

Processo de consolidação e normatização de políticas públicas no Brasil: estudo comparativo da implementação das políticas de Assistência Social e de Proteção e Defesa Civil

Kellen C. Dalcin¹

Samira Kauchakje²

Resumo

Os debates acerca da condução de políticas públicas perpassam pela intervenção do Estado e configuram o cenário de disputas de interesses, fundos públicos e espaço na agenda política. O estudo proposto neste trabalho terá como o foco o registro das principais etapas da consolidação de políticas públicas no Brasil, com base na experiência recente da Assistência Social, e da construção da política pública de Proteção e Defesa Civil. A análise comparativa proposta será desenvolvida a partir de aspectos históricos, normativos, relação com a sociedade civil, consolidação no âmbito do Estado e sua organização do sistema de gestão.

Palavras-chave

Políticas públicas; Proteção e defesa civil; Assistência social

Consolidation and standardization of public policies in Brazil: a comparative study of implementation of Social Assistance and Civil Defense

Abstract

The debates about the guidance of public policies underlie the intervention of the State and the scenario of disputes of interests, public funds and space on the political agenda. The study proposed in this work will be focused on the register of the main stages of consolidation of public policies in Brazil, based on the recent experience of social assistance, and construction of public policy on civil defense. The comparative analysis proposed will be developed from historical, regulatory aspects, relationship with civil society, consolidation within the State and its organization management system.

Keywords

Public policy; Civil defense and protection; Social assistance

Introdução

O objetivo principal deste trabalho é refletir sobre as principais ações normativas desencadeadas pela União, na implementação das políticas públicas de Assistência Social, e de Proteção e Defesa Civil, ainda em construção. Para tanto, será necessário resgatar o processo de reconhecimento e construção de políticas públicas no Brasil, além de registrar os principais fatos históricos e normativos que configuram a implementação das políticas públicas em questão. Pretende-se ainda analisar, de forma preliminar, as principais etapas, impasses e avanços para a consolidação das políticas públicas selecionadas para este estudo, por meio de sistema organizado e unificado nacionalmente.

A corrente teórica que balizará este trabalho é o materialismo histórico, pois o mesmo permite uma análise mais ampla dos dados cronológicos aqui retratados, e ainda, o estudo sobre os principais aspectos econômicos e culturais que configuram o papel do Estado neste cenário.

Foram utilizadas referências de autores que tratam da concepção de políticas públicas, como Souza (2006), Dye (2009) e Mota (2000), pois as análises destes contribuem para uma visão mais ampliada de como as políticas são forjadas no estado democrático. As produções de Souza (2006) e Dye (2009) trazem ao presente trabalho uma aproximação dos modelos de análise das políticas públicas e as concepções de formulação das mesmas nos campos de disputa de interesses no espaço governamental.

Já Mota (2000), assim como Yasbek (2004), Sposati (1995) e Valencio (2010), trata dos elementos mais direcionados aos processos de consolidação das políticas públicas abordadas neste trabalho, como forma de subsidiar as análises da trajetória histórica de cada uma delas, e por fim, dar conta de elementos relevantes para o estudo comparativo.

A hipótese desta produção é a de que a implementação e estruturação de normativas que regulem serviços de interesse público demandam um processo amplo de discussão e visibilidade dos temas perante a sociedade. Introduzir estes debates na agenda política depende de um acúmulo teórico e prático nestes campos, e de uma demanda reconhecida pela população para tais serviços e estrutura de organização.

Políticas públicas: breves aspectos teóricos

Cada contexto econômico e político possui diferentes variáveis que influem sobremaneira na estrutura de governo, no avanço ou implementação de políticas

públicas. Entretanto, pode-se afirmar que alguns determinantes são fundamentais para que haja efetiva regulação, financiamento e organização de serviços necessários à manutenção ou melhoria das condições de vida.

Segundo Souza (2006), não é possível determinar apenas uma definição do que seriam as políticas públicas. De forma geral, são classificadas enquanto iniciativas de governo, e as motivações para sua existência podem ser das mais variadas. Autores apontam-nas como escolha, racionalidade, solução de problemas, ou outras interpretações dos próprios governantes.

Porém, a autora (2006, p.25) aponta um aspecto comum e fundamental a todas estas interpretações. “No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos”.

Para compreender este processo, alguns modelos de formulação ou análise das políticas públicas são apresentados). Dentre eles, um possui maior relação com o trabalho aqui proposto, o “ciclo da política pública”.

