dizem "ah, eu vou lá, vou acabar com tudo", e a gente "não, calma, vamos tentar construir isso no diálogo, a gente está aqui". Então, que vocês possam respeitar as lideranças, porque a gente não está aqui porque quer, não; vocês podem ter certeza de que a gente caiu de gaiato (Liderança Comunitária /Afetadas 4 – 3ª Ata 2023).

A união das lideranças Comunitárias é um outro tema abordado:

Hoje não existe Liderança 1, Liderança 2, Liderança 3 e Liderança 4, individualmente; hoje nós somos um corpo. E assim nós crescemos, e assim nós queremos ver tudo solucionado (Liderança Comunitária 02, 3ª Ata, 2022).

Confesso que não tem como não rola as lágrimas vendo vocês sentadas aí. Tudo que a Cláudia colocou é como um grito de socorro, de desespero, e eu faço minhas as palavras das meninas, faço das palavras das meninas as minhas palavras, e é com o coração muito ferido, muito triste, muito chateado que eu quero desejar os meus mais profundos sentimentos a todas as famílias enlutadas da cidade de Petrópolis, mais uma vez uma lacuna aberta, mais uma vez contabilizando os mortos, e, de verdade, isso nos deixa muito indignadas (Liderança Comunitária 04 3ª Ata, 2022).

E hoje nós estamos aí, junto com a Liderança 1 (de Petrópolis) – porque a dor de uma é a dor de todas; a luta de uma é a luta de todas –, estamos, mais uma vez, aí, com a minha companheira Liderança 1, contabilizando os mortos, tentando colocar nossas famílias no aluguel social (Liderança Comunitária 04 3ª Ata, 2022).

Destacam-se também impactos na saúde mental das lideranças o sofrimento causado pelo desastre:

Quero deixar aqui também um abraço para a Senadora Leila, não sei se ela está on-line, porque eu a vi numa fala dizendo que estava muito preocupada com o psicológico das famílias. Até mandei um áudio pelo Senador que eu queria conversar com ela, porque, assim, a gente vai precisar muito de ajuda psicológica para as famílias, porque a gente está assistindo famílias que literalmente surtam na nossa frente, e a gente não sabe o que fazer. Até porque nós, das lideranças, também estamos precisando, neste momento, acho, de um tratamento também psicológico, porque a gente só chora agora. Quando a gente encontra com alguém que dá apoio e abraça, a gente chora (Liderança Comunitária 01, 3ª Ata, 2022).

E até hoje nenhuma de nós – não sei se vocês notaram, nós estamos as quatro emocionalmente muito abaladas –, até hoje nenhuma de nós foi procurada por ninguém: "Ah, vocês querem pelo menos conversar, um copo d'água?". Não, nós viramos psicólogas, nós viramos advogadas, nós viramos mães dessas famílias, nós viramos protetoras dessas famílias, e nós também somos vítimas. Então, vocês imaginem o que passa dentro de nós (Liderança Comunitária 04, 3ª Ata, 2022).

Finalizamos essa sessão com a fala desta liderança:

Durante esses 11 anos, Senadores, eu particularmente já vivi muitas coisas. Nós temos aqui, olhem – eu tenho, aqui na minha mão –, um dossiê das tragédias de 2011, que foi feito em 2014, pela Alerj. E nesse dossiê, nós temos tudo que vocês imaginarem, encostas, desvios de dinheiro e tudo mais que aconteceu, e até hoje, nada foi feito (Liderança Comunitária 04 3ª Ata, 2022).

6.7. Percepções dos entrevistados sobre a operacionalização da política de assistência social na gestão dos desastres

Nessa sessão são analisados os relatos dos entrevistados que atuaram ativamente em setores e instituições na gestão dos desastres ocorrido em 2022. Por meio da percepção majoritariamente de mulheres, só tivemos a participação de 1 homens no grupo de entrevistados apesar de terem sido convidados outros homens a contribuir, conforme detalhado na metodologia.

A primeira categoria analítica identificada refere-se ao discurso do ineditismo da forte chuva que caiu sobre Petrópolis, uma das entrevistadas coloca “chamo da novidade do desastre essa coisa que quer parecer surpreendente, mas não devia ser” (Entrevistada – Pesquisadora e Técnica). Os depoentes identificam e alguns chegam a se surpreender com a forte presença desse intenso e exaustivo discurso dos gestores, para justificar o desastre. A ocorrência de desastres no município de Petrópolis, a tragédia em Petrópolis foi apresentada e discutida pelos gestores como se fosse a primeira grande ocorrência desse fenômeno no município. Esse ineditismo pode ser compreendido como negacionismo do histórico de ocorrência de desastres no município, na região serrana se ampliarmos os horizontes de análise. Esse ineditismo é refutado e negado pelos registros de jornais, outros trabalhos científicos, em textos de planos de contingências com presença de série histórica de número de mortos, em pesquisas nacionais sobre os desastres.

Não dá mais só para a gente ficar dizendo que a chuva é o grande problema. A gente precisa dela. A natureza é fantástica. O desastre não é natural, a chuva é apenas um elemento natural, ela não é o desastre. E por que que ela é um problema em alguns lugares e não é em outros. Porque para alguns grupos sociais que têm maior capacidade de

resiliência frente a isso e outros nenhuma. E quando os desastres se desencadeiam, seguramente eles vão gerar o maior sofrimento social para aqueles que se encontram em condição mais vulneráveis (Entrevista – Pesquisadora e Técnica).

Impressão que se dava aqui é que o município nunca tinha vivido uma catástrofe, um desastre, como já ocorreram em vários outros anos. Óbvio que não tão localizada. Mas não era a primeira vez que isso estava acontecendo aqui. Então a sensação de desorganização, como se o município nunca tivesse vivenciado isso é fato (Grupo Focal – Técnica 4).

A naturalização dos desastres é identificada pelos entrevistados e a chuva é vista como um problema em alguns lugares e não em outros. Não se leva em consideração que alguns grupos sociais têm maior capacidade de resiliência frente a situação e outros nenhuma.

É isso aí, essa questão que eu citei de naturalizar como se isso fosse normal aqui em Petrópolis a anos, né? Que a gente tem desastre, nada foi feito nunca’ (Grupo Focal – Técnica 5).

‘Por que que em outros lugares específicos essa mesma grande chuva vai matar, soterrar, machucar, desterritorializados. Vai gerar sofrimento social continuado porque, também defendemos a ideia de que o desastre não está para o momento do impacto, apenas ele é um grande processo que continua perpassando a vida dos impacta mesmo depois que a chuva foi embora, mesmo depois que a lama já foi varrida. Enfim, é pensar assim, o que que nós estamos chamando de desastre é fundamental (Entrevistada – Pesquisadora e Técnica).

Uma entrevistada destaca a necessidade de qualificação em gestão de desastres dos municípios para além de Petrópolis:

Falta algo que honestamente, Meimei sem idealização, maior, nenhuma de nada, porque são processos, eu sei difíceis e trabalhosos, enfim. Mas é, eu acho que os elementos já estão colocados para aquele município. No entanto, quando o impacto daquela natureza se dá, é como se o município tivesse uma grande surpresa e não pode ser assim, né? Na verdade, eu estou usando metrópoles como referência, mas eu estou usando é, eu quero usar essa reflexão como uma referência para os municípios brasileiros. Ou seja, nós ainda não caminhamos na qualificação. Da gestão de desastres de maneira mais geral (Entrevista – Pesquisadora e Técnica).

Uma outra questão muito presente nos depoimentos dos entrevistados refere-se às motivações que contribuíram para dificultar a operacionalização das respostas. A totalidade dos entrevistados atribui as dificuldades de operacionalização da política de assistência na gestão dos desastres as questões ligadas as divergências políticas entre Prefeitura e a Estado (na figura do SEDSODH/RJ), a entrevistada coloca que são “diferentes intencionalidades” - quem é que entra, porque entra e o que é que quer – são forças em disputas”:

E aí, tamanha a ignorância da responsabilidade frente ao desastre e frente à pasta que eles ocupavam. Eu falo do prefeito de Petrópolis e o, secretário do Estado. Nenhum dos 2 tinha conhecimento em gestão pública, muito menos de política pública, seja da assistência, seja saúde, seja da defesa civil, seja qualquer uma delas. E aí foi o caos que você acompanhou e a gente acompanha até hoje mesmo de fora, né? Muito ruim a gente vendo tudo desmoronando, as pessoas batendo cabeça a equipe, inclusive os técnicos de lá, essa era a impressão que a gente tinha, eles não falavam (Entrevistada - Coordenação 2).

As percepções levaram ao apontamento de impedimento do Estado para atuar de maneira mais incisiva, impactado diretamente na atuação dos técnicos:

E nada estava funcionando. Nenhuma das possibilidades de oferta de serviços que a Secretaria estava ofertando foram bem aceitas pela gestão municipal. Por essas questões políticas (Entrevistada - Coordenação 2).

Uma outra entrevistada colocou que o estado não se colocou como um agente apto a contribuir respeitando as orientações do município acabando por atrapalhar o modo de atuar atuação do município.

Lá no alto da Serra, foi uma confusão tremenda e acabou prejudicando o usuário porque o município tem uma forma de atuar para fazer o primeiro acolhimento para tentar pleitear o aluguel social para aquelas famílias e o Estado entrou de uma forma totalmente diferente, então aquilo fez as famílias ficarem confusas, chegavam famílias lá do Quissamã, para ser atendido no colégio Duque de Caxias (Grupo Focal – Técnica 1).

Os técnicos do estado e do Município reclamaram que os conflitos políticos impactaram diretamente a atuação técnica, a entrevistada cita o termo rivalidade:

Tudo por conta de um grupo político de Petrópolis e isso atrapalhou demais o nosso serviço ficou prejudicado a gente tecnicamente não tinha autoridade, para trabalhar e dar o apoio necessário que precisava. Isso se se repercutiu. Não só na própria condução do trabalho no município, mas até nos benefícios que o Estado ofertou para o município, porque as informações dependiam das informações do município para poder organizar o benefício e as informações não batiam com nada. E quando a gente ia pedir, orientar as rivalidades apareciam. Eu não sabia exatamente o porquê de tanta rivalidade (Grupo Focal – Coordenadora 1).

O impacto no atendimento ao usuário e a falta de parceria entre os órgãos pode ser identificado no trecho abaixo destacado de um Grupo Focal:

Além do nosso profissional, nós temos que ter empatia, estar no lugar daquela pessoa, não é? E aí eu vi gente, a dificuldade eles não tinham dinheiro de passagem, e precisavam lutar correndo atrás de passagem, cartão emprestado para chegar lá. Tinha mãe falando que o Estado mandou ir pra lá porque lá também tinha que fazer uma outra ficha, foi uma situação muito triste, muito chata também, para o usuário, entendeu?! [...] Eu fui lá no Santo Antônio que o Estado me atendeu, porém mandaram vir aqui no Floresta também fazer o cadastro para aluguel social. Então assim eu acho que não houve muita parceria, sabe? Assim a minha percepção, a minha visão, entendeu? Então isso também acabou prejudicando a nós funcionários, quando estávamos atendendo, não sei o que aconteceu com a Coordenadora 1, mas pelo menos comigo, com a equipe que esteve comigo, foi muito confuso porque nós da (instituição que ela trabalha) nós temos uma forma de trabalhar (Grupo Focal – técnica 1).

Constatou-se a falta de articulação entre estado e Município, lacuna que demandou a interferência do MPRJ que funcionou como árbitro. Essa mediação por parte do MPRJ foi destacada por quase a totalidade dos depoentes.

Quando eu passei a participar das reuniões que o MPRJ estava coordenando, tentando mediar conflitos que, na minha leitura, não é o papel do MPRJ. Mas a situação era tão grave que chegou nesse nível (Entrevistada – Coordenadora 2).

Olha o quanto a cidade sofreu e vem sofrendo os efeitos políticos, o prefeito atual não é inexperiente, ele já esteve em outras gestões, e sabe muito bem das carências. É difícil, essa desorganização, tem sempre essa cultura do sumiço, de tudo, das informações como fica? (Entrevistada – Gestora).

O benefício do aluguel social foi, segundo 100% dos entrevistados, impactado em suas etapas de divulgação, seleção e concessão, há entrevistados relatando que os impactos negativos perduram até hoje:

A ficha de atendimento para a gente solicitar o aluguel social, ficou o Estado e o município lá no colégio Santo Antônio e aí acabou misturando fazendo toda essa confusão. E o que a gente queria naquele momento é que o usuário fosse acolhido e tivesse uma resposta positiva, entendeu? E aí veio o estado que misturou toda nossa demanda, todo o nosso trabalho. Então isso aí eu fiquei na época muito chateada com isso, porque eu vi eu me coloquei no lugar daquela gente precisamos ter empatia (Grupo Focal – Técnica 1).

Uma situação que dificultou o acesso das vítimas de calamidade ao programa Aluguel Social foi o tratamento diferenciado do Estado e do município de um programa único com a participação financeira dos dois entes. Segundo a entrevistada, o município, na sua legislação, fugiu ao aspecto de benefício eventual típico da legislação Estadual de transferência de renda direta ao beneficiário para o pagamento do aluguel social, a entrevistada destacou características como o pagamento direto da prefeitura ao locador:

O Aluguel Social no município, a legislação dele é própria, ela foge aos padrões do benefício eventual, para toda a política de assistência social o aluguel social é um benefício eventual, a pessoa tem autonomia, inclusive na relação com proprietário, não é direto com a prefeitura, isso descaracteriza a questão do benefício eventual, você possibilita os caminhos e a pessoa corre atrás, fugiu ao aspecto da lei do benefício eventual, porque você está trazendo uma relação que não é sua, esse auxílio é uma transferência de renda, regulamenta-se o valor e a pessoa gerencia (Entrevistada - Gestora).

Um outro aspecto preocupante, quando se considera que um dos objetivos do programa aluguel social é retirar a família das áreas de risco, refere-se ao fato que Beneficiários do Aluguel 2011 foram atingidos no desastre de 2022. Segundo uma entrevistada eles estavam morando em área de risco e não houve uma fiscalização dos imóveis alugados, que seria responsabilidade do município. Um dos critérios para manutenção dos beneficiários no programa é o imóvel não estar em área de risco, o valor do aluguel não foi questionado por essa entrevistada:

Aí você tem a incidência de pessoas que vivem de aluguel social no município e foram afetadas, continuam em área de risco, como ela recebe aluguel social no município? Então o mapeamento do município não é atualizado? (Entrevistada - Gestora)

Uma outra categoria de análise refere-se ao papel secundário de não protagonismo desempenhado pela política de assistência na gestão do desastre e a falta de direção na atuação do contexto da gestão de desastres:

É, pode até não ter estrutura, mas quando você tem direção e você tem coordenação e organização de planejamento do que precisa ser feito, você faz o serviço funcionar até na rua (Entrevistada – coordenadora 2).

Eu acho bem possível que a assistência social tenha deixado algumas lacunas, e que precisam, isso precisa ser muito bem repensada. Algumas lacunas no sentido de não ocupar, o protagonismo que ela tem, ou o que ela deveria ter. Não só no momento da emergência de distribuição de cesta básica via política de segurança alimentar, de abrigamento de famílias, mas de participação em todo o processo, do começo até a porta de saída de cada família acompanhada. Nós sabemos que a política hoje trabalha, com o acompanhamento, tendo por referência as famílias. Sabemos que a política de assistência hoje tem essa chave (Entrevista, Pesquisadora – Técnica).

A participação da assistência social na Coordenação dos Abrigos Provisórios, a educação assumiu esse papel de protagonista que deveria ter sido ocupado pela assistência social (em conformidade com a tipificação e demais diretrizes de atuação da política de assistência no contexto de emergências).

A assistência eu a percebi muito sem saber o que fazer, porque nas escolas, na verdade, quem tomou frente ali da coordenação foi a educação (Grupo Focal - técnica 02).

O diretor abriu as escolas, porque são os pontos de apoio, e você percebia a educação coordenando tudo, né? Coordenando os a questão do abrigamento a questão do acolhimento mesmo, da gente chegar em lugares e não ter a presença da assistência ainda sem nenhum representante da Secretaria de Assistência, isso é fato mesmo (Grupo Focal - técnica 04).

Na tentativa de esclarecer as motivações dessa atuação secundária da assistência social uma entrevistada coloca o traço histórico de atraso da política de assistência social no município de Petrópolis:

Eu penso que a assistência chegou depois porque, historicamente. Aqui no município já é assim, não é assistência, está sempre atrasada. Aqui no município já é assim em relação a organização, qualificação técnica (Grupo Focal – Técnica 03).

