

CAPACITA SUAS- SABERES SUAS
5ª Aula Magna sobre Emergências e Calamidades no SUAS
Vitória/ES – 29 de junho de 2022
SNAS-UFSC
Palestrante: Profª Dora Vargas

Muitas coisas são necessárias para mudar o mundo:
Raiva e tenacidade. Ciência e indignação.
A iniciativa rápida, a reflexão longa,
A paciência fria e a infinita perseverança.
A compreensão do caso particular e a compreensão do conjunto,
***Apenas as lições da realidade podem ensinar como transformar a
realidade.***
Bertolt Brecht

Abertura:

- Gostaria de agradecer o convite e dizer o quão oportuna entendo ser a proposta de discussão da temática em pauta, qual seja, **Emergências e Calamidades no SUAS**, nessa 5ª Aula Magna que fecha esse importante ciclo de debates promovido pela Secretaria Nacional de Assistência Social em parceria com a UFSC.

- Digo, também, que desde que esse convite me foi feito, eu tive claro o desejo de construir uma fala a mais próxima possível dos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (entendendo desde já que esse esforço implica em falar da política pública de maneira mais ampla, do seu papel protetivo, da perspectiva da cidadania e participação, do reconhecimento do valor dos diferentes saberes (de um universo polifônico, portanto) que estão colocados na nossa experiência social e mais particularmente no âmbito da gestão de desastres, da qual a política de assistência faz parte. Entendo que minha fala tem o papel de colaborar com reflexões, fazer provocações, sensibilizar e potencializar as nossas trocas.

- É uma proposta oportuna, bem-vinda, visto que qualquer aproximação com a realidade do que temos nominado como desastres/emergências/calamidades e sua gestão nos revela um desafio e seu enfrentamento é necessário. E essa afirmação já traz a necessidade de distinção entre esses conceitos. Quando falo de Emergência, Evento/Calamidade, Desastre estou falando da mesma coisa? Na verdade, porque introduzo a categoria desastre nesse mote? Por que seguirei trabalhando centralmente com ela no meu discurso? Qual é o lugar que minha fala objetiva ocupar?

Aqui já afirmo que há um esforço de desnaturalização desse processo complexo e de desconstrução de certas noções que já temos um pouco

cristalizadas, jogando luz sobre conceitos e valores importantes. Porque a maneira como classificamos um dado processo interferirá na forma como vou operar sobre ele.

Falar de um evento natural não é a mesma coisa que falar de emergências e de desastre, apesar de podermos colocar essas classificações em relação:

. **evento natural tem a ver com a presença do fator natural em si, que tem um tempo próprio e não necessariamente se converterá num desastre (precipitação pluviométrica intensa);**

. **ao falar de emergência, eu vou tratar de um tempo administrativo definido pela atividade pública para a intervenção no processo em curso;**

- E o que seria um desastre?

Algumas provocações iniciais (pq, como diria a Profª Norma Valencio, temos que dar nome às coisas, nome aos problemas, reconhecê-los, entendê-los):

1) Desastres:

- esse conjunto de nomações (desastres, catástrofes, emergências, calamidades) comumente nos remetem à ideia de ameaça, de excepcionalidade e tendem a nos levar ao *imediatismo*, tanto na sua interpretação como no seu enfrentamento. Precisamos estar atentos a isso!

- esses contextos marcados pela pressão, pelo forte impacto no cotidiano, na verdade, nos chamam a refletir sobre um conjunto de **elementos que, na verdade, nos são conhecidos** ou não são de tudo estranhos porque falam, traduzem **as nossas relações e a nossa forma de operar em sociedade**, pensando aqui nos padrões de desenvolvimento pelos quais temos optado: estão associados à desigualdade estrutural, ao não acesso a bens, serviços, à não garantia de direitos fundamentais de parcelas expressivas da nossa sociedade, revelando a sua faceta classista;

- o contexto da modernidade é um contexto produtor desses cenários. Ambigualmente, vamos colher os efeitos benéficos e maléficos ao bem-estar coletivo dos padrões de desenvolvimento que temos levado a cabo.