Este modelo explicita algumas etapas necessárias para a consolidação das políticas em questão:

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 29).

Tal compreensão permite analisar as políticas públicas de uma forma mais dinâmica, considerando os diferentes períodos de implantação de cada um dos estágios e possibilitando a visão de totalidade. Além disso, traz importante destaque para a construção da agenda política e o papel dos atores sociais.

Estes dois aspectos são fundamentais para o objetivo do presente trabalho, que se propõe justamente analisar os diferentes processos pelos quais as ações de assistência social e de proteção e defesa civil necessariamente passaram ou passarão para alcançar o status de política pública.

Para Dye (2009) os modelos para análises de políticas públicas são representações do mundo real que auxiliam na compreensão dos fenômenos sociais, e no caso, políticos. Assim, são ferramentas construídas a partir de informações e características de determinado tema, com o objetivo de sim-

plificar explicar as causas, as motivações e as consequências de algum processo. No caso específico deste artigo, o autor se debruça sobre os principais modelos de análise da ciência política e aponta as possíveis formas de aplicação desses modelos no estudo das políticas públicas, bem como algumas deficiências desses modelos em explicar tais políticas.

O primeiro modelo descrito é o chamado modelo institucional. Esse modelo tenta explicar as políticas a partir das instituições governamentais em seus diversos níveis, ou seja, governos federais, estaduais e municipais, e seus Ministérios, Secretarias, tratando também das inter-relações entre parlamentos, judiciário e as outras instituições já citadas, e as consequências dessas relações na formulação e implementação das políticas.

A principal falha desse modelo, segundo o autor, é falta de reflexão sobre a relação entre as estruturas institucionais e o conteúdo das políticas, ou seja, o quanto determinadas estruturas tradicionais das instituições de governo podem influir ou mesmo impedir a aplicação de algumas políticas públicas.

Seguindo na abordagem, ele apresenta o modelo de grupo, no qual há o entendimento de que as políticas públicas são determinadas pela capacidade de pressão e influência de diferentes grupos sociais. Segundo essa apreciação, a função geral da política seria a de buscar o equilíbrio entre os interesses desses diferentes grupos sociais, para que alguns não sejam preteridos em detrimento de outros. Esse modelo guarda alguma semelhança com o modelo da elite, mas neste último, diferente do anterior, as elites econômicas seriam o único grupo com poder real de influência sobre a formulação das políticas públicas, pois a massa, segundo a teoria elitista, é apática e mal informada sobre tais políticas. Logo, tem sua opinião moldada pela elite em questões políticas, muito mais do que a elite pela massa. A teoria das elites, que embasa esse modelo, divide os grupos sociais para essa análise em uma pirâmide com basicamente três partes: a massa sendo maior e localizada na base da pirâmide; uma parte intermediária que seriam os funcionários públicos e administradores; e no topo a elite, minoritária, porém muito mais influente que as outras partes, dado seu poder econômico e, conseqüentemente, político.

Há ainda, no texto, a descrição dos modelos racional, incremental, da teoria dos jogos, da opção pública e o modelo sistêmico. Porém o foco aqui será apenas o racional e incremental, por entender que os outros não são úteis às intenções deste trabalho. O modelo racional parte do princípio de que as ações dos governos buscam o máximo de ganho social com o mínimo de cus-

tos possíveis. Esse modelo traz implícita a noção de máxima vantagem social, mostrando que não se deve adotar políticas em que os custos econômicos ou sociais sejam maiores que os ganhos.

Por fim, cabe descrever o modelo abordado por Dye (2009) como incrementalismo. Este modelo pressupõe que um determinado governo, ao assumir o poder, dá continuidade as principais políticas do governo anterior. Tal premissa partiria do fato de que é arriscado ter novas iniciativa em detrimento de outras que já estão institucionalizadas. Seria sempre mais seguro continuar e incrementar as ações do governo anterior ou, no máximo, reorientá-las. Nesta forma de análise está implícita uma noção conservadora, visto que a mudança de rumos nas políticas públicas entre diferentes governos seria apenas pontual.

Celina Souza (2006) resgata o conteúdo de Lowi (1964) sobre os formatos nos quais podem se enquadrar as mais diferentes políticas:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente (SOUZA, 2006, p. 28).