A “boa vontade” dos funcionários das escolas foi identificada como muito relevante, louvável, porém a necessidade de uma atuação de um profissional que deveria estar preparado para esta atuação, com princípios fundamentados em normativas para essa atuação nos abrigos temporários:

O Professor tem a maior boa vontade, ele vai se identificar porque ele vai ver o aluno lá, a mãe do aluno que faleceu, né, porém ele não está preparado para separar essas emoções. Às vezes nos (técnicos da assistência social) tínhamos que atender – quem estava atendendo, a pessoa sente um dano, porque ela não está treinada. Não é nem maldade, não é nada assim, na verdade, quer ajudar, mas essa ajuda também atrapalha, ela faz com uma boa intenção, mas assim, a política de atuação em desastres não pode ser feita de boa intenção (Entrevistada - Gestora)

É da gente chegar num abrigo, por exemplo, e falar, uai, mas quem faz a coordenação do abrigo hoje? Não é assistência social mais devia ser, e, ficou na mão de um profissional da educação, porque assistência não deu conta. O profissional da educação, tenha uma profunda boa vontade, um senso de humanismo maravilhoso. Encontrei muita gente

lá assim fiquei sensibilizada. Mas, vamos falar do lugar da política (Entrevistada – pesquisadora e técnica).

A atuação secundária da assistência perdurou por dias. Essa coordenação proativa dos diretores das escolas demarcou a gestão dos abrigos provisórios, mesmo em abrigos com a presença dos técnicos da assistência social:

E quando eu cheguei no terceiro dia, já pra ficar ali, no colégio, a educação já estava toda é mobilizada, então a diretora já tinha colocado uma equipe pra ficar de dia uma equipe para ficar à noite, uma equipe que fazia comida, uma equipe para dar apoio na limpeza e aí assistência, entrou junto com a educação e aí nós começamos a traçar um plano, né? De apoio às famílias que ainda estavam dentro das suas residências, ali no bairro X. Foi surpreendente porque a diretora, por ser moradora do local, ela se doou 100%. A UBS que atende a região também se colocou ali pra fazer, né?! (Grupo Focal - Coordenadora 1).

Três entrevistadas esclareceram que essa participação secundária não se tratava da atuação do assistente social, mas sim dos profissionais do SUAS, da política de assistência social, quem deve participar da gestão dos desastres é a política de assistência social como um todo está atuação não está restrita ao profissional assistente social.

Foi apontado nas entrevistas que os ocupantes de cargos em comissão, como os de secretários e gestores, desconhecem a política de assistência social. Esse desconhecimento dificultou a operacionalização da política e, cabe destacar que, durante o desastre, houve a troca da secretária municipal de assistência social de Petrópolis:

E lembrar, que normalmente a gente tem gestores da assistência que não tem nenhum conhecimento da política de assistência então isso é um grave erro, não é? Isso já está anunciado aí que não vai dar certo, não é? A gente pega também técnicos de referência da assistência que não tem conhecimento também de da política em si, pessoas às vezes recém-formadas, que são contratadas. A gente percebeu um número pequeno de recursos humanos da Secretaria, então foram contratadas pessoas também, sem nenhum nem experiência recém-formados. Literalmente é um caos (Grupo Focal – técnica 04).

A precarização foi objeto de análise da política de assistência social no município, podendo ser identificada na contratação emergencial de profissionais por meio de vínculos fragilizados;

E o desespero das pessoas – fica aquele barulho nas ruas , não é desespero quando você coloca os profissionais contratados no campo que não sabem o que fazer, correndo atrás de passagem para ir trabalhar, pois vinham de longe, é a precarização do trabalhador, a forma de contrato que foi feita, tudo profissional começando a trabalhar, desempregado, talvez era uma porta da oportunidade para continuar, a gente tem se deparado com essa precariedade, isso são críticas mesmo, para o município X as críticas da precarização seriam as mesmas, isso não se restringe a Petrópolis. Precisamos pensar em processos seletivos para esse tipo (se refere ao desastre) já capacitados – cadastro de reserva. Essa temática a pessoa tem que entrar no campo pelo menos entendendo o que que é um desastre (Entrevista – Gestora).

Uma entrevistada coloca um outro aspecto relativo aos vínculos precarizados, qual seja, a alta rotatividade dos profissionais. Segundo a entrevistada, há necessidade de que os profissionais criem raízes nos serviços, que os trabalhadores permaneçam nos equipamentos, podendo criar vínculos com usuários atendidos, conhecer o território realizar um acompanhamento familiar como preconiza o SUAS:

É a prefeitura não pode mais trabalhar com tantos contratos temporários – crie laços, raízes que tenha um potencial, uma proteção política para propor (Entrevistada - Pesquisadora Técnica).

Outra entrevistada apontou o que ela nomeou de “desvio de função “que segundo ela seria o profissional da assistência social só realizando trabalho administrativo, subutilizado conforme o depoimento o que acabava gerando um do cansaço maior que culminava em demissões;

Presenciei assistentes sociais cuidado de trabalho administrativo e faltando pessoas para escuta qualificada preenchendo controle de entrada e saída [...]. Então assim eu vi muitos profissionais pedindo exoneração, não aguentaram o peso, o profissional está em desvio de função qual resultado teremos, o profissional adoeceu nesse processo com tudo isso (Entrevistada - Gestora).

E ficou presente na fala de todas as entrevistadas a ausência de um suporte profissional direcionado aos profissionais que estavam lidando com questões delicadas, muitas das vezes com parentes, pessoas conhecidas que haviam sofrido inúmeras perdas materiais e pessoais, “quem cuida dos profissionais que atuam nas tragédias”, se houve revezamento, espaços de escuta e acolhida para o profissional, muitas das vezes eles estavam atendendo e ao mesmo tempo eram atingindo, vítimas também do desastre.

Eu estava chegando com a roupa do corpo, né? Nesse primeiro dia eu tive uma crise muito forte de ansiedade, porque a minha filha estava em casa sozinha, né? Eu saí para trabalhar, minha filha ficou em casa sozinha, meu esposo desceu para trabalhar e eu precisava voltar para casa para saber como minha filha estava (Grupo Focal - Coordenadora 1).

Um outro ponto foi a falta de capacitação dos profissionais, identificada tanto naqueles que já eram da SMAS (quadro efetivo) quanto nos que foram contratados (quadro contratado emergencialmente);

Contrataram pessoas de tudo quanto é lado, no olho do furacão não tinha uma diretriz única. Não houve capacitação já iniciaram atuando, sem capacitação, não teve nada. Se tivesse dialogado ou pedido para o Estado talvez o Estado fizesse (Entrevistada - Gestora)

Não tem uma preparação, não é? De estar capacitando os próprios funcionários, né?! (Entrevistada - Técnica 1)

A entrevistada relata a dificuldade de acessar materiais voltados para a temática da política de assistência social e gestão de desastres:

O que que eu percebo o que eu entendo, né, é uma área que parece que tem pouco entendimento, não posso falar entendimento, mas pouco material para ler sobre isso, porque o que parece o que eu vejo que a assistência ela não foca. Parece que só foca na época da tragédia. Aconteceu a tragédia. Aí a gente busca fazer, mas não faz antes, né? Não faz, não tem uma política de prevenção. Eu vejo assim. E eu não falo dessa questão só do município de Petrópolis. Eu falo disso, no geral, porque quando você busca algum tipo de material, para que você possa estar se aperfeiçoando, está buscando mais conhecimento (Grupo Focal - Coordenadora 1).

Um outro ponto abordado pelos entrevistados foi a precarização dos equipamentos, inclusive do CRAS no que diz respeito ao acompanhamento familiar,

O CRAS está acompanhando essas famílias, para gente ficou muito claro e muito notório que eles não acompanham, inclusive com um atendimento extremamente precário, porque depois nós tivemos no CRAS (Grupo Focal - técnica 02).

Nós fizemos visita a esses CRAS e eles nem apresentaram listagem dessas famílias que se mudaram para lá, então não existia, acredito eu, pelo que verificamos em amostra que, não existia previamente um atendimento sistemático acompanhamento para essas famílias (Grupo Focal - Entrevistada Técnica 03).

Destaca-se a ausência de prontuários eletrônicos, Projetos Individuais de Acompanhamento - PIAS das famílias das chuvas 2011. A entrevistada questiona o histórico dessas famílias que já deveriam ser acompanhadas pelos CRAS no PAIF, e a dificuldade de encontrar informações que facilitassem a proposição de políticas públicas para essas famílias em acompanhamento;

Por exemplo, você, se você pedisse ao município, me dá um mapeamento das famílias que foram atingidas pelo desastre? Meimei, não existe. Não tinha um PIA uma ficha de atendimento das famílias que foram atingidas de 2011 para entender porque essas pessoas foi lá! Se migraram se circularam na cidade. Para a gente ter uma ideia do impacto, sabe?! [...] Inexistência do prontuário eletrônicos do SUAS, perspectiva de acompanhamento do CRAS dessas famílias que já estavam em risco antes do desastre de 2022, famílias atingidas que já eram beneficiárias do aluguel social. Não é incluído no acompanhamento familiar, no fortalecimento dos vínculos essa perspectiva dos riscos, do desastre (Entrevistada - Gestora).

A necessidade do CRAS se fazer mais presente para além do CadÚnico e do Programa Bolsa Família, foi identificada por uma entrevistada que, a partir do desastre, passou a enxergar as potencialidades do CRAS através da ampliação das funcionalidades deste equipamento da proteção social básica na atuação na gestão de desastres:

Porque essa família que é referenciada ao CRAS, ela precisa, estar mais próxima, ela precisa realmente estar mais presente ali, com todas as suas, felicitações, limitações, dificuldades. Não é ir ao CRAS só para

o CadÚnico e agora eu vejo que não é só isso. O CRAS não serve só para dar Bolsa Família, o CRAS é visto como um ponto, um equipamento que atua dentro das famílias, conscientizando, divulgando que essa família pode acessar seus direitos (Grupo Focal - Coordenadora 1).

Uma entrevistada considera que a temática assistência social e gestão de desastre só entrará na pauta dos municípios na ocorrência das emergências, não faz parte de uma pauta constante e que para fazer parte precisaria ser condicionada à o recebimento de recursos por parte do governo federal:

Acho que a temática só assumirá relevância se estiver ligada a uma “cultura de condicionalidades” através do repasse de recursos pelo governo federal”. Eu condiciono, aí executo a meta, e eu vou receber, mas se eu deixo ela aberta, eu não vejo execução, como ela está, hoje (Entrevistada - Gestora).

As comunidades são alijadas das decisões uma entrevistada chama atenção para a inclusão do saber das comunidades em todos os processos da gestão de desastres:

Não adianta a gente tentar querer ignorar o saber que vem dessas comunidades. Elas, via de regra, conhece infinitamente melhor os territórios do que nós, técnicos, que vamos atuar neles. E como é que nós podemos agregar esse conhecimento em favor do fortalecimento da nossa atuação e do fortalecimento das políticas?! (Entrevistada - pesquisadora e Técnica).

A participação do Conselho Municipal de Assistência Social também foi lembrada, o conselho de habitação que não é citado, incluído em pauta nenhuma:

A não atuação do controle social, a atuação do conselho municipal de assistência do município, a atuação do controle social é de fundamental importância, eu vi a presidente do conselho indo visitar, mas o conselho não se faz com a figura da presidente, que era assistente social, eu a conheço foi uma profissional que trabalhou comigo, sei da boa intenção dela. Mas assim o colegiado é um espaço de deliberações. Então, o controle social, ele vai deliberar inclusive sobre o valor que vai ser destinado para o aluguel social, né? Tudo o que é financeiro, e que vai ter investimento. O usuário, o conselho tem que acompanhar, fiscalizar (Entrevistada - Gestora).

Foi unânime a necessidade de a política de assistência social repensar o lugar que ela ocupa na gestão de desastres:

Então, hoje eu olho e penso, e que lugar é esse? Limitado que a assistência social se contenta em ocupar. Eu não estou dizendo só pelas interferências políticas, porque o grau de autonomia do conjunto de profissionais é relativo, nós sabemos disso. Mas eu vou perguntar primeiro para as equipes qual que é o seu projeto quando você está dentro de uma equipe de gestão de desastres independente do prefeito, de autorizar de fazer ou não, do secretário, de autorizar ou não? Você tem clareza do seu projeto? As outras lutas virão depois. É certo, não é? Eu vou ter apoio político? A gestão tem isso como prioridade? Ela vai me apoiar? Sei que são searas diferentes e complementares. Será que as categorias profissionais que atuam na assistência social têm refletido sobre isso? A gente parou para repensar esse lugar? Se você não tem um projeto, você é atropelado (Entrevistada - Pesquisadora e Técnica).

A necessidade de atualização do plano de contingência foi citada por 79% das entrevistadas:

O próprio plano, também de contingência não estava atualizado, né? (Entrevistada - Gestora).

Mas em relação às políticas públicas, eu achei tudo muito confuso. As pessoas sem saber de fato o que fazer, porque faltou o plano de contingência para que todo mundo falasse a mesma linguagem. Para que todo mundo soubesse o que fazer, cada um com a sua função, quem seria responsável por aquela ação. Então, faltou um plano de contingência municipal (Grupo Focal - técnica 02).

A necessidade de definições mais claras de ponto de apoio e abrigos também foi destacada:

Não há uma diferenciação a princípio de ponto de apoio e abrigo temporário. Eles se estenderam e as pessoas ficaram ali o tempo necessário para retornar para casa ou ir para um abrigo. O ponto de apoio é o abrigo, e as escolas ficam sobrecarregadas. Inclusive, teve 11 escola que nós fomos depois de um tempo que eles tiveram que reformar, os banheiros tiveram afundamento do chão, um ponto de apoio que virou abrigo sem ter estrutura (Grupo Focal - Entrevistada Técnica 03).

Um outro ponto que foi unânime nas entrevistas foi a necessidade de reduzir a incidência de “interferência política” (no sentido clientelista; seja municipal ou estadual), inclusive no que diz respeito a implementação de políticas públicas, além dos danos dessa interferência para atuação dos técnicos;

A responsabilidade disso, se você coloca políticos clientelistas, patrimonialistas que só estão ali para usurpar, inclusive dentro da dor humana, do sofrimento humano, da situação (Entrevistada - Coordenação 2).

Uma entrevistada apresenta um convite ao diálogo intersetorial, inclusive com a defesa civil em todas etapas da gestão de desastres, mesmo nas etapas que são de responsabilidade da assistência social;

Ela está no começo, no meio e no fim do processo, assim como eu entendo que a defesa civil não pode abandonar o processo na mão da assistência ou de outras representações institucionais [...] Não dá para pensar desastre assim, desta Seara cuido eu, mas eu cuido até a página 20 até o passo seguinte”, a percepção do trabalho coletivo precisa ser intensificada “dali por diante eu não vou conseguir êxito se eu for sozinho (Entrevista - Pesquisadora - Técnica).

Precisamos vislumbrar possibilidades de aprimoramento dos processos de planejamento como destacado abaixo:

Eu acho que essas cidades que são marcadas por tragédias, devem-se pensar, estruturação desse serviço de calamidade pública [...]. Eu acho que o é quando o município ele se planeja nesse aspecto, até as intervenções de foras elas são menores, porque de fato, é de auxílio de apoio e não de execução (Entrevistada - Gestora).

Capacidade avaliativa depois do ocorrido para a revisão do plano. Por que os planos são assim? Plano são vivos, tem que ser vivos. É verdade que eles têm que ser revistos a partir de cada experiência que a gente tem justamente para se adequarem melhor e principalmente num contexto de desastre, no momento de uma resposta emergencial (Entrevistada - Pesquisadora e Técnica).

As entrevistadas deixaram algumas perguntas que vale registrar:

Quanto esses atores conversaram entre si e discutiram sobre atribuições, competências? Qual é a nossa grande dificuldade de nos organizamos? (Entrevista - Pesquisadora e Técnica)

Uma das entrevistadas é muito realística na análise, e usa de uma metáfora interessante: “não tem conto de fadas e nem romantismo em um desastre”. Além disso, chama atenção para a construção de um processo horizontalizado:

Nós estamos discutindo aqui, então não tem romantismo meu, nenhum. Não tem conto de fadas esperando que só a boa vontade resolva. A gente precisa se capacitar. A gente precisa discutir os processos. A gente precisa dar voz para todos os atores. Esse é um processo de construção horizontalizado (Entrevistada - pesquisadora e Técnica).

Duas entrevistadas destacaram em suas falas que estavam tratando de Petrópolis porque era a proposta do estudo, mas que o que elas estavam colocando era a realidade de muitos municípios Brasileiros. Portanto, o estudo de caso de Petrópolis é apenas mais uma expressão dos muitos casos passíveis de análise (Entrevista - Pesquisadora-Técnica).

A entrevistada destaca a necessidade da política de assistência social se colocar como protagonista, de repensar o seu papel e de estar preparada para respostas mais qualificadas na perspectiva do acesso a direitos as vítimas de desastres:

Mas protagonistas, para enfrentar os desastres, eu acho que isso já está sendo visto pelas outras políticas, eu não sei se isso está tão claro entre os atores pensantes e para a gente que defende muito essa política pública, sabe, mas é óbvio que toda vez que (vou falar um termo) que o “bicho pega” é a assistência social, às vezes é até a primeira a ser acionada antes mesmo da defesa civil, o que não é por aí, né? Para mim está muito claro e definido o papel dela como outros atores protagonistas para enfrentar qualquer situação de desastre. Eu acho que ela só tem que se preparar preventivamente e falando ela, estou falando no sentido de ter protocolo, de treinamento de executivo frente às situações. Desastres já existem e acontecem na prática, ninguém se reúne com os outros atores. Todo município tem que ter, mas eu, sinceramente, nunca vi nem a formalização das próprias representações das secretarias nessas comissões. Mas eu acho que isso ainda é um dos nossos grandes desafios, porque os desastres eles ainda não são encarados como tem outros países, como algo que pode acontecer a qualquer momento que a gente, enquanto o agente público, tem que estar pronto para responder (Entrevistada - Coordenadora 2).

