



## TEXTO 1

# CALAMIDADE PÚBLICA, POBREZA E TERRITÓRIO

No Brasil, a ocorrência de desastres e situações que venham a ocasionar situações de calamidades públicas e emergências sociais têm se tornado cada vez mais frequentes. Numa ocorrência de desastres naturais ou provocados pela ação do homem, alguns públicos têm se tornado mais vulneráveis.

Na perspectiva apresentada, através da matriz pedagógica deste curso, é pertinente a análise dos seguintes elementos sob a ótica da Política de Assistência Social: as definições dos principais tipos de emergências socioambientais, o agravamento destas ocorrências num contexto de pobreza, de inúmeras vulnerabilidades e riscos sociais, assim como, uma leitura sobre a dinâmica dos territórios e suas influências nos espaços ocupados pelas famílias para moradia, em sua maioria de risco.

Sabemos que estas situações não se limitam a camadas sociais específicas, mas a vulnerabilidade aos desastres está diretamente relacionada aos aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais em que grupos mais vulneráveis como crianças, idosos, gestantes e pessoas com deficiência, e, de maneira geral, famílias sem situação de pobreza, são afetadas de maneiras diferentes por estes eventos.

O mundo inteiro tem vivenciado inúmeras situações ligadas a desastres naturais, que tem evidenciado a influência do homem nos processos climáticos e a necessidade de grandes mudanças para diminuir estas ocorrências e preservar a vida. A Organização das Nações Unidas - ONU<sup>1</sup> tem sinalizado os fatores climáticos como os causadores do aumento significativo de desastres em 2020. Neste mesmo ano, o Brasil também vivenciou uma grande temporada de seca, causando incêndios florestais no Pantanal, que ainda segue em busca da recuperação dos danos causados por estes eventos.

A incidência e os impactos ou efeitos dos desastres estão aumentando de forma vertiginosa a partir das últimas décadas do século passado. A explicação do aumento contínuo em relação a

---

1 <https://www.tempo.com/noticias/actualidade/2020-quinto-ano-mais-carro-da-historia-desastres-climaticos-climate-change-mudanca-climatica.html>

perdas e danos e seus impactos, pode encontrar-se não no número de eventos naturais extremos, mas no aumento da população, infraestrutura e produção localizadas em áreas de ameaça, e, nas condições de vulnerabilidade que deixam populações e grupos mais suscetíveis para enfrentar os desastres e deles recuperarem-se.

De acordo com o Atlas Digital de Desastres no Brasil<sup>2</sup> (1991 a 2019), Pernambuco registrou 3.256 ocorrências, 166 óbitos e 366.830 pessoas desalojadas ou desabrigadas e um impacto de 22.833.030 pessoas afetadas.

A maior ocorrência de desastres que afetam o território pernambucano são seca e estiagem, enxurrada, alagamento, inundações, chuvas intensas, entre outros. Estes eventos geram impactos sociais e demandam ações - resposta de diversas políticas setoriais e precisam ser compreendidos a partir de suas classificações e normativas técnicas. Desta forma podemos apresentar alguns conceitos:

- ✓ **Desastre** - Resultado de eventos adversos, naturais, tecnológicos ou de origem antrópica, sobre um cenário vulnerável exposto à ameaça, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;
- ✓ **Estado de Calamidade Pública** - Entende-se por estado de calamidade pública 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<sup>3</sup>. Situação anormal decretada em razão de desastre que exceda a capacidade de resposta do município ou do estado atingido, requerendo auxílio direto e imediato do estado ou da União para as ações de resposta e de recuperação (Lei nº 12.608/2012, Art. 6º);



<sup>2</sup> Disponível em <https://atlas.ceped.ufsc.br/paginas/mapa-interativo.xhtml#>

<sup>3</sup> BRASIL. Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no Sistema Único de Assistência Social. Brasília: SNAS, 2018.