Com o fim de conceituar o que é política pública no presente trabalho, pode-se afirmar que as ponderações dos autores quanto ao tema são as mais adequadas para a perspectiva de análise aqui proposta.

Neste sentido, políticas públicas são compreendidas como as iniciativas dos governos para atender as mais variadas demandas da população. Quando se fala em demandas, é fundamental entender os embates e disputas políticas no espaço governamental, que fazem com que estas ações estejam diretamente ligadas ao contexto político, mais ou menos favorável às diversas políticas públicas.

Políticas públicas sociais no Brasil: Constituição de 1988 e cenário mais recente

Na fase do capitalismo concorrencial apresenta-se uma expansão do desenvolvimento das nações e, juntamente com ele, vários problemas de cunho social surgiam. A questão social, então, comparece através de suas expressões que se tornavam cada vez mais presentes na realidade, como por exemplo, a chamada pauperização da população.

Estas expressões eram consideradas por grande parcela da sociedade daquela época como “problemas sociais”, entendidos como questões subjetivas, de responsabilidade de cada indivíduo e fruto de sua incapacidade para o trabalho, considerada fundamental a todos os homens.

Os sistemas de proteção social compõem um conjunto de práticas que representam a presença da esfera pública de forma a corresponder as necessidades do desenvolvimento do sistema capitalista e de sua lógica de acumulação. Assim, percebe-se a intencionalidade da intervenção do Estado na reprodução da força de trabalho.

No período do capitalismo monopolista existiu o chamado pacto fordista-keynesiano que propiciou um terreno econômico e social favorável ao desenvolvimento das sociedades e da acumulação capitalista. O modelo fordista consiste basicamente em um sistema de produção formatado pelo controle hierarquizado, na redução do tempo da produção e aumento da qualidade.

No aspecto social tem-se o modelo keynesiano baseado na instauração de “políticas estatais de regulação econômica e social” (MOTA, 1995. p.127). O modelo de seguridade social adotado a partir da lógica keynesiana tinha como principal característica a concessão de benefícios aos sujeitos envolvidos diretamente com o aparelho produtivo, não excluindo as formas mais antigas de solidariedade entre a população e demais iniciativas da sociedade civil (MOTA, 1995).

Este sistema de seguridade social foi amadurecido e ampliado nos países desenvolvidos a partir do segundo pós-guerra, fase de maior expansão do capitalismo e da hegemonia americana. Essa “evolução” na seguridade social é denominada como o Estado de bem-estar social, no qual o Estado passa a atender plenamente as necessidades sociais da população.

No contexto brasileiro, percebe-se o aumento e a ampliação de benefícios para algumas frações de trabalhadores que possuíam maior capacidade de organização e poder de barganha. Em oposição ao modelo de bem-estar social adotado pelos países desenvolvidos, na realidade brasileira é caracterizado por Sposati como o “Estado de bem-estar ocupacional”:

Isto é, aqui as condições de reprodução social foram seletivamente estendidas a estratos ocupacionais a partir de sua importância econômica ou grau de organização política. (SPOSATI, 1995, p.14).

No Brasil, o governo de Getúlio Vargas impõe, por meio de sua ditadura, um modelo elitista e tecnocrata de controle do Estado, com uma lógica clientelista e particularista e alto poder de coalizão de interesses. O governo de Juscelino Kubitschek, igualmente com caráter populista, buscou demagogicamente a universalização da seguridade social, que acentuou ainda mais a crise financeira.

Durante as décadas do autoritarismo no país após o golpe de 1964, estabeleceram-se prejuízos incalculáveis não somente na economia, mas especialmente na liberdade e nos direitos sociais, políticos e trabalhistas conquistados ao longo dos anos. O esgotamento do regime ocorre por uma grande demanda da sociedade civil, que se mobiliza para reestabelecer a democracia, e com ela, recompor requisitos de cidadania perdidos. Neste processo, há uma significativa articulação das forças políticas mais progressistas, no sentido de trazer avanços e recuperar os danos causados pelo regime ditatorial, e nesta linha, as políticas públicas foram tema central para este processo de redemocratização.

Promulgada logo após um longo período ditatorial no Brasil, a Constituição representa a regulamentação do papel do Estado perante os cidadãos, resgatando as bases da democracia, através de um processo participativo no qual tiveram grande protagonismo os movimentos sociais e populares, categorias profissionais, partidos políticos e demais representações.