6.8. A participação da sociedade civil e o Ministério Público no processo de fiscalização da política de assistência social na gestão dos desastres e calamidades

A proposta deste item é salientar a participação da sociedade civil no processo de gestão de desastres através da entrevista de um coordenador que geriu um grande abrigo no epicentro do desastre.

Além disso, destaca-se a atuação do MPRJ por meio da tutela coletiva de cidadania junto com a COGEPDPH que coordenou o SOS Petrópolis, com iniciativas de fiscalização da operacionalização da gestão dos desastres em Petrópolis. A intenção desta sessão é situar o papel que esta instituição assumiu, o protagonismo de alguns atores, representados na figura de promotores, procuradores e técnicos (assistentes sociais e psicólogos).

No que diz respeito a participação da sociedade civil, o depoimento de um entrevistado responsável por um abrigo da sociedade civil que acolheu em torno de 250 pessoas, próximo ao epicentro do desastre foi significativo. Alguns pontos destacados foram as dificuldades enfrentadas na gestão de um abrigo temporário, as cobranças por parte de instituições fiscalizadoras de adequações relativas à acessibilidade, necessidade de mais banheiros e chuveiros, uma melhor infraestrutura para atender a grande demanda que a instituição não dispunha.

A procura por abrigamento neste espaço foi enorme, e ele atribui essa demanda à localização do espaço e ao atendimento que a instituição religiosa já faz na comunidade. A localidade era muito próxima das casas que desabaram e das que foram condenadas. Muitos moradores passavam o dia nas casas com receio de serem roubados, vigiando suas moradias, o ponto de apoio e abrigo temporário servia para que as pessoas realizassem as alimentações, tomassem um banho, conseguissem acessar uma roupa limpa e dormissem. O entrevistado afirmou que a localidade não tinha cadastro de ponto de apoio na defesa civil, no entanto acolheu 250 pessoas.

O entrevistado informou que teve suporte da assistência social do município e que os técnicos estiveram presentes cadastrando os afetados. O entrevistado usou uma frase bíblica que segundo ele resumia a tragédia “Deus perdoa sempre, o homem as vezes e a natureza nunca”. Alguns abrigados permaneceram acolhidos por quase dois meses, após os desastres e quando a pessoa era contemplada com aluguel social por vezes não encontrava um imóvel para alugar. Algumas pessoas demoraram muito para encontrar um imóvel para alugar. Segundo ele, “eu creio que as coisas podem melhorar mais depende da vontade política”.

Interessante notar que o local estava com uma grande obra. A entrevista foi realizada no dia 26/08/2023, ou seja, 1 ano e 6 meses após a tragédia de 2022, e a instituição estava construindo um grande vestiário e mais sanitários e chuveiros, adequando o salão com acessibilidade, organizando um espaço para cozinha, em atenção as cobranças de adequações que receberam de órgão fiscalizadores quando acolheram os desabrigados. Segundo o entrevistado, caso ocorra outro desastre e se as pessoas necessitarem de acolhimento ficarão mais bem alojados, destacamos o esforço desta instituição e agora realizando uma obra para próximas chuvas, se pensamos nas etapas da gestão de desastre o pós impacto se tornou uma preparação antecipada para um novo desastre caso ocorra.

É importante situar a instituição para uma melhor compreensão do papel desempenhado pelos atores do Ministério Público e considerar que essa instituição vai incluir pautas que versam sobre a proteção dos interesses sociais. A partir da década de 1980, a promulgação da Constituição Federal de 1988 vai impulsionar alterações na instituição Ministério Público, não só o do Rio de Janeiro, e novas atribuições passarão a vigorar. A constituição de 1988 definiu o Ministério Público como instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado e que possui responsabilidades na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis estabelecendo a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional e administrativa com garantia da inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios a seus integrantes (BRASIL,1988).

O foco de análise desta pesquisa refere-se às iniciativas para concretização dos interesses sociais que devem ser materializados nas políticas públicas. Nesse sentido, cabe lembrar que o promotor de justiça tem atribuições em favor dos interesses sociais (MACEDO, 1999) sendo um vocalizador das demandas sociais (LOPES, 2000). O Promotor de Justiça, portanto, passou a definir-se fundamentalmente por suas atribuições como órgão agente em favor dos interesses sociais (MACEDO,1999) como “vocalizador das demandas sociais” isso após a Constituição de 1988 (LOPES, 2000):

Para além dos limites de sua atividade perante o Poder Judiciário. Ao ampliar os limites e extensão do inquérito civil, de sua atuação de fiscalização e promoção dos interesses sociais, o Promotor de Justiça passou a ter importante papel como instituição mediadora dos conflitos e interesses sociais. A sua tarefa institucional ampliou-se no plano da realização de acordos, promoção da efetiva implementação da justiça social através do seu envolvimento direto (e não apenas através do processo) com os problemas sociais (MACEDO, 1999, p. 86).

O MPRJ buscou se adequar as mudanças na legislação federal por meio da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, dispondo sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados.

No ano de 2003 foi aprovada a Lei Orgânica do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, em 03 de janeiro de 2003, com alteração nos núcleos que passam a ser regionalizados para uma maior aproximação das regiões e suas particularidades, destacamos a criação do núcleo de Petrópolis.

O MPRJ dispõe em sua organização de 14 Centros de Apoio Operacional são eles: CAO Procuradorias, CAO Cidadania, CAO Cível e Pessoa com Deficiência, CAO Consumidor e Contribuinte, CAO Criminal, CAO Educação, CAO Eleitoral, CAO Idoso, CAO Infância e Juventude, CAO Meio Ambiente e Ordem Urbanística, CAO Saúde, CAO Investigação Penal, CAO Violência Doméstica e familiar contra a mulher, CAO Execução Penal. Além do Grupo de Atuação Técnica – GATE, Núcleo de Articulação Institucional – NAI, Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica – COESUB, Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO, Grupo de Atuação Especializado no Combate à Sonegação Fiscal – GAESF, Núcleo de Apoio Técnico Multidisciplinar – NATEM (MPRJ,2020).

Além disso dispõe das seguintes coordenadorias: Comunicação Social, Movimentação dos Procuradores, Movimentação dos Promotores , Segurança e Inteligência, Coordenação-Geral de Atuação Coletiva Especializada, Coordenadoria-Geral de Segurança Pública, Coordenadoria-Geral de Promoção da Dignidade da Pessoa Humana, Coordenadoria de Promoção dos Direitos das Vítimas, Coordenadoria de Direitos Humanos e Minorias, Coordenadoria de Mediação, Métodos Autocompositivos e Sistema Restaurativo – CEMEAR, Núcleo de Investigação das Promotorias de Justiça de Investigação Penal do Rio de Janeiro, Núcleo de Investigação das Promotorias de Justiça de Investigação Penal de Duque de Caxias, Núcleo de Investigação das Promotorias de Justiça de Investigação Penal de Nova Iguaçu, Núcleo de Investigação Penal das Promotorias de Investigação Penal de Niterói, Núcleo de Investigação Penal das Promotorias de Investigação Penal de São Gonçalo(MPRJ,2020).

Foram destacados dois destes setores para este estudo: primeiro a Coordenadoria-Geral de Promoção da Dignidade da Pessoa Humana – COGEPDPH, criada pela resolução nº 2.402 que tem como incumbência identificar as demandas sociais de atuação do Ministério Público na área de defesa dos direitos humanos, inclusive quanto aos direitos das minorias, com especial

atenção à discriminação em razão da origem, raça, cor, idade, etnia, religião, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero. Provocando a atuação dos órgãos de execução com atribuição, a COGEPDPH foi responsável pela coordenação do SOS Petrópolis.

E o segundo setor é o Centro de Apoio das Promotorias de Tutela Coletiva da Cidadania – CAO Cidadania, que é regido pela Resolução GPGJ nº 2.280, de 15 de março de 2019, a função do CAO Cidadania é auxiliar as atividades dos membros que atuam nas Promotorias de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania, bem como exercer atividades que contribuam para o desenvolvimento institucional. Assim, há atribuição para operar na defesa do patrimônio público, da probidade administrativa, além de atuar na tutela coletiva da assistência social e da segurança pública, seu trabalho tem caráter residual, eis que é responsável pelos casos que não são abarcados pelas demais áreas de tutela coletiva do Ministério Público (infância, consumidor, educação, idoso, meio ambiente e pessoa com deficiência).

As situações de emergência e calamidades podem ter tratamento em diferentes setores do MPRJ, a título de exemplo o CAO Meio Ambiente, porém o nosso objeto versa sobre a operacionalização da política de assistência social na gestão dos desastres ocasionados pelas chuvas ocorridas em Petrópolis entre fevereiro e março de 2022, dessa forma as análises da atuação do MPRJ serão estudadas com base na atuação da tutela coletiva da cidadania, juntamente com SOS Petrópolis que estava sobre a coordenação da COGEPDPH.

A temática gestão de desastres não é nova no MPRJ, em 2011 o MPRJ atuou na tragédia da região serrana, em pesquisa realizada encontramos uma resolução de criação de um grupo temático para tratar de situação de calamidade no âmbito do MPRJ, resolução GPGJ nº 1.693, de 07 de novembro de 2011, que institui no âmbito do MPRJ, o Grupo Especial de Apoio à Atuação dos Promotores de Justiça para Prevenção e Resposta a situação de emergência ou estado de calamidade devido à ocorrência de desastres, pretendemos através das entrevistas buscar informações dos resultados deste primeiro grupo temático.

Além deste grupo temático existe no âmbito do Ministério Público o Projeto “Morte Zero”, criado em 2014 desenvolvido pelo Instituto de Educação e Pesquisa (IEP/MPRJ) atualmente coordenado pela procuradora de Justiça Denise Tarin, desenvolve um trabalho de mobilização da sociedade para adoção de procedimentos de segurança a serem seguidos em épocas de chuvas. Segundo a Doutora Denise Tarin,

Quando trabalhamos com uma visão de prevenção de desastres, temos que estar prontos para agir, sobretudo em áreas elencadas como mais vulneráveis, como a Região Serrana, a Baixada Fluminense e a própria

cidade do Rio de Janeiro assim, outros meios de atuação do Morte Zero são a realização de campanhas de conscientização e a aproximação dos movimentos sociais do poder público (MPRJ, 2018)⁵⁸.

O projeto busca o fortalecimento da rede de proteção, que reúne a Defesa Civil nas esferas federal, estadual e municipal, além de envolver prefeituras e secretarias diversas, como as da Saúde e Assistência Social. Este projeto será objeto de análise incluindo a procuradora de justiça no rol de pessoas entrevistadas.

No que diz respeito à necessidade de estrutura administrativa e funcional, se adequando as situações excepcionais e de urgência da decretação de calamidade do município de Petrópolis foi criado no dia 15 de agosto de 2022, através da Resolução GPGJ nº 2.481, o Grupo Temático Temporário com o objetivo de promover iniciativas estratégicas e coordenadas para prevenção e resposta a situações de emergência ou estado de calamidade, provocados por desastres naturais. O Grupo de trabalho temporário foi criado tendo em vista a recorrência de desastres naturais, que ocasionam danos humanos, materiais e/ou ambientais, com consequentes graves prejuízos sociais e econômicos; além que tais situações produzem significativa lesividade social, com reflexos em atribuições ministeriais de natureza diversa, como assistência social, meio ambiente, ordem urbanística, saúde, cidadania, educação, idoso, infância e juventude, pessoa com deficiência, consumidor e registro civil (GPGJ/MPRJ, 2022).

O objetivo do Grupo Temático Temporário, integrado por membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, é elaborar estudos, avaliações e linhas estratégicas de atuação institucional dirigidas à prevenção e à resposta a situações de emergência ou estado de calamidade provocados por desastres naturais, bem assim apoiar os órgãos de execução nessa temática, podendo adotar as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis (GPGJ/MPRJ, 2022).

Através da análise da operacionalização das respostas oferecidas pela política de assistência social, observamos a participação do MPRJ decidindo junto com o Tribunal de Justiça a partir d proposição de ações civis públicas, impasses de cunho político entre o Estado e Município no programa Aluguel Social, cobrando ações que informassem a população, fiscalizando os equipamentos públicos e da sociedade civil acompanhado as irregularidades e para além das ações típicas da sua atuação no que diz respeito a cobrança dos gestores públicos, no caso do nosso objeto, Prefeito e Secretário de Assistência Social em articulação com a defesa civil, de atuações em conformidade com as legislações para atendimento eficaz, efetivo e célere

⁵⁸ Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/web/guest/visualizar?noticiaId=51803> Acesso em: 15 de dez.2023.

das vítimas de calamidade. Cabe aqui analisar se existe um projeto institucional na área de desastres, considerando a atuação dos promotores e procuradores que estiveram à frente da atuação em Petrópolis, a articulação com o poder público, as demandas que foram judicializadas para defesa dos direitos dos atingidos pela calamidade, as diferentes demandas colocadas e aquelas que foram ou não levadas aos promotores.

Quando a falta de ação do Estado deixa os cidadãos sujeitos à discricionariedade do próprio Estado para a realização das políticas que garantem os direitos sociais, o Judiciário mostra-se como um meio adequado para tirar os demais Poderes da inércia na efetivação de políticas sociais (MARINHO, 2009).

Não podemos esquecer que o MPRJ tem como atribuição o dever de monitorar as políticas públicas, resguardando as conquistas da nossa constituição, inclusive na defesa dos direitos dos mais vulnerabilizados de maneira a serem atendidos os seus direitos fundamentais.

A política pública passa a ser tratada como uma forma de exercício do poder em sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade. E é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades da intervenção estatal. Em sua determinação, pesam diferentes aspectos da economia, da estrutura social, do modo de vida, da cultura e das relações sociais. Trata-se de uma intervenção estatal, de uma modalidade de regulação política e de um expediente com o qual se travam lutas por direitos e por distribuição (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 19).

Em entrevista com a procuradora que pode dialogar sobre a atuação do MPRJ com SOS Petrópolis, uma atuação pouco divulgada do MPRJ, o atendimento direto as vítimas da calamidade. Foi organizado um mutirão de acesso à documentação através da parceria do Detran com MPRJ que cedeu um ônibus para retirada e emissão de documentação civil que os afetados perderam nos desastres, outra atuação foi do PLID que contribuiu para a busca de desaparecidos trazendo a experiência do trabalho no desastre de Mariana, outras ações foi a mobilização do efetivo técnico (assistentes sociais e psicólogos) de outros municípios para contribuir no processo de fiscalização, no período de atividade do SOS Petrópolis, estiveram em campo 124 assistentes sociais e psicólogos, visitando 140 pontos de apoio diariamente nos meses de fevereiro e março, foram realizadas rodas de conversas com afetados, atendimento de lideranças comunitárias. Após o mês de março as uma equipe de assistente sociais e psicólogos

junto com uma promotora de justiça em parceria com CAO Cidadania permanecem atuando nos efeitos dos desastres no município de Petrópolis.

Uma promotora que esteve acompanhando as ações da tutela coletiva de cidadania na tragédia em Petrópolis em 2022 coloca que o Promotor, como regra, deve ser instrumentalizado em procedimento administrativo, considerando que seu escopo é preventivo, proativo de acompanhamento da política, o que não descarta a necessidade de instauração de inquérito civil diante de alguma irregularidade, que poderá ser sanada extrajudicialmente, através de um termo de ajustamento de conduta e até mesmo demandar a judicialização da questão, com o fito de provocar a auto vinculação da administração pública (OLIVEIRA, AMADO, 2022).

Uma atuação proativa por parte do Ministério Público na defesa permanente contra as calamidades públicas (art. 21, XVIII, CRFB) demanda fiscalizar os gestores na prevenção e resposta das emergências ou estado de calamidade devido a ocorrência de desastres, de modo a resguardar e garantir de forma prioritária a defesa de interesses de crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Demanda também que todos que necessitem tenham acesso ao acolhimento em condições dignas de segurança, que as famílias possam ser inseridas na rede socioassistencial com acesso a benefícios e que tenham condições de reconstruir sua condição de vida familiar e comunitária.

6.9. Óbices identificados na gestão dos desastres na operacionalização da política de assistência social em Petrópolis

Ao longo do que foi trazido pelo estudo bibliográfico, análise documental através dos marcos normativos, atas das comissões e audiências públicas, dados da realidade da política de assistência social do município de Petrópolis, na sessão que contempla as entrevistas e grupos focais gostaríamos de evidenciar algumas questões que identificamos como óbices na implementação da política de assistência social na gestão de desastres cotejados com a literatura pesquisada.