- ✓ **Situação de Emergência** - Situação anormal, decretada pelo município ou o estado, em razão de desastre, que embora não excedendo sua capacidade de resposta, poderá requerer auxílio complementar do estado ou da União para as ações de resposta e de recuperação;
- ✓ **Impacto** - Efeito do desastre em sistemas naturais e humanos. Os impactos podem ser sociais (doenças e perdas de vidas, absenteísmo no trabalho; estresse pós-traumático), ambientais (desequilíbrios ecológicos causados por perda ou alteração de ecossistemas), e/ou econômicos (custos decorrentes da reconstrução de infraestruturas e residências, paralisação de atividades);
- ✓ **Desabrigado** - pessoa cuja habitação foi afetada por dano ou ameaça de dano e que necessita de abrigo;
- ✓ **Desalojado** - Pessoa que foi obrigada a abandonar temporária ou definitivamente sua habitação, em função de evacuações preventivas, destruição ou avaria grave, decorrentes do desastre, e que, não necessariamente, carece de abrigo;

Para a Política de Assistência social é importante considerar que sua atuação se define a partir de situações de calamidades públicas e emergências socioassistenciais possibilitando a oferta de serviços e benefícios para pessoas afetadas temporária ou definitivamente por estes eventos. A questão de destaque para o enfrentamento destas situações, encontra-se ancorada na análise da dimensão social na ocorrência dos desastres e situações de emergência.

Atuar frente a estas situações constitui-se num grande desafio para a Assistência Social. Não raro, percebemos que muitas famílias têm ocupado áreas suscetíveis a desastres, e a vulnerabilidade a eles está relacionada, entre outros fatores, ao processo de segregação socioespacial, portanto, refere-se à desigualdade social e conseqüentemente, ao déficit de moradias. O acesso à moradia digna representa uma luta constante no âmbito das questões relativas a riscos e desastres, envolvendo aspectos jurídicos, sociais, econômicos, culturais, políticos, éticos e ambientais.

Podemos classificar os eventos geradores de emergências socioassistenciais em três categorias distintas: **fatores físicos e ambientais** (climáticos, geográficos), **fatores socioeconômicos** e **fatores políticos, administrativos, organizacionais** (regulação, fiscalização de políticas ambientais,



urbanas e de proteção civil), este último, por exemplo, podendo ocasionar as situações de remoção de famílias de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário.

Para compreender como as situações de pobreza e as condições de risco social e vulnerabilidades decorrentes podem interatuar na composição destas categorias, e, como estes fatores tornam as famílias suscetíveis aos efeitos danosos de uma ameaça é necessário analisar as várias percepções sociais dessas vivências, suas dimensões objetivas e subjetivas.

O empobrecimento da população brasileira, nos últimos anos, em especial no último ano, em virtude da emergência sanitária referente à COVID – 19, tem deixado as famílias mais vulneráveis e em situação de riscos constantes. Em algumas comunidades é farta a presença de materiais recicláveis, a precariedade nas instalações elétricas, e, uma questão que tem sido recorrente entre as famílias pobres: o uso de álcool para cozinhar alimentos provocando uma ampliação enorme nos riscos de incêndio. Realidade retratada pela organização da sociedade civil, Marco Zero Conteúdo, que publicou uma matéria intitulada “A pobreza pode queimar”<sup>4</sup> que retrata um pouco desta situação. Os incêndios de variadas proporções são comuns nestas comunidades e podem originar-se deste tipo de prática.

Muitas destas famílias são culpabilizadas por estarem em moradias de risco e não é analisado o contexto em que elas se encontram. O território precisa ser visto como um espaço dinâmico de produção das relações sociais que sofre influência direta e da mesma forma influencia a vida de cada família que ali encontra abrigo e sustento.

A maioria destes espaços são rapidamente ocupados por facilitar o acesso a bens e serviços (precário ou não), as atividades remuneradas (formais e informais), bem como uma rede mínima de apoio formada por laços afetivos e comunitários que se sustentam na perspectiva de pertencimento social. A resistência em sair destas áreas aponta, no mínimo, às grandes dificuldades de sobrevivência em outros territórios, tensões, enfrentamentos e disputas.

O valor do indivíduo depende, em larga escala, do lugar onde está, já o vimos. Em nosso país, o acesso aos bens e serviços essenciais, públicos e até mesmo privados é tão diferencial e contrastante, que uma grande maioria de brasileiros, no campo e na cidade, acaba por ser privada desses bens e serviços. Às vezes, tais bens e serviços simplesmente não existem na área, às vezes não podem ser alcançados por questão de tempo ou de dinheiro (SANTOS, 2012:190)

---

4 <https://marcozero.org/a-pobreza-pode-queimar/>



Para Pizzio e Silva (2016), essas perspectivas demonstram um cenário onde o risco, a vulnerabilidade e a pobreza encorpam um pano de fundo precário da garantia de direitos nos territórios, além de darem embasamento para a compreensão de um entendimento que caracteriza o território vulnerável. Desta forma, é no território que são produzidas as necessidades dos cidadãos, onde os direitos são negados ou assegurados.