Outro fator importante refere-se ao processo de descentralização política e administrativa, que segundo Arretche:

Sob o Estado federativo pós 1988, os governos locais são de fato politicamente soberanos e aderem à descentralização com base em um cálculo em que são avaliados os custos e benefícios prováveis desta decisão. Isto implica que, para obter a adesão dos governos locais a um programa de transferência de atribuições, governos centrais devem implementar estratégias bem sucedidas de indução. Nestas condições, em um processo de reforma do Estado no qual se reconfigura o desenho institucional de um modelo nacional de prestação de serviços sociais, sob um Estado federativo com marcadas diferenças regionais e dotado de uma esmagadora maioria de municípios fracos, a capacidade fiscal e administrativa das administrações locais influi no processo de reforma. Isto porque as próprias capa-

idades para assumir a responsabilidade pública pela gestão de um dado programa social como um dos elementos do cálculo que realizam as administrações locais com vistas à tomada de decisão. (ARRETCHE, 1999, p. 135).

O ponto central colocado no modelo neoliberal que emergia era exatamente a minimização do papel do Estado, e o crescente repasse de responsabilidades para a iniciativa privada, colocando em risco as garantias conquistadas na década de 1980.

O último quartil do século 20 teve associações perversas para a política social latino-americana, pois combinou dois grandes ingredientes contrários à extensão da agenda dos direitos sociais providos pelo Estado: as ditaduras militares e a subordinação ao neoliberalismo do Consenso de Washington. (...)Enfatizo o não lucrativo ou filantrópico, valorizado pela regulação neoliberal, na medida em que acentua a não responsabilidade pública pela valorização das iniciativas da sociedade que não asseguram direitos sociais. O enquadramento neoliberal imposto pelo FMI aos países latino-americanos subordinou a ampliação da agenda pública ao mercado e à filantropia e configurou a oposição entre o Estado e os reclamos dos movimentos sociais. (SPOSATI, 2011, p. 107 - 108).

Alguns desafios são apontados no sentido de reaver o local das políticas públicas enquanto pontos fundamentais para redução das desigualdades. Já para políticas mais tradicionais, como educação e saúde, é relevante a universalização do acesso, posta a grande migração destes serviços para a iniciativa privada, ainda como impactos do neoliberalismo.

Assistência social no Brasil: aspectos históricos, normativos e a relação com a sociedade civil

A assistência social brasileira remonta diretamente as ações do primeiro-damismo e, portanto, as práticas de nepotismo ainda muito presentes no Brasil. Além desta característica central, as ações de assistência social tiveram um caráter pontual, assistencialista e clientelista durante muitas décadas.

A Assistência Social no Brasil tem sua origem histórica baseada na caridade, filantropia e na solidariedade religiosa perdurando desta forma até a década de 40. Com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho, as práticas assistenciais de benemerência foram apropriadas pelo Estado direcionando dessa forma

a solidariedade social da sociedade civil. A primeira grande regulação da assistência social no país foi a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS - criado em 1938. Em 1947 foi criada primeira grande instituição de assistência social: a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com o objetivo de atender as famílias dos pracinhas combatentes da 2ª Guerra Mundial. Inicialmente caracterizou-se por um atendimento materno-infantil. A LBA assegurou estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República, imprimindo dessa forma a marca do primeiro-damismo junto à assistência social e estende sua ação às famílias da grande massa não previdenciária, atendendo na ocorrência de calamidades com ações pontuais, urgentes e fragmentadas (...). (SPOSATI, 2005, p. 20).

Durante as décadas do século XX, a assistência social foi se configurando como política assumida pelo Estado para a resolução dos chamados problemas sociais. O campo da assistência social é reconhecido como importante para a regulação das relações sociais e para a reprodução da força de trabalho. Por esta razão pode se explicar a presença das primeiras-damas como gestoras desta política, no sentido de centralização do poder e de perpetuação de práticas assistencialistas e paternalistas. “A assistência sempre se apresentou aos segmentos progressistas da sociedade como uma prática e não como uma política. Uma prática arcaica sem capacidade de modernização e inovação. Uma prática fadada à condição de ação marginal”. (SPOSATI, 1995. p. 29).