Um dos principais elementos que trouxeram dificuldades na operacionalização da política foram os conflitos políticos muito evidenciados em todas as etapas desta pesquisa: nos jornais, nas atas, nas entrevistas e grupos focais, essas disputas políticas que podemos chamar de “governo das chuvas” termo cunhado pela autora Correa(2020) , em sua tese de doutorado, a autora define os “Governos das Chuvas” como práticas de manutenção e de ampliação do

Estado a partir das oportunidades e condicionamentos institucionais, possíveis, (re)elaborados e justificados a partir de eventos catastróficos de chuvas (CORREA, 2020, p. 277).

A autora descreve algumas características de práticas institucionais presentes em no “Governos das Chuvas” tais como: (1) a ampliação da máquina estatal, seja pela criação de secretarias para recuperação da cidade, vamos observar a contratação de pessoal pela SMAS e outras muitas secretarias e a mudança de nome da Secretaria antes Secretaria Municipal de Assistência Social vai mudar para Secretaria de Assistência Social, Habitação e Regularização Fundiária; (2) aquisição de verbas de apoio para fins ligados aos desastres esfera estadual, federal, propaganda de redes de solidariedades, muito presente em Petrópolis com sites e portais de divulgando o que arrecadaram e (3) a execução de um poder de controle nos processos de territorialização e desterritorialização, nas moradias populares.

A autora caracteriza o Governo das Chuvas com a aplicação de técnicas que são acionadas durante a intensificação de um desastre, a imprensa que acaba por constituir-se em ferramenta funcional ao Governo das Chuvas pois na busca por audiência vai explorar a situação, muitas vezes de forma apelativa, sensacionalista. Dessa forma, contribui com o Governo das Chuvas informando o que dá audiência. Nesse sentido, ressaltamos que o tipo de informação produzida por essa mídia “acessível” a todos vai valorizar: a expressão da dor, o sofrimento, os confrontos políticos no que tange a natureza que atrai audiência, as justificativas na natureza no evento catastrófico das chuvas; o ineditismo, como se fosse a primeira vez de eventos catastróficos em Petrópolis e o discurso vai acionar justificativas para solicitação de verbas adicionais.

A população vítima de calamidades não tem garantido o direito de participação do processo decisório. Serão renegadas, esquecidas em abrigos provisórios ou em políticas de transferência de renda instáveis, inseguras que poderão causar adoecimento e que vão ferir o direito a segurança de proteção e acolhida preconizados no SUAS e serão violados os princípios constitucionais do direito à moradia, a força de negociação dessa população afetada vai ser soterrada com as inúmeras casas no contexto dos desastres.

O governo das chuvas busca um fortalecimento do Estado na perspectiva do aumento de verbas com possibilidades de flexibilização de legislações, ou seja, quando um município decreta situação de calamidade pública o poder executivo se vale de uma situação anormal que exige capacidade de resposta seria um estado de exceção (CORREA, 2020). Os governantes se valem do artigo 75 da lei 14133/2021 a nova lei de licitação e contratos administrativos (a antiga lei a 8666/93 já apresentava tratamento diferenciado em situações de emergência e calamidade

pública), a dispensa de licitação para alguns casos terá prazo de 1 ano (lei antiga era 180 dias) segue trecho da lei que trata da dispensa de licitação em casos de emergência e decretação de calamidade pública como foi o caso de Petrópolis:

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso (LEI 13.133/2021).

Retornando para os discursos trazidos pelos governantes, que assemelha ao discurso dos “Governos das Chuvas” o Prefeito da Cidade convocando o Petropolitano a “aguentar firme” colocando a responsabilidade na mão de Deus (Deus precisa querer e permitir), fala dos voluntários da cultura resiliente que a “chuva” já faz parte da cultura e coloca a necessidade da gestão eficiente que ele se propõe a realizar (inovador – mesmo tendo conhecimento anterior ao desastre de 10 mil famílias morando em áreas de risco) e se tratando de um Prefeito que ocupou esse cargo por três vezes (2001-2004, 2005-2008 e 2013-2016), além do mandato de vereador 1997-2001. Na mesma direção o Governador Claudio Castro dispensa a ajuda de outros estados numa clara demonstração de não percepção do tamanho e gravidade da problemática e do que de fato tinha ocorrido em Petrópolis. Tenta trazer o discurso de retratação, de dívida histórica (com cortes de recurso para defesa civil estadual) e indica que ele “será o primeiro a fazer diferente”. Só o tempo dirá se tais promessas são promessas políticas ou compromissos de gestão com as políticas públicas de proteção e defesa civil. O direito à habitação digna e a retratação de dívida histórica só ocorrerão com políticas de ações afirmativas voltadas para habitação, infraestrutura acesso a serviços de saúde, educação. Há necessidade de continuidade deste estudo avaliando o impacto desses dois governos na gestão dos desastres, antes, durante e depois do desastre.

Vimos ao longo da tese a acirrada disputa política e as diferenças partidárias que caracterizam o processo político e que indicam como essas situações impactaram nas respostas

ao desastre, com recorte na política de assistência social. Ficou muito demarcada a correlação desigual de forças entre agentes do Estado e as vítimas de calamidade.

O discurso da “participação” pode ser compreendido a partir de diferentes perspectivas, a primeira com viés neoliberal da solidariedade, da ajuda, da doação. Essa “participação” é uma apropriação que o discurso neoliberalista de encolhimento do Estado de suas responsabilidades sociais, de seletividade do público-alvo das políticas públicas fomentando iniciativas de empreendimentos imobiliários de grandes construtoras. Esse discurso vai contra uma proposta de verdadeira participação comunitária com presença ativa das lideranças comunitárias que lutam a anos por reparação, por justiça social, a exemplo dos Núcleos Comunitários da Defesa Civil – Nupdec’s, presentes na Lei de proteção e defesa civil, 12.608/2012, mas sem incentivos públicos, sem aporte de recursos do governo. Tratamos das dificuldades enfrentadas pelas lideranças comunitárias evidenciando como essa participação é inviabilizada nas ações que implicam a tomada de decisões que envolvem o direito à moradia digna, respeitando os territórios.

Uma outra estratégia muito utilizada pelos “governos das chuvas”, que ocorre após a captação dos recursos externos, é o *silenciamento do evento* – retorno à normalidade, aí verificamos uma equação inversamente proporcional a mídia diminui as notícias, porém crescem os problemas relacionados ao desastre e as vítimas não têm uma resposta na perspectiva do acesso aos direitos preconizados nos diversos textos legais, como o direito à moradia preconizado na Constituição de 1988 (CORREA, 2020).

O “governo das chuvas” é uma forma de violência cometida contra os afetados por desastres, Correa (2020) complementa:

As práticas dos governos das chuvas estão relacionadas a produção ou pelo menos a reprodução de uma violência, na medida em que reproduzem e reforçam as relações desiguais, bem como operam uma estrutura de onde resulta o sofrimento social (CORREA, 2020)

Além dos “governos das chuvas”, a política de assistência social que no município de Petrópolis se mostrou frágil, uma fragilidade que é anterior a tragédia. A análise das bases do governo federal como Censo SUAS, RMA, indica as fragilidades institucionais e de gestão uma vez que evidencia que os equipamentos públicos atendem acima da sua capacidade; o quadro de técnicos é incompleto; há precarização dos vínculos trabalhistas dos profissionais do SUAS da Secretaria de Assistência Social de Petrópolis; a maioria dos técnicos recebe via RPA; há

dificuldades para efetivar o acompanhamento familiar; há falta de capacitações dos profissionais, inclusive para temática de desastres; há escassez de profissionais e os contratos temporários são precarizados. Essa fragilização tem reflexo direto na resposta que essa política vai conseguir oferecer em um contexto de desastres.

A autora Raichelis (2010) afirma que a gestão dos trabalhadores do SUAS é um dos maiores desafios na efetivação da política de assistência rumo a ampliação dos direitos e através de seus estudos a autora trata das condições de trabalho dos trabalhadores do SUAS e destaca:

A implementação do SUAS exige novas formas de regulação, organização e gestão do trabalho e, certamente, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de cargos e carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho (RAICHELIS, 2010, p. 761).

A política de assistência social, para além das demandas provenientes da situação de desastre, precisa ser repensada, redirecionada para atender ao que é preconizado pelo SUAS, há uma nítida pressão sobre os serviços em Petrópolis - evidenciada nos CRAS, equipamentos que funcionam como porta de entrada da política de assistência social que objetiva acompanhar as famílias em situação de vulnerabilidade. Isso inviabiliza o acompanhamento familiar pelos técnicos, há um claro retorno ao que denominamos Plantão Social, pois os técnicos ficam restritos aos atendimentos emergenciais, urgentes e não conseguem realizar o acompanhamento das famílias, bem como dos grupos previstos de serem realizados no PAIF, além das condicionalidades do Bolsa Família entre outros. Com a ocorrência da tragédia, a rede que já estava em colapso (antes da tragédia) e com desequilíbrio na relação entre oferta de serviços e demanda (excesso de demanda x escassez de técnicos x capacidade de atendimento dos equipamentos), apresenta condições ainda mais graves. Essa rede vai ser convocada a atuar na gestão do desastre e precisa incluir as famílias afetadas no processo de acompanhamento previstos no SUAS através do PAIF, do acompanhamento das pessoas incluídas no Aluguel Social e dos desalojados que estão agora morando em casa de parentes e amigos. Para além dessas demandas, os territórios vão sofrer alterações com a saída de famílias de áreas de risco que foram devastadas com o desastre e outros territórios que receberam esses afetados pelos desastres. O setor de vigilância socioassistencial pode vir a contribuir na compreensão dessas

novas configurações dos territórios que rebaterão nas demandas dos equipamentos da assistência social inclusive nos CRAS.

A política de assistência social precisa estar preparada para garantir a proteção social em suas frentes, quais sejam: (1) segurança de sobrevivência; (2) segurança de acolhida; (3) segurança de convívio e vivência familiar. Por outro lado, a defesa social e institucional consiste no (1) direito ao atendimento digno; (2) direito de acesso à rede sem demora; (3) direito à informação; (4) direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses; (5) direito do usuário à oferta qualificada de serviços; (6) direito de convivência familiar e comunitária (PNAS/2004).

O acesso dos profissionais à rede SUAS, por meio de concurso público, é uma diretriz da NOBRH e prevê cofinanciamento voltado para gestão do trabalho: prever em cada esfera de governo, recursos próprios nos orçamentos, especialmente para a realização de concursos públicos e para o desenvolvimento, qualificação e capacitação dos trabalhadores (NOB – RH/SUAS, 2006, p. 22).

A NOB RH, no que diz respeito aos trabalhadores do SUAS, é mais uma resolução que não é cumprida em sua totalidade em Petrópolis, e em muitos outros municípios brasileiros. A realização de concursos públicos, com salários dignos conforme as diferentes categorias profissionais do SUAS, condições materiais de trabalho, capacitação com princípios da educação permanente, plano de carreira, cargos e salários no âmbito do SUAS, ainda é a realidade de muitos poucos trabalhadores do SUAS.

A precarização do trabalhador do SUAS precisa ser vista não só a partir das condições salariais, uma vez que diversos fatores contribuem para a precarização são eles: condições de trabalho, baixo salário, condições precárias físicas e materiais nas instalações dos equipamentos da assistência social, excesso de demanda, alta rotatividade, recursos humanos insuficientes, cobrança excessiva de produtividade tornando o trabalho burocratizado através de preenchimento de inúmeros formulários (RAICHELIS, 2010).

Observamos a ausência de alguns instrumentos e normativas, como decretos e Leis que tratem dos benefícios eventuais na assistência social. Foi identificada uma ação civil pública no MPRJ que cobra a elaboração de tal normativa, mas há falta de um diagnóstico socioassistencial/socioterritorial que possibilitaria a leitura de uma determinada realidade social em determinados territórios. A partir desta leitura, o município poderia conhecer melhor as necessidades e demandas dos cidadãos.

O diagnóstico sócio territorial possibilitaria aos responsáveis e operadores da política de assistência social apreenderem as particularidades do território no qual estão inseridos e detectarem as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, à sua autonomia, socialização e ao convívio familiar. O diagnóstico deve abarcar o levantamento de dados para além das carências, das potencialidades do lugar, o que possibilita planejar ações estratégicas que fomentem estas potencialidades.

Um outro ponto a ser destacado é a elaboração de um Plano de Contingências específico para a Política de Assistência Social, contemplando o envolvimento dos diferentes níveis de complexidade do SUAS como: gestão do SUAS, proteção social básica e especial de alta e média complexidade, gestão, vigilância socioassistencial, capacitação permanente do SUAS, controle social através dos conselhos e valorizando a participação dos usuários na construção dos processos de gestão de desastres. Para além da elaboração deste plano pela gestão, com participação de trabalhadores e usuários, seria interessante o treinamento dos profissionais de assistência social para execução do plano quando necessário for e a manutenção de um banco de dados de trabalhadores já treinados para se necessário for contratar grupos de trabalhadores para atuar nos contextos de desastres. O MDS vem trabalhando, na reunião da CIT de dezembro de 2023, foi apresentado uma proposta de resolução do Força SUAS, uma força nacional nos moldes da Força Nacional do SUS (FN- SUS)⁵⁹, com trabalhadores preparados para atuar em contextos de desastres.

Um outro ponto que identificamos como um óbice foi o acesso à informação. A assistência social poderia contribuir na divulgação de informações, uma vez que o acesso à informação de maneira clara e precisa, possibilita a busca pelos direitos, no caso, os direitos das vítimas de desastres. Para tal, cabe a assistência contribuir na divulgação de endereços de órgãos que estão funcionando algumas questões podem ser a dúvidas de muitos afetados no momento do desastre tais como: como retirar documentos que foram perdidos? Onde cadastrar o nome das pessoas desaparecidas? Como e onde eu reconhecer corpos? Como enterrar os parentes mortos, se houve perda de tudo? O que fazer quando sua casa foi condenada? Para onde ir quando se está desabrigado e perdeu tudo? Quais programas, projetos, serviços e benefícios a política pública oferecem inclusive a de assistência social no momento do desastre com a decretação da calamidade? A quem informo a minha urgência e a minha necessidade

⁵⁹ A Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN-SUS) é um programa de cooperação criado pelo ministério da saúde em novembro de 2011 e voltado à execução de medidas de prevenção, assistência e repressão a situações epidemiológicas, de desastres ou de desassistência à população quando for esgotada a capacidade de resposta do estado ou município.

naquele momento? Urgências que podem ser desde um alimento, uma medicação até a necessidade de ser escutado e acolhido. Evitar que a vítima de calamidade realize uma peregrinação entre os diversos setores, serviços e equipamentos, é uma forma de não revitalizar essa vítima de desastre. Muitos desistem, não aguentam essa peregrinação desnecessária ou a fragilidade que se encontram pelas perdas sofridas faz esse cidadão não acessar os seus direitos. Dentro da política de assistência ter esse responsável pela disseminação da informação clara e precisa para usuário é uma prestação de serviço.

Os abrigos provisórios devem ser incluídos em um planejamento antecipado com previsibilidade de utilização de um dado equipamento como um abrigo temporário para isso cabe planejar uma série de providências que antecedem a utilização do mesmo, tais como: se o local é realmente seguro; se existe a acessibilidade de pessoas, veículos e equipamentos; se há infraestrutura no local como instalações elétricas, hidráulicas, energia (como a existência de geradores em desastres é comum a falta de luz), água (pensando em cisternas no alto a contaminação e a falta de água é muito comum); capacidade de controlar o assédio da imprensa e curiosos, além do impacto da utilização daquele espaço para um fim diferente do esperado, como por exemplo a interrupção de aulas no caso de usarem as escolas como abrigos temporários. Daí a importância de um planejamento prévio dos possíveis locais a serem utilizados como abrigos provisórios (NUNES et al, 2018).

O espaço deve contar com condições mínimas de habitabilidade para diferentes usos: repouso, alimentação, convívio e higiene. As áreas destinadas às vítimas devem ser reservadas os banheiros precisam estar divididos em masculinos e femininos. O espaço para alimentação pode ser coletivo e é recomendado que tenha espaço para lazer e recreação, locais destinados a estudo de jovens e locais específicos para manter os animais de estimação (NUNES et al, 2018).

O preparo da equipe técnica responsável pelo abrigo é fundamental para realização de um acolhimento inicial, muitas pessoas chegam molhadas só com a roupa do corpo, famintas, as primeiras providências devem ser do ponto de vista objetivo e material, ou seja, encaminhar a pessoa para um banho providenciado de forma organizada, uma muda de roupa para a pessoa se trocar e alimentação, caso sejam grupos de familiares, mantendo-os juntos, evitando ao máximo a exposição das famílias inclusive dos veículos de imprensa que muitas das vezes assediam os afetados na busca de informações. Passada essa organização/acolhimento inicial a vítima de calamidade deve ser atendida pela equipe técnica assistente social e/ou psicólogo para tratar dos encaminhamentos, preenchimentos de fichas, inclusão da família para quantificação oficial, escuta das demandas sempre respeitando o momento daquela família.