Na verdade, as ameaças tidas como naturais ou as tecnológicas que rondam o cotidiano devem ser consideradas a partir do seu caráter relacional com as condições materiais, culturais e políticas dos vários/diferentes grupos em seu contexto sociohistórico específico.

- **desastre, portanto, revela uma crise (ou um mix de crises)** que não pode ser ignorada, que não permite indiferença, exigindo a ação do ente público; se a modernidade os produz, também produz modelos e institucionalidades que têm como tarefa enfrentá-los.

. É um tema que sempre esteve hegemonicamente sob a interpretação das ciências exatas, visão que tb vigora sobre a sua gestão.

- No entanto, temos buscado responder ao que entendemos como desastre a partir, também, de outras contribuições científicas. Esse meu lugar de fala busca expressar a contribuição da Sociologia que afirmará que os **Desastres são fenômenos inerentemente sociais originados na estrutura social ou no sistema social, que acontece quando há rupturas na rotina, de lugares, fazeres e práticas,** envolvendo uma configuração espaço-temporal e sociohistórica para manifestar-se.

- **não é apropriado falar de desastres 'naturais' como se pudessem existir fora das ações e decisões dos seres humanos e suas sociedades (QUARANTELLI, 2005); o fator de ameaça pode ter uma feição natural, isso é diferente; e não é a intensidade ou magnitude de um fator de ameaça aquilo que configura imediatamente um desastre, mas o tecido social que esse fator encontrará.**

Então, desnaturalizamos o entendimento que temos de desastre.

- Uma última importância: os **desastres** podem ser claramente pensados na sua associação com as **condições de vulnerabilidade e, de forma mais ampliada, com condições determinadas de vida no capitalismo contemporâneo (alternativas infernais);**

. ao invés de pensarmos as vítimas e perdas pontualmente, somos chamados a atentar para processos sociais contínuos, para a desigual proteção ou para os **mecanismos que tornam os sujeitos mais vulneráveis,** a pensar naquilo **que lhes é devido em termos de proteção social e de direitos. Não havendo consequências sociais negativas, não há desastre.**

Assim, estamos falando das **vulnerabilidades estruturais somadas àquelas que as mudanças climáticas farão emergir.**

O conceito de desastre é, portanto, um conceito mais amplo e crítico e por isso, dá mais conta de abarcar com toda a complexidade que está em questão.

1.1) Gestão de Desastres:

- Quando falamos de desastres e assistência social estamos tratando de 2 objetos particulares.

- **Na cena da gestão dos desastres estão envolvidos atores do MUNDO DA CIÊNCIA, DO MEIO TÉCNICO-PERITO-INSTITUCIONAL E também DA SOCIEDADE CIVIL,** incluindo os próprios afetados que têm um lugar no entendimento do que é o desastre (inclusive, porque o desastre é com ele).

- **Como a AS tem sido chamada a intervir nesse processo tão complexo e desafiador? Qual é o entendimento que temos disso, nós das diversas categorias profissionais que integram o SUAS e que interagem com outras racionalidades técnicas na gestão de desastres?**

2) **Assistência Social:** (entra no modus operandi do enfrentamento do fenômeno).

- o **SUAS** é uma conquista recente da sociedade brasileira, pois a **ASSISTÊNCIA SOCIAL** é uma política pública de extrema importância no âmbito da proteção social e que mantém uma relação estreita com a atuação emergencial aqui pautada.

- A inclusão da **AS** no tripé da **Seguridade Social** brasileira, a partir da Constituição de 1988 simboliza um avanço marcado por muitas lutas e organização da sociedade civil, não sem problemas e inconsistências, é claro, porque a gênese e desenvolvimento das PSociais não se descola do próprio processo social maior, retratando-o.