O grande potencial eleitoral das “ações sociais” e a pouca regulação estatal sobre o tema favoreceram a permanência de estruturas precárias, desqualificadas e não continuadas para a prestação de serviços de assistência social. Tais fatos, conseqüentemente, perpetuavam a situação de não acesso das populações vulneráveis aos principais serviços e direitos garantidos pela Constituição Federal no que tange à política em questão.

Sua inserção na Constituição, expressa, de um certo lado uma mobilização de alguns setores da sociedade, de algumas categorias profissionais, sobretudo dos assistentes sociais, de alguns núcleos de estudos no Brasil como o da UNB e o da PUC São Paulo. Esses núcleos tiveram uma certa interferência na inserção da assistência social na Constituição de 1988, mas essa inserção também vai expressar um contexto mais amplo de transformações societárias sobretudo nas relações de trabalho, no mundo capitalista que vai exigir políticas assistenciais. Isso aconteceu não apenas no Brasil, mas no mundo todo. (YAZBEK, 2004, p. 23).

A promulgação da Constituição Federal significou a efetivação legal das reivindicações expressas pela população no sentido da garantia dos direitos sociais tão fragilizados e desrespeitados durante o período ditatorial do país. Como resposta ao estado de constante degradação das condições de vida da população e de seus direitos, houve o aparecimento e articulação de movimentos sociais que pressionavam para o fim do regime militar e a redemocratização do Brasil.

A normatização específica que segue a Constituição Federal é a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993, que tem como principais avanços a definição de responsabilidades dos entes federados quanto aos planos, fundos e conselhos de assistência social.

Este significativo histórico permaneceu sem grandes avanços durante aproximadamente dez anos, nos quais ocorreu um processo amplo de “desresponsabilização” do Estado, privatizações e globalização.

No início do primeiro governo Lula, o cenário novamente foi aflorado pelas demandas populares, maior envolvimento de atores políticos democráticos, categorias profissionais e retomada do papel do Estado em alguns setores.

Após um longo período de debates, conferências e produções teóricas, em 2005 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que traz os principais eixos, diretrizes, responsabilidades, formas de financiamento, controle social e avaliação da assistência social no Brasil. Em seguida, foi aprovada também a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, outro importante avanço na regulação da política em questão.

Consolidação no âmbito do Estado: organização do sistema de gestão

Tendo como base o modelo de ciclo de gestão das políticas públicas, existem três respostas que definem a formatação e priorização das agendas pelos governos:

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. (...) Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão,

ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Seguindo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas. (SOUZA, 2006, p. 30).

A partir destas definições, pode-se dizer que a assistência social no Brasil classifica-se na combinação entre a segunda e terceira forma, pois destaca-se a construção de debates acerca da seguridade social e do contexto democrático no país, e ainda, o importante papel desempenhado pelos atores sociais mobilizadores da inserção da política na Constituição.

Após uma sequência de normativas específicas para a política nos anos de 1990 e 2000, a organização de um sistema unificado de gestão de assistência social no país pode ser observada de forma mais clara a partir de 2004. Este foi o ano de aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, no qual foram regulados eixos e diretrizes, regulação e controle. Em seguida, a Norma Operacional Básica – NOB tratou da organização dos serviços socioassistenciais, formas de financiamento e responsabilidades dos entes federados na gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O referido sistema organiza os serviços oferecidos em dois eixos de proteção social: básica e especial. A primeira visa prevenir situações de risco por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios voltados às famílias, considerando a especificidade de cada integrante e a vulnerabilidade apresentada. Já a proteção social especial é destinada a famílias e indivíduos que passaram por situações de violação de direitos e cuja atuação depende de intervenção e de serviços mais complexos.

A prestação destes serviços ocorre basicamente na esfera municipal, seguindo a lógica de descentralização política e de construção das demandas e respostas pelo poder público na esfera territorial. Este formato permite que haja maior estruturação das equipes técnicas e, principalmente, a continuidade na prestação dos serviços às famílias, reconhecendo suas potencialidades e necessidades.

A lógica de cofinanciamento também tem o foco no atendimento permanente e para cumprir este objetivo, bem como a previsão da Constituição, o financiamento desta política ocorre de forma compartilhada, ou seja, pelo cofi-

nanciamento de todos os entes federados. Cada esfera prevê e aloca seus recursos em fundos públicos, de maneira a garantir maior transparência e qualidade na aplicação dos recursos.