A organização da espacialidade dos abrigos precisa ser pensada para evitar assédio, resguardar crianças e idosos, as famílias possuem modos de vida diferentes (diferenças sociais, culturais, religiosas, econômicas), além dos modos de vida diferentes as faixas etárias são diversas e a capacidade de compressão do momento que se está vivendo e a adaptabilidade também se difere (idosos para crianças e adultos). Os vínculos de parentesco e vizinhança se possível devem ser mantidos, a divisão por salas é muito usada quando o espaço é uma escola. As regras precisam ser estabelecidas coletivamente para o bom funcionamento em conformidade com a rotina dos acolhidos como horários, preservando as situações de exceção para os que trabalham em horários diferenciados (NUNES et al, 2018).

Considerando o importante papel do coordenador destes abrigos temporários é desejável que a pessoa tenha treinamento em resolução de conflitos (à medida que a permanência no abrigo se prolonga os conflitos vão se acentuando), que as ações sejam decididas coletivamente ou sugeridas, contemplando ações particularizadas respeitando a individualidade de cada abrigado, respeitando as fragilidades individuais e grupais. A prática do exercício da escuta ativa e a abertura para o diálogo na resolução dos conflitos e tomadas de decisões que impactem no coletivo, contribui para que os acolhidos se sintam parte do processo de construção dos abrigos, minimizando os danos e sofrimentos vivenciados por todos que se encontram na condição de desalojados.

A gestão dos abrigos no Plano de Contingência era uma atribuição da assistência social, porém não foi o que ocorreu em Petrópolis. A grande maioria dos abrigos foi montada nas escolas e vale lembrar que os horários de ocorrência da 1ª Chuva coincidiram com o horário de saída das crianças das escolas. Muitas mães e/ou responsáveis foram buscar os filhos e não conseguiram retornar, permanecendo nas escolas junto com outros afetados que buscaram socorro nas escolas que acabaram por se tornar abrigos provisórios. Dos 15 pontos de apoio listados Plano de Contingência, 13 já eram escolas e, com isso, a gestão dos abrigos passou a ser das diretoras das escolas.

Como desdobramento das chuvas de 2022, entendendo que as ações se desdobram por um longo período de tempo, a Câmara Municipal de Petrópolis através da Comissão Especial para Fiscalização dos Pontos de Apoio para Emergências de Desastre Socioambientais, instituída pelo ATO PRE-LEG 015/2023 em 09/09/2023 apresentou um relatório em janeiro de 2024 de visita em 64 pontos de apoio (03 da lista de 67 do Plano de Contingências 2022-2023 não foram visitado) para avaliar o quanto estão preparados para ocorrência de emergências e desastres. A conclusão é que o município não está preparado, falta uma série de elementos nos

pontos de apoio listados no Plano de Contingência 2022-2023 e diversas situações observadas , ilustradas pela Comissão Especial para Fiscalização dos Pontos de Apoio para Emergências de Desastre Socioambientais, reforçam essa análise:

Desconhecimento dos responsáveis pela unidade escolar que o equipamento era um ponto de apoio;

Divergências de informações entre defesa Civil e Prefeitura no plano 2023/2024;

Necessidade de substituição do Pontos de Apoio que são CEI – Centro de Educação Infantil mobiliário, banheiros adaptados para crianças esses pontos não têm estrutura adequada para atendimento a comunidade;

Abrigos em áreas consideradas de risco na avaliação do responsável pelo ponto de apoio - necessidade de (re) avaliação pela defesa civil tendo em vista que o questionário foi preenchido pelo responsável pelo ponto de apoio pessoa sem qualificação técnica em desastres - mais reforçamos que as vivências comunitárias precisam ser levadas em consideração nessas análises técnicas;

Ausência de reserva de colchonetes e cobertores para atender a população;

Não mensuração do quantitativo de pessoas que podem abrigar nas unidades;

Questões ligadas a falta de acessibilidade (banheiro adaptado, circulação interna e externa);

Falta de sinalização no entorno orientando sobre o caminho para chegar ao ponto de apoio;

Nenhum ponto de apoio possui gerador elétrico para fornecimento independente de energia;

Nenhum ponto de apoio possui equipamentos de comunicação independente, como rádios;

Nenhum ponto de apoio tem reserva de água potável e alimentos não perecíveis;

Apenas 2 pontos de apoio possuem protocolos de abertura determinado pela defesa civil, pois os mesmos possuem sirenes instaladas dentro das escolas e que, por isso precisam ser abertos para acionamento das mesmas;

Pontos de apoio não possuem espaço para animais de estimação.
(CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS / COMISSÃO ESPECIAL PARA FISCALIZAÇÃO DOS PONTOS DE APOIO PARA EMERGÊNCIAS DE DESASTRE SOCIOAMBIENTAIS/2024.)

A visita aos pontos de apoio não contou com a participação da Secretária Municipal de Assistência Social, mesmo tendo sido convidada (conforme consta no Relatório). Há necessidade de um estudo preliminar ao desastre pela defesa civil com participação da assistência social avaliando a viabilidade do ponto de apoio tendo em vista as características de

infraestrutura, segurança, tamanho e % de população que pode vir a necessitar de abrigo (estimativa baseada no mapa de riscos), informação a comunidade escolar e treinamento.

Foi registrado no Relatório de Fiscalização de Pontos de Apoio (2024) que muitos profissionais de educação cumpriram funções que não estavam dentro do escopo de suas atribuições e responsabilidades pelo fato da escola ter sido usada como ponto de apoio. Se faz necessário clareza na definição do momento o da abertura do mesmo e quem será o responsável, as informações destinadas a população afeta precisam ser claras e precisas, e os veículos de comunicação precisam compartilhar a mesma informação sem divergências entre os setores que precisam atuar intersetorialmente sob o comando da Defesa Civil.

O envolvimento da população, que pode ser fomentado através da participação comunitária nos Núcleos Comunitários de Defesa Civil (Nudecs), que consistem em grupos comunitários capacitados para lidar com contexto de desastre que atuam como voluntários das ações da Defesa Civil. Esses grupos se organizam através de palestras, capacitações, treinamento, sensibilização da comunidade para temática de desastres e ações preventivas e podem ser usados para mobilização da comunidade para temática desastres.

Consideramos esse Relatório como um importante passo dado pelo legislativo, através da Câmara dos Vereadores de Petrópolis, sob coordenação da Vereadora Júlia Casamasso, no intuito de identificar as insuficiências do município de Petrópolis e propor soluções. As recomendações do relatório foram direcionadas à Prefeitura Municipal de Petrópolis, à Secretária Municipal de Proteção e Defesa Civil a Secretária de Assistência Social, Habitação e Regularização Fundiária e ao Ministério Público (RELATÓRIO DOS PONTOS DE APOIO, 2024).

O Aluguel Social foi, sem sombra de dúvidas, o programa mais conflituoso, gerador de incertezas nos beneficiários e claramente precisa ser repensando em seu desenho e em sua implementação. Qual a verdadeira intencionalidade desse programa? Trata-se de um programa com caráter temporário e com características de um benefício eventual que deve permanecer na política de assistência social ou um programa contínuo onde o beneficiário permanece por décadas recebendo o benefício? Deve estar na pasta de outra política pública? Talvez na política de habitação? Essas questões não são passíveis de serem decifradas, pois, para isso, teria que haver clareza dos objetivos desse programa, do que ele pretende alcançar e de seu impacto direto na população usuária. A análise aqui desenvolvida remete a questionamentos sobre a proposta final do programa Aluguel Social.

Existem nítidas divergências entre o desenho do programa aluguel social (já alterado em vários decretos) e o que vem sendo implementado. Na realidade de Petrópolis foram identificadas duas maneiras distintas de implementação: uma com os beneficiários do desastre de 2011 e outra com os beneficiários do desastre de 2022, com distinções no que diz respeito aos valores de pagamentos e a participação da prefeitura de Petrópolis. As dificuldades dos beneficiários já foram apontadas previamente. Cabe então demarcar a necessidade de revisão do desenho e posteriormente da implementação deste programa de maneira a causar menos sofrimento as vítimas de calamidade. Cabe questionar se o aluguel social é a única possibilidade. Uma de nossas entrevistadas que é pesquisadora de gestão de desastres enfatiza a necessidade do que ela chama de criar opções habitacionais, portas de saída para a concretização do direito à habitação e não dependência de programas como o aluguel social. Ela apresenta a experiência do município de Juiz de Fora com a possibilidade de atuação dos setores habitacionais terem em seus quadros engenheiros e arquitetos com função social da Arquitetura e Urbanismo por meio da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Athis), conforme estabelecido na Lei Federal nº 11.888, de 31 de dezembro de 2008, a temática é tratada via editais da prefeitura, um exemplo é o edital de apoio. Athis. Moradia digna – um direito seu⁶⁰. Em Juiz de Fora, dentro da secretária de habitação, existe um Escritório Público de Arquitetura e Engenharia instituído por lei nº 14.272/21 que tem como objetivo prestar assistência técnica para melhorias habitacionais nos imóveis da população de baixa renda do município. O escritório efetiva a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (Athis), uma das ações da política habitacional da cidade que visa promover a redução do déficit de imóveis construídos de forma inadequada (14.272/21), esse é só um dos muitos exemplos possíveis de serem pensados como alternativas.

Uma outra questão presente no decorrer desse estudo são as remoções forçadas. A autora Marchezine (2011) e Valencio (2009) trabalham com a atuação do Estado em um espaço de exceção, condição que o regime de emergência possibilita a pretexto do bem da vida que o Estado precisa defender. Segundo as autoras, há por parte do Estado uma relativização das regras estabelecidas que se impõe, com suas políticas, visando a “reconstrução” do que foi destruído pelo evento e tentando criar estratégias de “prevenção” (PINHEIROS, 2014). Valencio (2009) afirma que a remoção é um discurso em prol de uma estética e funcionalidade

⁶⁰ Edital da prefeitura de Juiz de Fora. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=79741> Acesso em: 23 de dez. 2023

monológica, o removido é visto como alguém sem direitos a autodeterminação, portanto, sem tratamento com base nos princípios de igualdade (Valêncio,2009) e Marchezini (2011) reforça:

Desse modo, a nomeação área e risco visa embasar a possibilidade de instituir sobre um dado território – composto por casas, instalações públicas, relações entre pessoas etc.- a suspensão de um dado ordenamento legal, ou seja, a área de risco adquire a configuração de um espaço de exceção. (MARCHEZINI, 2011, p. 11)

Valêncio (2010) apresenta três tipos de violência material e simbólica no processo de remoção: a destruição dos equipamentos públicos e privados dos territórios violados por meio de caminhões e tratores, o rompimento dos vínculo com o lugar, através da destruição das moradias que gera o rompimento do lugar de segurança para o exercício das relações privadas de afeto e fortalecimento de vínculos e a violência moral sofrida pelos moradores quando as exigências para saída do local são inegociáveis, a dor emocional de ser compulsoriamente retirado de seu lugar “ferindo todos os sonhos e vínculos sociais” (PINHEIROS, 2014). O depoimento da liderança comunitária retrata os três tipos de violência vivenciados pelas comunidades removidas.

Não se pode perder de vista o papel que a política de assistência social pode desempenhar na gestão de desastres. O aprimoramento dessa atuação precisa ser pensado a nível federal, estadual e municipal, para que fiquem consolidadas as contribuições, o papel proativo, participativo e intersetorial que a assistência pode oferecer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central do estudo foi analisar a operacionalização da política de assistência social em um contexto específico que é a gestão de desastres, uma vez que essa é uma das políticas públicas chamadas a atuar em articulação com a Política de Proteção e Defesa Civil e outros órgãos vinculados à outras políticas.

Concluímos que falta por parte dos técnicos e gestores, ou seja, dos operadores do SUAS no contexto de desastres, uma clareza sobre as atribuições e potencialidades da política de assistência social em contexto de desastres. Outra característica identificada foi a fragilidade do conhecimento das normativas, diretrizes e fluxos de atuação em contexto de emergência e desastres, a falta de clareza “do que fazer”, que acabou por gerar uma atuação da assistência social pontual, fragmentada com soluções pouco qualificadas, refletindo a pouca maturidade da gestão do SUAS no município de Petrópolis.

O canal de comunicação com desalojados e desabrigados se mostrou falho, causando dificuldade de acesso à informação assertivas. Os conflitos e divergências políticas geraram atraso, burocracia desnecessária, revitimização e retrabalho na concessão de benefícios. As ações implementadas para os desabrigados se mostraram restritas e com problemas na sua operacionalização, como por exemplo a organização dos abrigos provisórios. O programa Aluguel Social e a concessão de benefícios eventuais não dispõem de uma normativa municipal que estabeleça com clareza critérios de elegibilidade e tempo de permanência no recebimento de benefícios o que gerou e gera, até os dias atuais, incertezas para os beneficiários.

Foram identificadas diferentes demandas e o que podemos chamar de “cardápio” de programas, projetos, serviços e benefícios foi restrito em termos de respostas na perspectiva do acesso a direitos, por parte da gestão Municipal de Petrópolis e do ERJ. Alguns atores ainda compreendem e operacionalizam o SUAS de maneira assistencialista, na perspectiva do favor em detrimento do acesso a direitos que as vítimas de calamidade possuem. Como último aspecto, a comunicação intersetorial e intrasetorial se mostrou falha em muitos momentos com ausência de clareza sobre as atribuições na operacionalização desta política pública.

Diversos fatores foram aqui analisados interferindo positivamente e negativamente no processo de operacionalização da política de assistência social na gestão dos desastres. Verificou-se os avanços e óbices nos marcos normativos e podem ser salientados os avanços quando comparamos documentos balizadores da política como a tipificação nacional de

serviços de 2009, que apresenta como último serviço deste documento o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. Esse documento trata a temática de maneira reduzida, que só prevê a atuação do SUAS a partir do serviço de proteção especial de alta complexidade, a atuação da assistência se daria a partir dos abrigos provisórios. Em 2020 o documento *Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social*, que pode ser considerado o documento que avança na compreensão dos desastres na política de assistência social, passa a compreender que a atuação do SUAS precisa ser pensada como responsabilidade do Estado nas ações socioassistenciais, que os afetados precisam ter garantidos os meios de sobrevivência e reorganização da vida. Além disso, reforça o fortalecimento das capacidades locais, a garantia da segurança de acolhida convívio ou vivência familiar, o fortalecimento da participação e controle social com respeito à cultura local e atuação intersetorial. Os avanços permanecem com os reflexos da pandemia do Covid-19, em 2021 houve a inclusão da temática assistência social e gestão de desastres na 12ª Conferência de Assistência Social cujas deliberações vão impactar na condução da política de assistência social. Dois anos depois, em 2022 foi elaborado um novo documento bem objetivo - intitulado “Emergências no Sistema Único de Assistência Social – O que fazer?” - que apresenta perguntas e respostas voltadas para atuação no contexto dos desastres no pré-emergência, na emergência e nos pós emergência.

Mesmo frente aos consideráveis avanços por parte do governo federal, os documentos e normativas ainda carecem de aprimoramento que direcionem o trabalho da política de assistência social. O governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), abriu consulta pública até o dia 20 de fevereiro de 2024 para contribuições à Política de Assistência Social em Situações de Emergência as colaborações serão recebidas até 20 de fevereiro. Espera-se que o documento consiga avançar nas diretrizes do SUAS que balizarão a atuação dos técnicos e gestores do SUAS nacionalmente.

Observa-se um trabalho sendo construído por parte do governo federal, porém por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro não foi verificada nenhuma publicação de normativas e diretrizes sobre a temática. A nível municipal – no caso a Prefeitura Municipal de Petrópolis – houve cobranças por parte do Sistema de Justiça, representados pelo Tribunal de Justiça e MPRJ nas ações civis públicas e tratativas de reuniões. Além disso, houve oferta de cursos de capacitação, solicitação de adequação dos Planos de Contingência com alterações que consideramos significativas quando se observa o Plano de Contingência de 2021/2022 e o Plano

de Contingência de 2022/2023, revisado após as chuvas de fevereiro e março de 2022. Essas alterações dizem respeito a matriz de responsabilidade que afeta diretamente as atribuições de responsabilidade da política de assistência social. Além disso, houve solicitação de elaboração por parte da assistência social de um plano de contingências específico, ou seja, o Plano de Contingências da Assistência Social que vem sendo construído, conforme informações da Secretária de Assistência Social. O Plano, porém, ainda não foi publicado, espera-se que a partir da sua publicação haja um maior detalhamento das atribuições, dos responsáveis pela coordenação de cada ação da política de assistência social na gestão de desastres em Petrópolis.

Porém, apesar de alguns avanços, identificamos ausência de uma normativa municipal para os Benefícios Eventuais, objeto de proposição de ação civil pública por parte do MPRJ, não cumprida até o presente momento, a ausência de metas relativas à gestão de desastres no Plano Municipal de Assistência Social com vigência de 2022-2025. Há um caminho a ser consolidado nos marcos normativos para gestão de desastres não só para o município de Petrópolis, mas também a nível Estadual, que vem operando prioritariamente na concessão do Aluguel Social e do Cartão Recomeçar. As ações preventivas estão sendo negligenciadas.