- A criação do **SUAS** representará a **construção de dispositivos relacionados à concepção de política pública estatal**, que se materializa:

. na provisão de seguranças tipificadas e padronizadas em equipamentos públicos estatais referenciados nos territórios mais desiguais (CRAS, proteção básica/prevenção e CREAS – proteção especial/violação de direitos). Essa **tipificação nacional de serviços socioassistenciais inclui na proteção especial, na categoria de alta complexidade, o Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e Emergência;**

- repasses continuados e permanentes de recursos,
- critérios técnicos claros;

- na plena universalização, integralidade da proteção, territorialização de serviços, profissionalização, bases normativas, parâmetros de avaliação e ordenamento para níveis de gestão, cooperação de entes federados no cofinanciamento, primazia da responsabilidade estatal e regulação sobre a atuação da Sociedade Civil.

OU SEJA, O SUAS É PÚBLICO, DESCENTRALIZADO, PARTICIPATIVO, DESTINADO À GESTÃO DA ASSISTÊNCIA NO SISTEMA PROTETIVO BRASILEIRO, REPRESENTANDO A NACIONALIZAÇÃO DO DIREITO À AS.

- Todo esse conjunto representa uma **DIMENSÃO NORMATIVA FUNDAMENTAL QUE REQUER**, no entanto, a **INCORPORAÇÃO DA POLÍTICA DE AS NA AGENDA POLÍTICA**. Para além disso: requer, também, o reconhecimento de um lugar próprio ocupado pela Assistência, o seu papel na interlocução com as demais políticas, o seu status e a sua importância;

Centralmente: a Pol. de AS adquire uma **sistemática que eleva o seu status** para o patamar de **direito social** (não se trata de algo meramente formal, mas da defesa de outros princípios **norteadores** de tais práticas: equidade, direito, proteção social, emancipação, a defesa da qualidade de vida).

2.1) Assistência Social na Gestão de Desastres:

. eu constantemente problematizo o entendimento da atuação da gestão em desastres restrito ao momento da emergência. Sem sombra de dúvidas, essa é uma forma limitadora de entendimento. Então, um elemento que é extremamente contributivo

para qualificar esse debate é **desconstruir o foco na atuação emergencial**, que tem sido o lócus de entrada da assistência, inclusive. Não se trata de desconsiderar a importância da prestação de socorro e da adoção de medidas imediatas em favor dos afetados; se trata de atentarmos para o lugar que essa característica vem ocupando no desvirtuamento do real sentido dos desastres e dos nossos fazeres nesse contexto.

A AS se vê convencionalmente envolvida em ações como:

Coordenação:

- abrigamento para os chamados desabrigados, a assistência aos desalojados.
- gestão das doações recebidas em campanhas;
- cadastramento inicial das famílias (é base fundamental para os desdobramentos);
- inserção em benefícios, incluindo o eventual do Aluguel Social;
- monitoramento, acompanhamento dos grupos afetados (todos, nos seus graus diferenciados) para o fim da garantia de direitos;
- a desmobilização dos abrigos.

Tudo isso, geralmente, integra o seu Plano de Contingência.

. Vamos partir de algumas constatações:

. A AS é chamada a integrar um grande sistema que é aquele preconizado na PNPDC e regida pela PNAS. Estou querendo reforçar que trabalhamos já ancorados em normativas, arcabouço jurídico formal;

. Nele, já estão convencionadas atribuições, responsabilidades, fontes de recursos, dentre outros;

. As experiências têm sido muitas e cada vez mais desafiadoras;

No entanto, **registramos as insuficiências, repetimos as limitações** e a prática, em grande parte das vezes, reforça os processos de vulnerabilização já experimentados pelos afetados. O que nos falta? Tenho pistas, apenas.