Se para estes grupos que vivenciam, as situações acima relatadas suas condições de vida as tornam extremamente vulneráveis, há um outro grupo que ultrapassa todos os limites da extrema pobreza, insalubridade, ausência quase que total de laços familiares e rede de apoio, atreladas a vulnerabilidade locacional, como afirma Valencio, 2010.

O contexto socioambiental de vivência do grupo, no geral, recrimina-o, culpabilizando-o por sua destituição e tudo faz para que sua presença na cena seja efêmera. Como coisa fora do lugar e impura, o meio envolvente, numa ética disciplinar, destrói, desmonta e desfaz as possibilidades de reprodução das práticas que garantem a sobrevivência do grupo erodindo, por conseguinte, os sentidos ancorados nas paisagens e nas relações, sempre fugidias. VALENCIO (2010:53)

Ainda sob os mesmos aspectos, a autora afirma que este grupo populacional sofre uma contingência ainda mais acentuada pela ausência de tolerância, pela distância social alimentada pela desigualdade estrutural. Outrossim, são estranhos que não participam do espetáculo social e fazem o papel da não-pessoa, implicando uma relação de desrespeito e discrepância frente aos indivíduos. De maneira semelhante às pessoas que são afetadas pelos desastres e calamidades, as pessoas em situação de rua já vivenciam todas as intempéries relacionadas à ausência de abrigo, pobreza extrema e risco social. Além destes fatores, tem vivenciado situações como omissão de socorro, espancamento, expulsão de territórios. Para este grupo populacional estas ações são apenas mais um aspecto para ações de desterritorialização comumente justificadas por “falhas operacionais”, denotando práticas ilegais tanto do ponto de vista operacional quanto da missão institucional.

Por isso, é tão importante refletir sobre a luta pela garantia de direitos às pessoas que vivenciam situações diversas num contexto de emergências sociais, para que lhe sejam dadas as condições para uma vida digna antes do evento e após a sua ocorrência, o que implica ter acesso à serviços adequados que assegurem seguranças sociais e trabalho rede para minimizar os danos



decorrentes deste tipo de situação, em suma eventos adversos e de reconstruir a vida após o desastre nas diferentes esferas sociais.

É possível observar, que a maioria das situações que geram emergências sociais ocorrem sem que haja um planejamento para este tipo de ocorrência, no que diz respeito, especialmente a proteção dos direitos humanos destas pessoas. Podemos exemplificar como os mais básicos, aqueles relacionados às necessidades de subsistência das famílias: alimentos, água potável, vestuário, saneamento, alojamento e demais serviços básicos como os de saúde. Estes recursos devem ser disponibilizados sem que haja nenhum tipo de discriminação ou comprovação vexatória de necessidades. As características desta população vulnerável precisam ser observadas e os grupos mais vulneráveis (idosos, crianças, gestantes e pessoas com deficiência) também precisam ser imediatamente atendidos. Estas ofertas precisam atender aos critérios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade para garantir o atendimento de todos os afetados em condições de igualdade.

Muitas vezes, percebemos durante estes eventos que formam-se, ligeiramente, grandes redes comunitárias de apoio e solidariedade às pessoas afetadas por desastres e a consequente aproximação de famílias que são consideradas hospedeiras e que apresentam escassez similar destes itens. Podemos considerar expressões de pobreza e vulnerabilidade num mesmo contexto territorial ao que muitos considerariam oportunismo. Embora sejam perceptíveis, as formações de rede de apoio, é importante considerar a primazia do poder público frente às situações aqui relatadas. Protocolos e documentos internacionais de assistência humanitária recomendam a distribuição igualitária destes bens.

Na perspectiva de reconhecimento dos impactos destes eventos e das múltiplas necessidades que as famílias apresentam no momento das ocorrências, sem dúvida, a preservação e garantia dos direitos humanos tem se tornado a maior delas. As ações de proteção social e defesa civil precisam chegar até as famílias de maneira rápida e eficaz.

De acordo com Furtado e Silva (2014), as perdas são inúmeras e sinalizam as dificuldades para se recuperar e restabelecer suas condições de vida e desta muitos podem ser os aspectos elencados que retratam os principais impactos e necessidades das famílias em virtude destes eventos.