O estudo identificou diferentes tipos de demandas em diferentes áreas – não só da assistência social, tais como: o acometimento do município pelo desastre de fevereiro e posteriormente a de março de 2022; o difícil e demorado acesso ao programa Aluguel Social e, posteriormente, as dificuldades dos afetados encontrem um imóvel que aceitasse o pagamento via aluguel social para locação; dificuldades enfrentadas para a aquisição de cesta básica; a retirada de novas documentações para acesso aos programas, projetos e benefícios; o reconhecimento de corpos; a atuação do corpo de bombeiros, defesa civil e voluntários no resgate e socorro às vítimas; a superlotação do IML; necessidade de mais espaço nos cemitérios para sepultamento digno dos mortos; dificuldades nos abrigos e pontos de apoio por lotação e inadequação dos espaços físicos; a desmobilização dos abrigos provisórios; o retorno às aulas, entre outras dificuldades apresentadas.

Nesse cenário de urgentes demandas, alguns gestores e instituições participaram mais diretamente do processo de operacionalização das ações como o governador do ERJ, o prefeito de Petrópolis, o Secretário de Assistência Social, Secretário da Secretária Estadual, os técnicos das diferentes instituições, o Juiz da 4ª Vara Civil, Promotores e Procuradores do MPRJ, Detran, Caixa Econômica Federal, lideranças comunitárias, vereadores, deputados e senadores interessante observar que existem intencionalidades e disputas inclusive políticas diferenciadas na operacionalização da gestão dos desastres, a exemplo tratamos do governo das chuvas.

No que diz respeito ao programa Aluguel Social, o poder legislativo, através da ALERJ, vem se manifestando contrário as diferenças existentes dentro de um mesmo programa, como por exemplo, a indicação nº 0044/2023 que solicita a revogação da resolução nº 528 de 22 de março de 2022. A mesma passa a tratar o município de Petrópolis como uma exceção através da majoração de valores para o aluguel social, e regras distintas como documentação exigida para habilitação além de diferença na renda familiar, ferindo dessa maneira o direito dos outros beneficiários dos outros municípios, e os antigos beneficiários de Petrópolis regidos pelos decretos anteriores. A indicação identifica que há violação dos princípios da dignidade humana e da isonomia da administração pública. Verificamos proposições de revogação encaminhada por deputados na Alerj como a indicação nº 044/2023. Portanto, um longo caminho precisa ser percorrido na adequação do Programa Aluguel Social para que o mesmo não viole direitos.

Além do Programa Aluguel Social destacamos como um óbice para a operacionalização da política de assistência na gestão dos desastres as fragilidades do SUAS identificadas em Petrópolis, que impactaram diretamente nas respostas ao desastre, tais como: a precarização da rede SUAS anterior ao desastre, identificadas por dados do Censo SUAS, RMA e informações da SMAS; a escassez de funcionários das equipes técnicas em desacordo com a NOB/SUAS; a existência de alguns CRAS com sobrecarga de atendimentos, o que acarreta atendimentos emergências causando prejuízo ao acompanhamento familiar, princípio primordial do SUAS; o setor de vigilância socioassistencial com ausência de informações que permitissem acompanhar as famílias em áreas de risco, produzir indicadores e dados que pudessem contribuir com a atuação em contextos de emergências e decretação de calamidades e a falta de capacitação dos trabalhadores do SUAS na temática gestão de desastres. Considerando sempre as especificidades deste processo de trabalho que requer além de capacitações, supervisão técnica contínua, a melhoria das condições de trabalho do conjunto dos profissionais que atuam no SUAS em Petrópolis é urgente.

Os efeitos adversos dessa fragilização do SUAS foram constatados na operacionalização da política através, por exemplo, do fato da coordenação dos abrigos provisórios ter ficado sob a responsabilidade da educação. A assistência, nos lugares que chegou, foi só um suporte e a centralidade da coordenação foi da educação. A falta de diretrizes norteadoras da ação com a SMAS, protagonizando no seu espaço de atuação, acabou por gerar interferência, sobreposição e retrabalho (a exemplo necessidade de cadastrar todos os beneficiários do aluguel social) do Estado. Este, que deveria oferecer suporte ao município, acabou ficando em rota de coalisão causando dúvidas na população que não sabia onde, quando e a quem recorrer. Dessa forma,

houve necessidade de intervenção do poder judiciário na conflituosa relação Estado (na figura da SEDSDH) x Prefeitura de Petrópolis (nas figuras do SMAS e do Prefeito). A crítica a esse conflito político que atrasou e complicou, burocratizou a concessão de benefícios aos afetados pelo desastre, foi feita através do “governo das chuvas”.

No que diz respeito a interlocução da SMAS com outras instituições ressalta-se a necessidade de amadurecer a compreensão que a política de assistência é uma das políticas convocadas a atuar a partir da coordenação da Política de Promoção e Proteção de Defesa Civil. O aprimoramento da intersetorialidade precisa ocorrer no antes, durante e após os desastres, bem como a convocação da assistência social para participar do planejamento das ações, não só as de sua responsabilidade, como o planejamento prévio de abrigos de pontos de apoio. Há que se ter clareza nas normativas sobre as atribuições da política de assistência, resoluções de benefícios eventuais, pactuações com Estado sobre programas de gestão compartilhada como o Aluguel Social. Para além dessas importantes etapas, é crucial a participação da assistência social no planejamento das ações da gestão de desastres tendo a compressão de todo processo para uma melhor inserção junto aos outros setores como defesa civil, saúde, habitação, educação, meio ambiente, obras, universidades entre outros que possam contribuir.

Petrópolis foi um exemplo que pode ser compreendido como uma realidade de muitos municípios do Brasil, resguardando suas especificidades. Há um conjunto de semelhanças na operacionalização da política de assistência social e na gestão de desastres vivenciadas por outros municípios, que se assemelham ao que foi retratado nessa tese. Concluiu-se que a hipótese inicial de que a política de assistência social não está preparada para oferecer soluções qualificadas e amparadas em princípios democráticos de direitos a partir da justiça social de maneira horizontalizada, ou seja, incluindo a participação dos afetados, na construção de respostas duráveis para a população atingida por desastres, foi confirmada.

Buscamos um posicionamento ao longo do estudo de defesa da universalização de direitos e nos caminhos necessários para garantia do acesso a direitos fundamentais. Mesmo frente a imprecisões conceituais de termos como vulnerabilidades e riscos, reforçamos a utilização dos mesmos na perspectiva das “vulnerabilizações” o que nos permitiu ampliar a compreensão dos múltiplos fatores que fragilizam os sujeitos no exercício de sua cidadania, inclusive em uma situação de emergência e calamidade.

Não podemos perder de vista iniciativas que acreditamos caminhar para o aprimoramento da gestão de desastres dentro do SUAS, de construir ferramentas que se

mostrem capazes de uma atuação mais assertiva, com compreensão da participação da gestão, com aspectos de financiamento, com envolvimento da gestão da vigilância socioassistencial e da proteção social básica, especial de média e alta complexidade na gestão dos desastres, o que conhecemos como proteção integral no SUAS. Iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público- CNMP, de 22 de novembro de 2023 lançando o Manual de Atuação – Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas com um capítulo tratando da assistência social entre outras iniciativas que apontam a necessidade de amadurecimento do tema tendo em vista a frequência, os impactos negativos, inclusive para as populações que já enfrentam diversas vulnerabilizados. O Conselho Regional de Serviço Social CRESS RJ está em vistas de publicar um estudo de um grupo de trabalho que analisou a atuação do assistente social em contexto de desastres. Diversos cursos e rodas de conversas estão sendo organizadas nacionalmente dentre outras iniciativas.

Ressaltamos que as considerações não serão finais, nem são as iniciais, queremos que elas se somem a outras reflexões que caminham no sentido da universalização dos direitos. Há que se considerar que esse debate precisa ser estendido a todos atores e instituições que compõem a SINPDEC e deve se considerar a necessidade de aprimoramento da política de assistência social, evidenciada nesta tese no que diz respeito a gestão dos desastres, as lacunas do processo de operacionalização cujos reflexos são vivenciados até hoje, dois anos depois do ocorrido.

Gostaríamos de finalizar afirmando que desejamos que as contribuições tecidas ao longo desta obra sirvam para evidenciar a luta das vítimas de calamidades para acessar direitos garantidos em normativas muitas das vezes negligenciadas, engavetadas ou inviabilizadas pela burocracia que se mostra muitas vezes refém de disputas políticas em torno do tema desastres. São vários os fatores que dificultam o processo de efetivação de direitos já garantidos. Que esse seja mais um estudo que fortaleça a mudança de visão dos desastres que culpabiliza os fenômenos naturais e os mais pobres que na realidade são vítimas da negligência do Estado e que seja um elemento motivador para atuação de gestores que querem se diferenciar dos “governos das chuvas”. Que possamos contar em todas as áreas de “risco” com gestões comprometidas com a ampliação do acesso a direitos tais como: a moradia digna, saneamento básico, saúde, educação, emprego e renda, lazer nos seus territórios reduzindo a dor e sofrimento de muitos que passaram (passado), os que passam(presente) e que ainda vão passar

(futuro) pelas imensuráveis perdas vivenciadas em um desastre. A política de assistência social pode ser um instrumento balizador de direitos na gestão dos desastres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, Mirella Souza. **Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Política Social), Programa de Pós-Graduação em Política Social - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/items/873c1315-a5aa-451d-af27-260781dbb83d> (Acesso em: 15 de jun.2022)

ARRETCHE, Marta T. S. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BARREIRA, CARVALHO. (org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BANCO MUNDIAL. a. **Comunicado à imprensa N. 2001/042/S**, Washington, 2000.

BANCO MUNDIAL. b. **O Combate à Pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana**. Relatório N. 20475 – BR, 2001.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. Manual de enfrentamento à violência contra a pessoa idosa. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2011.

BARRETT, Susan. **Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies**. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249- 262, 2004.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BRASIL. **Portaria nº 58, de 15 de abril de 2020**. Aprova a Nota Técnica nº 20/2020, que traz orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19, causada pelo novo coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-58-de-15-de-abril-de-2020/> Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 24.301, de 22 de maio de 1998**. Regulamenta o fundo estadual de assistência social, instituído pela lei nº 2.554, de 14 de maio de 1996.

BRASIL. **Decreto nº 6.307, de 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6307.htm Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.307, de 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 241, p. 8, 17 dez. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Dispõe a antecipação do calendário de transferência de renda do Programa Bolsa Família. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.223, de 29 de junho de 2010.** Dispõe da antecipação do Benefício de Prestação Continuada – BPC. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7223.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.223%2C%20DE%2029,que%20lhe%20confere%20o%20art Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. Governo Federal. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Resolução 109, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União. Brasília, 2009.

BRASIL. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. **Lei 14.321/2022.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14321.htm

BRASIL. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.** Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 12.983, de 2014). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm Acessado em: 20 de jul.2021.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm (Acesso em: 15 dez.2022)

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: <https://legis.senado.leg.br/norma/589531#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,de%201%C2%BA%20de%20dezembro%20de> (Acesso em: 20 de jul.2021).

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: 30 jun.2022.

BRASIL. **Lei nº 13.133/2021.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm (Acesso em: 12 fev.2022)

BRASIL. **Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm (Acesso em: 12 de dez.2022)

BRASIL. **Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023.** Altera as Leis nºs 12.608, de 10 de abril de 2012, e 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2023-2026/2023/lei/l14750.htm (Acesso em: 01 de jan.2024)

BRASIL. **Lei nº 7966, de 16 de maio de 2018.** Dispõe sobre a Política Estadual de Assistência Social e sobre o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-7966-2018-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-politica-estadual-de-assistencia-social-e-sobre-o-sistema-unico-de-assistencia-social-no-estado-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias>. (Acesso em: 10 agos. 2022).

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Alterada pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011 (LOAS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS.** Brasília: MC, 2018

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Diretrizes para Atuação da Política de Assistência Social em contexto de Emergência Socioassistencial.** Brasília: MC, 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Emergências no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. O que fazer?** Brasília: MDS.UNICEF, 2023. 40 p. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/media/27386/file/emergencias-no-suas-o-que-fazer.pdf> (Acesso em 15/01/2023).

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS. Brasília, 2012.

BRASIL. **Nota Técnica nº 20/2020. Orientações gerais a Estados, Municípios e Distrito Federal – DF acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no atendimento às demandas emergenciais de enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.** Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/beneficios-eventuais-do-suas-no-contexto-de-calamidade-e-emergencia/>

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

BRASIL. **Portaria do MDS nº 90, de 3 setembro de 2013**. Dispõe sobre os Parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta de serviços de Proteção em situação de calamidade Pública e Emergências. Diário Oficial da União. Governo Federal. Brasília, 2013. Disponível em: <https://igualdade.rs.gov.br/upload/arquivos/202007/21114037-portaria-90-2013-09-03-09-2013-mds-90.pdf> (Acesso em: 24 jun. 2022).

BRASIL. **Portaria nº 90, de 03 de setembro de 2013**. do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.

BRASIL. **Portaria nº 5, de janeiro de 2022**. Dispõe sobre as condições previstas na Portaria MC nº 735, de 31 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Portaria_90_03092013_Situacao_Calamidade.pdf (Acesso em:15 de jul.2023)

BRASIL. **Portaria nº 90 de 03 de setembro de 2013**. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-90-de-3-de-setembro-de-2013> (Acesso em: 21 de ago.2022).

BRASIL. **Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União. Governo Federal. Brasília, 2009.

BRASIL. **Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012**. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-33-de-12-de-dezembro-de-2012/> (Acesso em: 13 de jun.2022)

BRASIL. **Resolução CNAS nº145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-145-de-15-de-outubro-de-2004/> (Acesso em: 25 abr. 2022).

BRASIL. **Resolução do CNAS nº 12, de 11 de julho de 2013**. Aprova os parâmetros e critérios para transferência de recursos e cofinanciamento federal para oferta do serviço de proteção em situação de Calamidade Pública e Emergências. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-12-de-11-de-junho-de-2013/#:~:text=Aprova%20os%20par%C3%A2metros%20e%20crit%C3%A9rios,SUAS%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias> (Acesso em: 30 maio 2022).

BRASIL. **Resolução do CNAS/MC nº 62, de 14 de março de 2022**. Suspende, extraordinariamente, pelo período de 120 (cento e vinte) dias, a partir de 31 de dezembro do ano de 2021, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas nos incisos do art. 8º da Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013, para recebimento de cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências decorrentes das chuvas intensas em municípios brasileiros. Disponível em: <https://www.bsgestaopublica.com.br/resolucao-cnas-no-62-de-14-de-marco-de-2022/> (Acesso em: 29 agos. 2022).

BRASIL. **Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006.** (resolução na página 51). Propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social. Disponível em: <https://setades.es.gov.br/Media/Seadh/GBTR/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20212%20DE%2019%20DE%20OUTUBRO%20DE%202006%20%20Prop%C3%B5e%20crit%C3%A9rios%20orientadores%20para%20a%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20provis%C3%A3o%20de%20benef%C3%ADcios%20eventuais%20no%20%C3%A2mbito%20da%20pol%C3%ADtica.pdf#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20212%2C%20DE%2019%20DE%20OUTUBRO%20DE,no%20%C3%A2mbito%20da%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica%20de%20assist%C3%Aancia%20social> (Acesso em: 30 out. 2022).

BRASIL. **Resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social, em relação à Política de Saúde. Disponível em: http://www.conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2011/relatorio/resolucao_cnas_39.pdf#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2039%2C%20DE%209%20DE%20DEZEMBRO%20DE,uso%20das%20compet%C3%Aancias%20e%20atribui%C3%A7%C3%B5es%20que%20lhe%20 (Acesso em: 13 maio 2022).

BUSCH, Amarílis; AMORIM, Sônia Naves David. **A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas.** 2011. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/328> Acesso em: 19 abr. 2022.

CALDEIRA, Lorena Lage; DE SOUZA VALE, Teresa Cristina Cardoso. **Uma discussão acerca da teoria e prática da política de assistência social no Brasil.** Humanidades & Inovação, v. 8, n. 52, p. 377-391, 2013. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/3758> (Acesso em: 15 de fev.2023)

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 3890 de 21 de julho de 2020.** Institui o Estatuto da Vítima. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2258347> (Acesso em 20 jul.2022).

CAMPESTRINI, Maykel Artino; DA SILVA, Alexandre; BEBER, Bernadette. **A inserção do componente curricular defesa civil nos cursos de engenharia civil.** In: Revista Técnico Científica do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, v. 7, n. 1, p. 1-18, 2022. Disponível em: <https://ignis.emnuvens.com.br/revistaignis/article/view/144> (Acesso em: 07 de fev.2023)

CARDONA, O. D. **La Necesidad de Repensar de Manera Holística Los Conceptos de Vulnerabilidad y Riesgo. Una crítica una revisión.** In: Internacional Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice. Holanda: 2001.

CARMO, Roberto do; VALENCIO, Norma. **Segurança humana no contexto dos desastres.** In: Segurança humana no contexto dos desastres. 2014. p. xvii, 191-xvii, 191.

CASTEL, Robert. **A Insegurança Social: o que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. 95 p.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 5ª ed. Petrópolis: Vozes; 2005.

CASTEL, Robert. **As transformações da questão social**. In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; BELFIORI-WANDERLEY, Mariangela. *Desigualdade e a Questão Social*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: EDUC, 2000.