- **o momento da emergência pouco permite o planejamento**, a revisão, a reflexão
- pressupostos que devem anteceder-la, preventivamente. Isso se traduz na necessidade da preparação, da capacitação, numa perspectiva dialógica dos atores envolvidos, assim como na avaliação posterior das ações implementadas;

- sempre argumentei **institucionalmente que DC e AS são duas esferas institucionais que concentram rico conhecimento sobre a realidade social** pela forte inserção que têm nos territórios: como temos organizado esse conhecimento em prol do planejamento preventivo e de todas as ações que estão sob a responsabilidade dessas esferas e da proteção social? Trata-se, pois, de **potencializar o conhecimento produzido no contato cotidiano intenso e estreito com a realidade social**, (amplo já esse aspecto);

- dentro dessa perspectiva, o **reconhecimento de que há outros saberes a serem incorporados, para além da expressão técnica**. Ou seja, falo dos diferentes saberes técnicos entre si e da relação desses com os demais saberes. Há disputas (tenhamos maior ou menor consciência disso) entre os diferentes saberes técnicos, cabendo refletir que o espaço para a assistência social e demais políticas setoriais protetivas não pode ser menor ou submetido/secundarizado, numa hierarquização danosa às práticas. A emergência, mas não só, se configura em momento extremamente desafiador, que exige **ações intersetoriais** para o enfrentamento do sofrimento que é multidimensional. Esse é um primeiro caminho para a humanização no tema dos desastres;

. quando falo em ações intersetoriais, talvez eu esteja destacando um dos nossos maiores desafios. Apesar de ser uma noção super propagada no meio institucional, carecemos desse exercício. A **relação intersetorial permitiria**, não só o diálogo entre as políticas, como a **qualificação das mesmas** – o que pode **potencializar o eixo preventivo previsto na gestão de desastres (lembrando que as emergências só fazem revelar as insuficiências que marcam as etapas anteriores)**. E como estamos falando de sistemas que querem atuar a partir de um potencial qualificado de intervenção, é limitador pensar um sistema de DC condicionado apenas à emergência, ao pontual, ao operativo (apesar de ter também responsabilidades com a emergência) ou a assistência em emergências restrita à provisão de abrigo, segurança alimentar e outros benefícios de ordem mais imediata, apenas. **Há um conhecimento de todos os atores que pode qualificar a política e a intervenção**.

- não há como deixar de discutir a precarização de nossas estruturas: o necessário fortalecimento e capacitação das equipes técnicas com a ampliação de servidores efetivos e ocupação de cargos estratégicos por servidores capacitados para tal.

- **o que identificamos na prática?** As institucionalidades existem, os quadros técnicos, também (ainda que por vezes denunciem as muitas insuficiências), há o esforço técnico de seguir o que preconizam as normativas; em grande parte dos casos, os planos estão escritos (ainda que sejam generalistas e mantenham os atores separados nas suas searas particulares) e os recursos chegam nos municípios. Os municípios contam com um aparato jurídico formal que respalda, também, outras políticas setoriais importantes no enfrentamento das consequências de um desastre, como as políticas de desenvolvimento urbano (planos diretores, lei de uso e ocupação do solo, política habitacional (incluindo esferas de controle social e fundo), saneamento, mobilidade, e a transversalidade da política ambiental. **Mas, o quão sólidas, intersetoriais, preventivas, democratizantes elas se revelam? O quão horizontalizado no trato com os sujeitos da realidade esse conjunto se revela, se faz na prática? O quanto temos conseguido traduzir através da efetivação dessas políticas o retrato da realidade social experimentada nos territórios, o quanto temos aprendido junto com a sociedade?**

- chego aqui no mote da **cidadania participativa** (quando falo da diversidade de saberes, estou defendendo a sua entrada na equação da cidadania), no estímulo a arranjos participativos, na possibilidade de construção de uma gestão na emergência que contemple os diversos. O exercício democrático é um grande desafio ainda pouco assimilado no *modus operandi* brasileiro, mas não há outro caminho e somos desafiados a incorporá-lo também nesse âmbito. O desastre é um evento sociocultural, não passível a gerenciamento por sistemas tecnocráticos: é uma crise que exige foco no processo coletivo de planejamento. **Não basta a produção de planos escritos, formalizando intenções públicas com o bem-estar dos grupos vulneráveis: é necessária a efetiva interação e relacionamentos que permitam trocas de conhecimento, treinamentos conjuntos e capacidade ampliada de avaliação, de apoio mútuo, bem como se comprometendo com a atualização/socialização constante de informações: uma reconceitualização das políticas públicas.**