- Inexistência de planos de recuperação pós-desastre, que atenda de forma célere as demandas das comunidades afetadas;
- Dificuldade no acesso à informação por parte da população afetada e insuficiência de canais de comunicação;
- Despejo de famílias e realocação forçada;
- Uso inadequado dos recursos para a resposta ao desastre, por falta de consulta à população afetada e uso inadequado dos programas disponíveis para atendimento às pessoas afetadas;
- Denúncias de violência, maus-tratos e de exploração de crianças, adolescentes e mulheres em situação de abrigo ou nas áreas de reassentamento;
- Pagamento de valores de auxílio aluguel e de indenizações baixos e insuficientes para que as pessoas afetadas possam adquirir moradia no mesmo padrão e na mesma região;
- Insuficiência na prestação do atendimento em saúde mental da população afetada;
- Aumento na demanda por uso de ansiolíticos (tranquilizantes), do consumo de bebidas alcólicas e de outras drogas por parte da população afetada por desastre;
- Insuficiência na oferta do serviço de saúde ou oferta do serviço em situação precária em decorrência do desastre;
- Pessoas abrigadas por tempo demasiado (mais de três anos) em locais inadequados (exemplo: barracas de lona).

Estes aspectos demonstram que os principais problemas enfrentados pelas famílias estão relacionados à capacitação técnica insuficiente para atender aos grupos vulneráveis e suas famílias; dificuldade na articulação intersetorial, interdisciplinar e intercultural nas ações de redução de risco de desastre; baixa mobilização e participação comunitária no desenvolvimento de ações de Proteção e Defesa Civil; infraestrutura e recursos humanos e materiais insuficientes para gestão de riscos e atendimento dos grupos mais vulneráveis.

Segundo Valêncio (2009), o processo de desterritorialização para os abrigos são extremamente problemáticos e configuram-se em espaços com infraestrutura precária, muitas vezes distantes dos centros urbanos, o que dificulta acesso aos serviços. Isso também dificulta o processo de reconstrução das rotinas das famílias e superação das circunstâncias das situações



socioemergenciais que originaram suas saídas de um território sem estrutura para outro de igual potencial para as condições apresentadas pelas famílias.

A atuação territorializada da Política de Assistência Social e as análises privilegiadas das dinâmicas existentes nestes territórios permite-nos uma atuação diferenciada frente às situações aqui apresentadas. Temos, enquanto política social, atuação definida baseada em critérios que nos aproxima das demais políticas setoriais para as articulações necessárias, mas nos distancia das atividades comuns de resgates de famílias, transportes de objetos e preenchimento aleatório de instrumentais afetos a outros organismos municipais, também com funções definidas em suas estruturas. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, desde 2009, classificou o Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Públicas e de Emergências como serviço de alta complexidade com objetivos, provisões e mensuração de impactos esperados. Buscaremos aqui, durante todo o curso, canalizar as informações para fortalecer este trabalho técnico no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- BRASIL.** Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília: MDS, 2004
- \_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) Brasília: MDS, 2012;
- \_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS) Brasília: MDS, 2007;
- \_\_\_\_\_. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais – Resolução CNAS nº 109 de 11/11/2009. Brasília: CNAS,2009;
- \_\_\_\_\_. Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no Sistema Único de Assistência Social. Brasília: SNAS, 2018;
- \_\_\_\_\_. Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial. Brasília: SNAS, 2020;
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Atlas Brasileiro de Desastres Naturais. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br/paginas/atlas/>
- \_\_\_\_\_. Atlas Digital de Desastres no Brasil - disponível em <https://atlas.ceped.ufsc.br/#>
- \_\_\_\_\_. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012;
- \_\_\_\_\_. Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no Sistema Único de Assistência Social. Brasília: SNAS,2018;
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA.** 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). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 2020;
- DUTRA, Adriana Soares. **Gestão de Desastres e Serviço Social: o Trabalho de Assistentes Sociais Junto aos Órgãos Municipais de Proteção e Defesa Civil.** Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Departamento de Serviço Social,2017;



VALÊNCIO, Norma. **Sociologia do Desastre**. São Carlos: RiMA Editora ,2009.

PIZZIO, Alex e SILVA, Márcia. **Território Vulnerável e Desenvolvimento Humano: uma Análise à Luz da Política Pública de Assistência Social**. Revista Desenvolvimento em Questão. Ano 14, nº35.

Editora Enjuí: 2016. Disponível em

<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/issue/view/180>

FURTADO, Janaína Rocha e SILVA, Marcela Souza (org.) Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014.