CNAS. **Resolução do CNAS nº 12 de 11 de julho de 2013**. Disponível em: https://www.blogcnas.com/files/ugd/7f9ee6_75d7496636d74a2fa2eb417dc44cf729.pdf (Acesso em: 03 de fev. 2023)

CNMP. **Resolução nº 243/2021**. Dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-243-2021.pdf> (Acesso em: 20 jul. 2022).

CORREA, Maria Suellen Timoteo. **A política e a “época das águas”: reflexões etnográficas sobre governos das chuvas em Nova Friburgo (RJ) e os usos e sentidos de desastres**. 2020.

COUTO, Berenice R., YAZBEK, Maria C., SILVA e SILVA, Maria O., RAICHELIS, Raquel (orgs.). **O Sistema Único de assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo, Cortez, 2011 (2ª Ed.)

COUTO, Berenice R., YAZBEK, Maria C., SILVA e SILVA, Maria O., RAICHELIS, Raquel (orgs.). **O Sistema Único de assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo, Cortez, 2011 (2ª Ed.)

COUTO, C. G. **Instituições políticas**. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015. p. 486-490.

DE SOUZA MINAYO, Maria Cecília; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Editora Vozes Limitada, 1994.

DO CARMO, Michelly Eustáquia; GUIZARDI, Francini Lube. **O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social**, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/ywYD8gCqRGg6RrNmsYn8WHv/#> (Acesso em: 03 de fev. 2023)

DOURADO, Francisco; COUTINHO ARRAES, Thiago; FERNANDES SILVA, Mariana. **O Megadesastre da Região Serrana do Rio de Janeiro-as Causas do Evento, os Mecanismos dos Movimentos de Massa e a Distribuição Espacial dos Investimentos de Reconstrução no Pós-Desastre**. Anuário do Instituto de Geociências, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273563964_O_Megadesastre_da_Regiao_Serrana_do_Rio_de_Janeiro_-_as_Causas_do_Evento_os_Mecanismos_dos_Movimentos_de_Massa_e_a_Distribuicao_Espacial_dos_Investimentos_de_Reconstrucao_no_Pos-Desastre (Acesso em: 14 jun. 2022).

DRAIBE, Sonia Miriam. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 13-42.

DUTRA, A. S. **Gestão de Desastres e Serviço Social: o trabalho de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. 240 p.

EXAME. **Desastres naturais atingiram 40,9% dos municípios em 5 anos. 2014**. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ibge-mostra-desastres-naturais-no-pais-de-2008-a-2013/> (Acesso em: 03 de fev. 2023)

FONSEAS. **Pesquisa Sobre Orçamento e Gestão Financeira do Sistema Único de Assistência Social nos Estados e Distrito Federal**. 2021. Disponível em: <http://fonseas.org.br/pesquisa-sobre-orcamento-e-gestao-financeira-do-suas/> (Acesso em: 17 set. 2022).

FRENTE NACIONAL EM DEFESA DO SUAS. **Os benefícios eventuais do SUAS em tempo de pandemia**. Informe 3. S.l.; maio de 2020. Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1773611_informe_3_beneficios_assistenciais_do_suas_1.pdf (Acesso em: 21 ago. 2020).

GIDDENS, Anthony. **As consequências da Modernidade**. 2a ed. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Unesp, 1997. _____; PIERSON, Christopher. *Conversas com Anthony Giddens*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

GILBERT, C. *Studying disaster: changes in the main conceptual tools*. In: QUARANTELLI, Enrico L. What is a disaster? Perspectives on the question. Routledge: London and New York. 1998. p.11- 18.

GIOVANNI, GERALDO DI; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário De Políticas Públicas - 2ª EDIÇÃO**. São Paulo: UNESP, 2015.

GUBA, G. E.; LINCOLN, Y. S. **Avaliação de quarta geração**. Tradução de Beth Honorato. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

GUNN, L.; HOGWOOD, B. *Models of policy-making centre for the study of public policy*. Strathclyde: University of Strathclyde, 1982.

GUERRA, GONÇALVES, LOPES. Evolução Histórica – Geográfica da Ocupação desordenada e Movimento de Massas no Município de Petrópolis, nas últimas décadas. Revista Brasileira de Geomorfologia, ano 8 nº1, 2007. Disponível em: file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/admin,+3_RBG_F.pdf. Acessado em 20 de abr. de 2024.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O novo ecletismo na política social brasileira: entre o “risco social” e a luta por direitos**. Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), v. 12, 2010.

IBGE. **Desastres naturais: 59,4% dos municípios não têm plano de gestão de riscos**. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21633-desastres-naturais-59-4-dos-municipios-nao-tem-plano-de-gestao-de-riscos> (Acesso em: 03 de fev. 2023)

IPEA. **As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o Sistema de Justiça**. Série Pensando o Direito, nº 58. Brasília, 2015. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_58_Ana-Paula_web1.pdf (Acesso em: 20 abr. 2019).

LAVELL, Allan. *Desastres y desarrollo: Hacia un entendimiento de las formas de construcción social de un desastre: el caso del Huracán Mith en centroamerica*. IN: FERNANDEZ, Armando. Comarcas vulnerables: riesgos y desastres naturales em centroamerica y el Caribe. 1ª. Ed. Buenos Aires. Editorial: CRIES. 2005.

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

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Revista de sociologia e política, v. 21, p. 101-110, 2013.

LIMA; MENDES. **Avaliação da implementação de políticas e programas públicos no Brasil: uma discussão das dimensões analíticas**. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/3480> (Acesso em: 12 abr. 2022).

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **Democracia e cidadania: o novo Ministério Público brasileiro**. Lumen Juris, 2000.

LOTTA, Gabriela. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. (org.). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf (Acesso em: 16 jun. 2022).

MACEDO JR. O Ministério Público 500 anos depois do descobrimento. 500 anos e o direito no Brasil. São Paulo: Cadernos de Direito e Cidadania II, IEDC, 1999. p. 73-88.

MAJONE, G.; QUADE, E.S. **Pitfalls of Analysis**. (eds.). London: John Wiley and Sons. 1980. MARINHO, Carolina Martins. *Justiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional*. São Paulo. Universidade de São Paulo, Departamento de Teoria Geral e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, dissertação (Mestrado), 2009.

MARCHEZINI, Victor. **Lógicas de poder, discursos e práticas do Estado e dos afetados no contexto pós-desastres**. XXXVIII Congresso Internacional da ALAS, 2011. Disponível em: <http://www.ufscar.br/neped/conteudo.php?menu=publicacoes&submenu=anais> (Acesso em: 12 de fev.2023)

MATTOS, Ruben Araujo de; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2015. Disponível em: <http://3.217.142.179:8080/xmlui/handle/123456789/320> (Acesso em: 12 abr. 2022).

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade**. 2008.351f. Tese (Doutorado em

Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

Memorial Petrópolis. Disponível em: <https://www.memorialpetropolis.app/movimento>. Acessado em: 20 abr. 2024.

MDS. **1ª Norma Operacional Básica de 2005**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf (Acesso em: 12 de jul.2022)

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**, 29º ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al. **Possibilidades e dificuldades nas relações entre ciências sociais e epidemiologia**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 8, p. 97-107, 2003. Disponível em: https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v8n1/a08v08n1.pdf (Acesso em: 15 de fe.2023)

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Portaria nº 58, de 15 de abril de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-58-de-15-de-abril-de-2020-252722843> (Acesso em: 17 de jun.2023)

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução SEDSODH nº 528, de 22 de março de 2022**.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. **O marco conceitual da vulnerabilidade social**. Sociedade em Debate, v. 17, n. 2, p. 29-40, 2012.

MOREIRA, Ana Virgínia do Nascimento. **Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política Nacional de Assistência Social no Brasil**. 2020. 158fl. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

NAÇÕES UNIDAS. **Desastres naturais foram responsáveis por 45% de todas as mortes nos últimos 50 anos, mostra OMM**. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/142679-desastres-naturais-foram-respons%C3%A1veis-por-45-de-todas-mortes-nos-%C3%BAltimos-50-anos-mostra-omm> (Acesso em: 17 de jun.2023)

NITERÓI. **Lei nº 2425 de 10 de janeiro de 2007**. Fica criado no âmbito da prefeitura municipal de Niterói o programa aluguel social, que passa a fazer parte da política municipal de assistência social e da política municipal de habitação, passando a dar suporte às intervenções urbanas emergenciais de relevante interesse público. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2007/243/2425/lei-ordinaria-n-2425-2007-fica-criado-no-ambito-da-prefeitura-municipal-de-niteroi-o-programa-aluguel-social-que-passa-a-fazer-parte-da-politica-municipal-de-assistencia-social-e-da-politica-municipal-de-habitacao-passando-a-dar-suporte-as-intervencoes-urbanas-emergenciais-de-relevante-interesse-publico> (Acesso em: 15 set.2023).

NOAL, Débora da Silva; RABELO, Ionara Vieira Moura; CHACHAMOVICH, Eduardo. **O impacto na saúde mental dos afetados após o rompimento da barragem da Vale**. Cadernos de Saúde Pública, v. 35, 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/csp/a/zwdfcHFf9XtDC8vdN3FYMPQ/?lang=pt> (Acesso em: 17 de jun.2023)

NUNES, Eliana Ferreira et al. **Abrigos para situação de emergência**. Estudos em Design, v. 26, n. 2, 2018. Disponível em: <https://estudosemdesign.emnuvens.com.br/design/article/view/627/342> (Acesso em: 19 de fe.2023)

OLIVEIRA, Marcos de. **Livro Texto do Projeto Gerenciamento de Desastres - Sistema de Comando de Operações**. Florianópolis: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, 2009. 74p. disponível em: Link: <https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/09/Manual-de-Gerenciamento-de-Desastres.pdf> (Acesso em: 18 out. 2022).

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Dossiê Temático: A implementação do SUAS no MPRJ**. Disponível em: <https://www.amperj.org/wp-content/uploads/2022/10/EBOOK-FINAL-Dossie-Tematico-A-implementacao-do-SUAS-e-o-MPRJ-1.pdf> (Acesso em: 11 de já. 2023)

PAIVA, A. R. **Formulação e legitimação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS: análise do processo decisório da lei 12.435/2011**. Niterói. Universidade Federal Fluminense, tese (doutorado Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social), 2014.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsidio a crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. 2007. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12767/11167 (Acesso em: 19 de fe.2023)

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS**. 2007.

PETRÓPOLIS. **Decisão da Ação Civil Pública**. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?GEDID=00041F7D71935540E7CF80FD0AD881C0CE55C5112F2D4D48> (Acesso em: 15 de fev.2023)

PETRÓPOLIS. **Decreto n.º 041 de 24 de fevereiro de 2022**. Regulamenta o Programa Estadual Aluguel Social no âmbito do Município de Petrópolis e dá outras providências.

PETRÓPOLIS. **Decreto n.º 042 de 25 de fevereiro de 2022**. Regulamenta o Programa Estadual Aluguel Social no âmbito do Município de Petrópolis e dá outras providências. Disponível em: <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/servicos-cidadao/diario-oficial?task=download.send&id=4551&catid=270&m=0> (Acesso em: 30 jun.2022).

PETRÓPOLIS. **Decreto nº 278 de 23 de janeiro de 2002.** Dispõe sobre a concessão de benefícios, “Aluguel-Emergência” e “Auxílio-Emergência”, vinculados ao Programa Municipal de Renda Mínima, às vítimas das chuvas do verão 2001/2002.

PETRÓPOLIS. **Decreto nº 033, de 15 de fevereiro de 2022.** Disponível em: <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/servicos-cidadao/diario-oficial?task=download.send&id=4551&catid=270&m=0> (Acesso em: 23 fev.2023).

PETROPOLIS. **Decreto nº 468 de 14 de julho de 2014.** Estabelece recomposição do “Aluguel Emergência”, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/servicos-cidadao/diario-oficial?task=download.send&id=4030&catid=170&m=0> (Acesso em: 30 jun.2022).

PETRÓPOLIS. **Lei Municipal nº 7.681, de 06 de julho de 2018.** Regulamenta os procedimentos para concessão do benefício de auxílio aluguel no município de Petrópolis e dá nova nomenclatura aos programas que cita. Disponível em: <https://cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=6830&cdDiploma=201876812> (Acesso em: 23 fev.2023).

PINHEIRO, Francine Damasceno. **Quando a casa sai? A política de reconstrução de moradias para os afetados em desastres socioambientais no Vale do Cuiabá–Petrópolis,** RJ. 2014. 227 f. 2014. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciências). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation.** Berkeley: University of California Press, 1973.

QUARANTELLI, E.L. **Catastrophes are Different from Disasters: some implications for crisis planning and managing drawn from katrina.** 2006. Disponível em:

RAICHELIS, Raquel. **Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS.** Serviço Social & Sociedade, p. 750-772, 2010.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 42.406 de 13 de abril de 2010.** Institui o Programa Morar Seguro, de construção de unidades habitacionais para reassentamento da população que vive em áreas de risco no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-42406-2010-rio-de-janeiro-institui-o-programa-morar-seguro-de-construcao-de-unidades-habita-cionais-para-o-reassentamento-da-populacao-que-vive-em-areas-de-risco-no-estado-do-rio-de-janeiro> (Acesso em: 05 out.2023)

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 43.091 de 20 de julho de 2011.** Regulamenta os procedimentos para a concessão, fiscalização e supervisão do aluguel social no estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=159540> (Acesso em: 24 jun.2023)

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 44.052, de 30 de janeiro de 2013.** Dá nova redação ao Decreto nº 43.091, de 20 de julho de 2011, que regulamenta os procedimentos para a concessão, fiscalização e supervisão do aluguel social no Estado do Rio de Janeiro, e determina outras

providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-44052-2013-rio-de-janeiro-a-integra-deste-documento-encontra-se-disponivel-ainda-no-orgao-publico> Acesso em: 10 de set.2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 45.806, de 03 de novembro de 2016.** Extingue o aluguel social no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-45806-2016-rio-de-janeiro--sustados-os-efeitos-deste-decreto-pelo-decreto-legislativo-no-01-de-29-11-16> Acesso em: 10 de set.2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 47.957 de 16 de fevereiro de 2022.** Homologa o estado de calamidade pública declarado pelo decreto nº 033, de 15 de fevereiro de 2022, do prefeito municipal de Petrópolis. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-47957-2022-rio-de-janeiro-homologa-o-estado-de-calamidade-publica-declarado-pelo-decreto-no-033-de-15-de-fevereiro-de-2022-do-prefeito-municipal-de-petropolis> Acesso em: 21 set de 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 47.962 de 18 de fevereiro de 2022.** Determina a inclusão imediata das vítimas da calamidade pública no município de Petrópolis no programa aluguel social. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-47962-2022-rio-de-janeiro-determina-a-inclusao-imediata-das-vitimas-da-calamidade-publica-no-municipio-de-petropolis-no-programa-aluguel-social> Acesso em: 21 set de 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 47.995 de 17 de março de 2022.** Determina valor ao benefício eventual do aluguel social no estado do rio de janeiro, considerando a calamidade pública ocorrida no município de Petrópolis. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-47995-2022-rio-de-janeiro-determina-valor-ao-beneficio-eventual-do-aluguel-social-no-estado-do> Acesso em: 21 set de 2023.

RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ nº 2.280, de 15 de março de 2019.** Centro de Apoio das Promotorias de Tutela Coletiva da Cidadania – CAO Cidadania.

RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ nº 2.481, de 15 de agosto de 2022.** Institui, no âmbito do MPRJ, o Grupo Temático Temporário. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2439148/resolucao_2481.pdf/82d84d6d-7537-42e1-45ce-eb1eb120ee3b?t=1663009118193#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20GPGJ%20n%C2%BA%202.481%2C%20DE%2015%20DE%20AGOSTO,resposta%20a%20situa%C3%A7%C3%B5es%20de%20emerg%C3%Aancia%20ou%20estado%20de Acesso em: 22 set. 2022.

SABATIER, Paul.; MAZMANIAN, D. **The conditions of effective implementation.** Policy Analysis, v. 5, 1979.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

SENADO FEDERAL. **Ata da 1ª reunião da comissão temporária externa destinada a acompanhar "in loco" a situação do município de Petrópolis-RJ da 4ª sessão legislativa ordinária da 56ª legislatura, realizada em 14 de março de 2022, segunda-feira, no Senado Federal, reunião remota.**

SENADO FEDERAL. **Ata da 2ª reunião da comissão temporária externa destinada a acompanhar "in loco" a situação do município de Petrópolis-RJ da 4ª sessão legislativa**

ordinária da 56ª legislatura, realizada em 21 de março de 2022, segunda-feira, no Senado Federal, anexo II, ala senador Alexandre Costa, plenário nº 13.

SENADO FEDERAL. **Ata da 3ª reunião da comissão temporária externa destinada a acompanhar "in loco" a situação do município de Petrópolis-RJ da 4ª sessão legislativa ordinária da 56ª legislatura, realizada em 24 de março de 2022**, quinta-feira, no Senado Federal, anexo II, ala senador Alexandre Costa, plenário nº 3.