- então, num esforço de síntese, digo que uma premissa central é **aprendermos a fazer e qualificar a gestão a partir do Lugar, permitindo e exercitando a entrada dos sujeitos e dos conhecimentos acerca do território no planejamento e execução, em todas as etapas por nós convencionadas** (resposta, assistência, reconstrução, prevenção). A exemplo: não basta existir o Plano de Contingência, da DC, da AS, é preciso fundamentá-los nas experiências vivenciadas pelas equipes e comunidades, pela cidade, com o devido detalhamento de sua operacionalização (ações, atores responsáveis, prazos, critérios, custos), revelando coerência com os pressupostos protetivos da PNAS e com o entendimento de todos. Esse instrumento precisa representar o Lugar, o território, seus sujeitos, suas práticas, as insuficiências que fragilizam e potencializam o desastre, as formas de resistência desses coletivos no enfrentamento desses processos, suas formas organizadas, seus potenciais; e **é necessário que esses instrumentos sejam construídos com a participação de todos e que dialoguem entre si**. Não podem representar apenas o atendimento a uma exigência formal; não podemos nos contentar com um planejamento que desconsidere as insuficiências do território urbano ou potencializamos a mobilidade social descendente com a desterritorialização;

- uma diversidade de atores institucionais têm buscado essa interlocução (ex. DP, MP); não há fórmula mágica, mas é preciso revisarmos o campo de valores que tem pautado o nosso fazer. Porque ainda não se observa uma alteração substancial no *modus operandi* institucional no enfrentamento dos desastres, prevalecendo a velha forma de interpretá-lo (com a recorrente culpabilização dos afetados pela sua condição) e de se operar sobre ele (exigindo a revisão da tríade “desastre natural”, “o dia do desastre” e “o retorno à normalidade”) enquanto se reafirma a profunda insatisfação e denúncias dos mais diversos afetados que, num curto prazo, passam a experimentar a condição de abandonados.

3) Considerações finais:

- Dentro da proposta de reflexão pautada para essa 5ª Aula Magna, que nos convida a pensar um processo social complexo, cada vez mais recorrente e a gestão pública sobre ele, com ênfase na atuação do SUAS, reafirmo que somos desafiados a **repensar os lugares institucionais e avançar na intersectorialidade**, que é parte importante do caminho a ser trilhado para qualificar a gestão. Diria mesmo que trata-se de um **compromisso ético**;

.importante lembrar que a **gestão de desastres** é feita de uma **diversidade de racionalidades que disputam o poder de dizer o que ele é**: é preciso horizontalizar esse diálogo e esse fazer. Não significa abrimos mão de nossas identidades, daquilo que nos define no âmbito do conhecimento e da experiência, mas reconhecemos a importância da troca e da soma dos conhecimentos. E ainda mais, dos valores que fundam e norteiam esse fazer.

. hoje aqui, recortamos a temática pela Assistência Social:

- a) A AS tem seus protocolos próprios e é convocada não só a repensá-los no contexto das emergências, como também a compreendê-los no processo maior de enfrentamento dos desastres, o que demanda entender melhor, mais qualitativamente a ação articulada com as demais políticas que se inserem nesse fazer (DC, com a PHab, entre outras);
- b) Mas há muitos subtemas (dentro desse grande tema) nos quais a AS tem que se aprofundar, abordagens sem as quais não compreendemos o todo. As capacitações mais ampliadas e aprofundadas, dialogando com as particularidades dos territórios, dos grupos sociais que os integram é fundamental.

Nosso desafio técnico e ético é avançar nas interações que possam colaborar para o alcance das finalidades mais equitativas e democratizantes. Não se trata de tarefa fácil, mas imprescindível. E aqui eu quero voltar ao lugar de onde comecei:

(...) Apenas as lições da realidade podem ensinar como transformar a realidade.

Bertold Brecht