SENADO FEDERAL. **Ata da 4ª reunião da comissão temporária externa destinada a acompanhar "in loco" a situação do município de Petrópolis-RJ da 4ª sessão legislativa ordinária da 56ª legislatura, realizada em 30 de março de 2022**, quarta-feira, no Senado Federal, anexo II, ala senador Alexandre Costa, plenário nº 7.

SENADO FEDERAL. **Ata da 5ª reunião da comissão temporária externa destinada a acompanhar "in loco" a situação do município de Petrópolis-RJ da 4ª sessão legislativa ordinária da 56ª legislatura, realizada em 04 de abril de 2022**, segunda-feira, no Senado Federal, Câmara Municipal de Petrópolis.

SENADO FEDERAL. **Ata da 6ª reunião da comissão temporária externa destinada a acompanhar "in loco" a situação do município de Petrópolis-RJ da 4ª sessão legislativa ordinária da 56ª legislatura, realizada em 12 de maio de 2022**, quinta-feira, no Senado Federal, anexo II, ala senador Nilo Coelho, plenário nº 2.

SENNA, Mônica Castro Maia; SILVA, Viviane Pereira. **O Sistema Único de Assistência Social na agenda governamental brasileira: considerações sobre o processo de formulação da PNAS 2004 e NOB-SUAS 2005**. In: SENNA, M. de C. M. Sistema Único de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: experiências locais. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

SENNA, Mônica de Castro Maia; PAIVA, Ariane Rego de; OLIVEIRA, Antonio Carlos de. **Sobre os Conceitos de Vulnerabilidade e Risco Social na Política de Assistência Social**. S.d. Disponível em: https://www.ibam.org.br/wp-content/uploads/2023/03/ram_310.pdf

SIENA, Mariana. **A atenção social nos desastres: uma análise sociológica das diversas concepções de atendimento aos grupos sociais afetados**. 240f. São Carlos. Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, tese (Doutorado) 2012, 240f. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/6683/5101.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 29 maio 2022.

SIENA, Mariana. **Política de assistência social em cenário de desastres relacionados às chuvas**. s.d. Disponível em: https://iiiseminarioppgsufscar.files.wordpress.com/2012/04/siena_mariana.pdf

SIENA, Mariana. **Remoção de famílias das áreas consideradas de risco: a técnica de “fazer viver e deixar morrer**. In: 34º Encontro Anual da ANPOCS. Disponível em http://www.ufscar.br/neped/pdfs/anais/ANPOCS2010_Mariana_Siena.pdf

SILVA; ARRAES; DOURADOS. *O Megadesastre da Região Serrana do Rio de Janeiro – as Causas do Evento, os Mecanismos dos Movimentos de Massa e a Distribuição Espacial dos Investimentos de Reconstrução no Pós-Desastre*.

Disponível em: <https://ppegeo.igc.usp.br/index.php/anigeo/article/view/5950>. Acesso em: 14 jun. 2022.

SILVA, Leonides Ferreira; GOMES, Marquiana de Freitas Vilas Boas. **A cartografia social como processo organizativo de visibilidade e mobilização social: relato da experiência com moradores em áreas sujeitas a inundação na cidade de Guarapuava-PR**, entre 2015 - 2016. GEOGRAFIA (Londrina), v.27, n.2, p. 225–245, 2018. DOI: doi.org/10.5433/2447-1747.2018v27n2p225. Acesso em: 12 out. 2022.

SPOSATI, Aldaíza. **Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social/SUAS**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano XXV, n.78, 2004, p. 171-187.

SPOSATI, Aldaíza. **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil**. Revista Serviço Social e Sociedade, v. 22, n. 68, p. 54-82, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In. MDS; UNESCO. Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009. p. 13-55.

SPOSATI, Aldaíza. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano XXVII, n.87, 2006, p. 96-131.

SULAIMAN, ALEDO. **Desastres naturais: convivência com o risco**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/rpDC4cc3bvpQDv7s4twK98F/#> Acesso em: 23 abr. 2022.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; GOMES FILHO, Dermeval Farias. **Atenção às vítimas de crimes no Brasil: das Nações Unidas aos atos infralegais**. Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça, v. 8, n. 1, p. 34-53, 2022.

SUXBERGER, Antonio Henrique; DE CASTRO, Henrique Bawden. **Políticas públicas para a vítima: ações do CNJ e CNMP em face da agenda ODS 2030**. Delictae Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito, v. 5, n. 8, p. 185-221, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. TCE. **Estudos Socioeconômico dos municípios do Estado do Rio de Janeiro – 2021**. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/publicadordearquivo/estudos_socioeconomicos. Acesso em: 18 agos. 2022.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300005> Acesso em: 17 jul. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. TCE. **Estudos Socioeconômico dos municípios do Estado do Rio de Janeiro – 2021**. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/publicadordearquivo/estudos_socioeconomicos Acesso em: 18 agos. 2022.

VALENCIO, Norma. **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. Volume III. São Carlos: RiMa Editora, 2012.

VALENCIO, Norma. **Da "área de risco" ao abrigo temporário: uma análise sociológica dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária.** In: Encontro Anual da ANPOCS, 32, 2008, Caxambu. Anais. Caxambu, 2008, p. 1-30.

VALENCIO, Norma. **Da 'área de risco' ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária.** In: VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V.; GONÇALVES, J. C. (orgs.). Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: RiMa Editora, 2009. p. 34-47.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva et al. **Implicações éticas e sociopolíticas das práticas de defesa civil diante das chuvas: reflexões sobre grupo vulneráveis e cidadania participativa.** São Paulo Perspect, p. 96-108, 2006.

VARGAS, Maria Auxiliadora Ramos. **Construção social da moradia de risco, a experiência de Juiz de Fora (MG).** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR), v. 8, n. 1, p. 59-78, 2006.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas.** Revista de administração pública, v. 30, n. 2, p. 5 a 43-5 a 43, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095> Acesso em: 17 jul. 2022.

VIANA, Aline Silveira et al. **Idosos nos desastres: uma análise das condições de vida, dos problemas de saúde e das respostas sociais dadas pelo poder público.** 2019. Tese de Doutorado.

APÊNDICE A – Roteiro para análise documental

1. Roteiro de análise dos Jornais

1.1. Identificação dos Documentos:

Cobertura jornalística de 07 jornais on-line sendo eles: Band, CNN Brasil, Diário de Petrópolis, Estado de Minas, Folha, G1 e UOL.

1.2. Período da Pesquisa:

A data de análise dos jornais foi do dia 15/02/2022 a 04/04/2022, o que equivale aos 15 primeiros dias de ocorrência da 2ª chuva que assolou Petrópolis. O total são 49 dias após a ocorrência da primeira chuva.

1.3. Contexto analisado:

Informações sobre a calamidade em Petrópolis divulgadas nos jornais, com ênfase na atuação do poder público estadual, municipal e federal; o Ministério Público, população e as políticas públicas, com ênfase no objeto de estudo que é a política de assistência social.

1.4. Aspectos Observados:

Mapeamento dos Atores (pessoas, instituições e organizações) envolvidas;
Quais foram as principais medidas emergências tomadas;
Discursos governamentais e proposições apresentadas;
Políticas Públicas colocadas a serviço dos atingidos (aluguel social, benefícios de transferência de renda, acesso à documentação);
Divulgação das informações da população;
Potenciais demandas e dificuldades advindas da calamidade;
Discursos políticos encima da tragédia;
Informações dos órgãos gestores;
Divergências de Ideias nas arenas decisórias;
Disputas de poderes e correlações de forças;
Compartilhamento ou restrições do poder de Decisões.

1.5. Forma de apropriação das notícias:

O método de análise foi do conteúdo da reportagem, não do discurso, ou seja, não tentamos interpretar o sentido que o jornalista tencionou, quis imprimir com a notícia; visto isso, extraímos trechos e fotografias conforme foram vinculados nas reportagens.

1.6. Organização das notícias

Tentando tornar a leitura mais didática, dada a quantidade de informações encontradas após a 1ª leitura dinâmica de todas as reportagens coletadas, organizamos o material em grandes temas para extração dos dados que fossem pertinentes com os objetivos da tese.

2. Roteiro de Análise das Normativas

2.1. Identificação dos Documentos:

Normativas do SUAS e dos benefícios eventuais que tratam das situações de calamidade, as normativas contemplam: leis, decretos, portarias, resoluções e notas técnicas.

2.2. Período da Pesquisa:

Foram considerados documentos governamentais e publicações entre 1994 a 2022, com ênfase maior nas 729 resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, considerando como data de consulta o dia 16 de maio de 2022.

2.3. Contexto analisado:

Compreender como os discursos constroem a ação política e como as concepções e propostas formalizadas nos documentos de políticas governamentais contribuem para analisar os processos políticos em curso.

2.4. Aspectos observados:

Atribuições dos governos municipais, estaduais e federais;

Escolhas legislativas;

Operacionalização das normativas;

Conceitos, procedimentos, orientações explicitadas nas normativas;

Contradições das normativas;

2.5. Organização das normativas;

As normativas foram divididas em duas categorias de análise: i) as normas Instituidoras da Política de Assistência Social - que são atos normativos mais gerais criados para organizar a política de assistência social de uma maneira geral com ampla divulgação. Normalmente são os mais utilizados pelos trabalhadores do SUAS e pelo Sistema de Justiça; e ii) as normativas complementares, a maioria elaborada pelo CNAS e as portarias do Ministério da Cidadania, por serem muito numerosas são menos conhecidas e utilizadas. A análise documental das normas jurídicas contribuiu para identificar elementos que podem afetar a implementação da política pública de assistência social na gestão dos desastres.

3. Roteiro para Entrevista (questões abordadas)

I - Dados de Identificação

1. Título do Projeto: Operacionalização da política pública de assistência social na gestão de desastres: as múltiplas faces da tragédia de 2022 em Petrópolis
2. Pesquisador Responsável: Meimei Alessandra de Oliveira
3. Preencher com os dados dos entrevistados:
4. Nome: _____
5. Escolaridade:
[a] Ensino Básico
[b] Analfabeto/Nunca estudou
[c] Fundamental (1º grau) incompleto
[d] Fundamental (1º grau) completo
[e] Ensino médio (2º grau) incompleto
[f] Ensino médio ou (2º grau) completo
[g] Superior (graduação) incompleto
[h] Superior (graduação) completo
[i] Pós-graduação
[j] Mestrado
[k] Doutorado
[NR] NS/NR
6. Instituição que exerce a função: _____
7. Função que exerce: _____
8. Data do contato: _____
9. Forma do contato: _____
10. Data da entrevista: _____
11. Local da realização da entrevista: _____
12. Formação Profissional: _____
13. Tempo de atuação no cargo: _____
14. Experiência na temática gestão de desastres? _____

II - Questões a serem abordadas

Gestão de desastres

1. Como você entende as chuvas de fevereiro e março de 2022, que ocasionou o Estado de Calamidade do Município de Petrópolis?

2. Como foi a resposta das políticas públicas na gestão dos desastres em Petrópolis?

3. Existem diferenças da tragédia de 2011 para a de 2022?

Contribuição da sua área na gestão dos desastres

4. Qual a contribuição da sua área na gestão dos desastres?

Política de assistência social e gestão dos desastres

5. Qual a contribuição da Assistência Social na gestão dos desastres?

6. Você identifica o trabalho da assistência social nos desastres em Petrópolis?

7. Você identifica algum outro órgão que tenha colaborado com a assistência social na gestão dos desastres? Se sim, qual órgão e como foi essa atuação?

Possíveis soluções

8. Quais as possíveis soluções para reduzir a incidência destes tipos de desastres?

Considerações Finais

9. Há alguma coisa importante sobre gestão de desastres e assistência social que, do seu ponto de vista, não foi abordada nesta entrevista?

4. Roteiro de Grupos Focais

I - Dados de Identificação

1) Título do Projeto: Operacionalização da política pública de assistência social na gestão de desastres: as múltiplas faces da tragédia de 2022 em Petrópolis

2) Pesquisador Responsável: Meimei Alessandra de Oliveira

3) Preencher com os dados dos participantes do Grupo Focal

4) Nome: _____

5) Escolaridade:

[a] Ensino Básico

[b] Analfabeto/Nunca estudou

[c] Fundamental (1º grau) incompleto

[d] Fundamental (1º grau) completo

- [e] Ensino médio (2º grau) incompleto
- [f] Ensino médio ou (2º grau) completo
- [g] Superior (graduação) incompleto
- [h] Superior (graduação) completo
- [i] Pós-graduação
- [j] Mestrado
- [k] Doutorado
- [NR] NS/NR

- 6) Instituição que exerce a função: _____
- 7) Função que exerce: _____
- 8) Data do contato: _____
- 9) Forma do contato: _____
- 10) Data do Grupo Focal: _____
- 11) Local da realização do Grupo Focal
Presencial _____
ou *On Line* (informar a plataforma) _____
- 12) Formação Profissional: _____
- 13) Tempo de atuação no cargo: _____
- 14) Experiência na temática gestão de desastres?

II - Questões a serem abordadas

Gestão de desastres

- 1) Como vocês entendem as chuvas de fevereiro e março de 2022, que ocasionou o Estado de Calamidade do Município de Petrópolis?
- 2) Como foi a resposta das políticas públicas na gestão dos desastres em Petrópolis?
- 3) Existem diferenças da tragédia de 2011 para a de 2022?

Política de assistência social e gestão dos desastres

- 4) Qual a contribuição da Assistência Social na gestão dos desastres?
- 5) Vocês identificam o trabalho da assistência social nos desastres em Petrópolis?
- 6) Vocês identificam algum outro órgão que tenha colaborado com a assistência social na gestão dos desastres? Se sim, qual órgão e como foi essa atuação?

Possíveis soluções

- 7) Quais as possíveis soluções para reduzir a incidência destes tipos de desastres?

Considerações Finais

- 8) Há alguma coisa importante sobre gestão de desastres e assistência social que, do seu ponto de vista, não foi abordada nesta entrevista?

APÊNDICES B – Termo de consentimento livre e esclarecido

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:

Título do projeto: Políticas de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional e acesso à alimentação de pessoas em situação de rua no município do Rio de Janeiro

Pesquisador Responsável: Meimei Alessandra de Oliveira

Telefone para contato: (21) 975767165 (Meimei).

Instituição a qual pertencem às pesquisadoras: Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, Programa de Pós-graduação em Política Social, Mestrado em Política Social.

DADOS DO VOLUNTÁRIO(A):

Nome: _____

Idade: _____ Número do documento com foto: _____

Você está sendo convidado a participar do projeto de pesquisa “Políticas de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional e acesso à alimentação de pessoas em situação de rua no município do Rio de Janeiro” de responsabilidade da pesquisadora Meimei Alessandra de Oliveira

O projeto tem por finalidade a elaboração de dissertação de mestrado, o estudo busca conhecer as ações que vêm sendo desenvolvidas no âmbito das Políticas de Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional e como essas ações podem, potencialmente, afetar a situação de (in) segurança alimentar de pessoas em situação de rua, especialmente o acesso à alimentação.

Caso aceite participar desta pesquisa, você responderá a algumas perguntas. A qualquer momento você poderá interromper a entrevista para questionar o desenvolvimento das mesmas. Também pode se recusar a responder a qualquer uma ou a todas as perguntas, sem que isso implique em qualquer prejuízo para você e na sua relação com a pesquisadora.

Caso também concorde, no decorrer da entrevista utilizaremos o auxílio de um gravador para garantir suas respostas na íntegra. No entanto, asseguramos o sigilo total em relação à autoria. A gravação será transcrita e todo o material (áudio e impresso) será

devidamente guardado pela pesquisadora pelo período de cinco anos em local seguro, quando então será incinerado.

No que diz respeito a gasto com transporte para o deslocamento até o local da entrevista, os valores gastos serão ressarcidos.

De acordo com a resolução 466/2012 que regulamenta as pesquisas aplicadas que envolvam seres humanos, informamos que os potenciais riscos aos sujeitos da pesquisa são mínimos e estão associados a duas ordens de questões. A primeira é a possibilidade de haver constrangimentos a depoimentos que retratem vivências difíceis nas vidas dos entrevistados e a segunda crítica a instituições que utilizam ou já utilizaram envolvidas, o que será minimizado mediante a garantia do sigilo e anonimato dos depoimentos e seus autores. Para minimizar esses riscos, a pesquisadora se propõe a agir com cautela, considerando os aspectos relacionados à historicidade e trajetória dos entrevistados. A sua assinatura neste documento valerá como reconhecimento de sua concordância da participação na pesquisa. Colocamo-nos a disposição para maiores esclarecimentos.

E caso queira, os participantes da pesquisa, e comunidade em geral, poderão entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Medicina do Hospital Universitário Antônio Pedro a fim de obter mais informações: e-mail:etica@vm.uff.br tel/fax: (21)2629-9189.

Desde já agradecemos a sua colaboração.

Eu, _____ Núm
ero do documento com foto: _____ declaro ter sido informado e
concordo em participar, como voluntário (a), do projeto de pesquisa descrito acima.
Declaro ainda que autorizo a gravação do depoimento: () SIM () NÃO

Niterói, _____ de _____ de _____.

Nome e assinatura do participante

Testemunha 1

Testemunha 2