Assegurados estes quesitos normativos e de cofinanciamento, o SUAS ainda apresenta ganhos na gestão do trabalho, acesso à informação, rede de serviços socioassistenciais e demais avanços que posicionam esta política num espaço privilegiado, muito diferenciado do que há algumas décadas era reconhecido como ação de bem-estar e não como direito de cidadania.

Defesa civil no Brasil: aspectos históricos, normativos e a relação com a sociedade civil

Assim como em outros países, a organização das ações de Defesa Civil no Brasil decorre dos impactos gerados pela participação das nações na Segunda Guerra mundial. A ocorrência de eventos que causaram grande número de vítimas coloca-se como novo desafio para organização de serviços de atendimento à população civil. No caso brasileiro, acidentes envolvendo navios de passageiros também contribuíram para a estruturação da primeira iniciativa do Governo Federal para este foco: o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, instituído em 1942, o qual um ano depois teve seu nome alterado para Serviço de Defesa Civil, extinto em 1946.

Após 20 anos, ocorre uma grande enchente na região sudeste do país, o que reforça a necessidade de aprimorar as normativas sobre o tema, que em um primeiro momento é absorvida pelos estados. Nesta esfera, registra-se a primeira iniciativa em 1966, no estado da Guanabara (Rio de Janeiro), e só no ano seguinte a União cria o Ministério do Interior, que agrega ações de atenção a calamidades públicas.

Foi então que um grupo de trabalhadores elaborou no Estado da Guanabara (atual Rio de Janeiro) o Plano Diretor de Defesa Civil, o qual definia as atribuições dos componentes do Sistema Estadual e estabelecia as primeiras Coordenadorias Regionais no país. (...) Um ano depois, o governo brasileiro criou o Ministério do Interior que, entre outras atribuições, assistia as populações atingidas por calamidades públicas em todo o território nacional. Em 1969, foram regulamentados o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP). (BRASIL, 2010).

A Constituição Federal (1988) prevê, em seu artigo 22, alguns temas de legislação privativa da União, e dentre eles consta a Defesa Civil: “XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional”. Ainda na Carta Magna, (1988, art. 21, inciso XVIII) consta como competência da União “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”.

Ao longo dos anos, esta estrutura recebeu diversas denominações, passando a integrar Ministérios da Justiça, do Interior, e da Integração Nacional, como é concebido atualmente. Em termos de legislação, a Lei nº 12.608, de abril de 2012, organiza e traz os principais aspectos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, incluindo itens de financiamento e organização do atendimento.

A referida legislação tem origem em decretos e portarias criados a partir de 1988 e aprimorados nos anos de 2005 em diante. A inexistência de legislação ampla durante algumas décadas e a transição da pasta entre diversos Ministérios demonstra a fragilidade deste debate na sociedade brasileira e também nas esferas políticas.

A sociedade brasileira presencia anualmente episódios de deslizamentos, chuvas torrenciais, secas e demais fenômenos naturais que decorrem em prejuízos humanos e materiais cada vez mais altos. Para muitos, pode parecer que estes eventos já fazem parte do calendário de notícias e acontecimentos, e que ao passar dos anos, poucas medidas preventivas ou melhorias são realizadas.

Certamente, esta análise faz parte do imaginário popular sobre o tema de Proteção e Defesa Civil, e pouco se sabe sobre sua estruturação em territórios, municípios e demais níveis de governo. Valencio (2010) uma das principais autoras da sociologia que trata de desastres no país, contribuiu para a organização deste referencial a partir de elementos como a organização e postura das equipes técnicas, contexto socioeconômico e especialmente, a condução de serviços voltados às populações mais vulneráveis economicamente:

Muito amiúde, neste país, se diz que as chuvas matam. Construiu-se um senso comum, que os órgãos de imprensa aderem e difundem, atribuindo aos céus a causa da devastação e das vidas ceifadas. A conveniência do fortalecimento desse imaginário é o escamoteamento da preocupação pública para com aquilo que Torres e colaboradores (2003) denominam como as hiperperiferias, isto é, a superposição da precariedade socioeconômica e dos riscos ambientais sobre

um mesmo grupo em dada inserção territorial. No caso brasileiro, não é a pobreza estrutural apenas, mas a injustiça social aquilo que eleva a vulnerabilidade aos eventos hidrometeorológicos, injustiça que o sistema sociotécnico de defesa civil reforça ao invés de reparar. (VALENCIO, 2010, p. 15).

Durante o evento “II Reunião Regional de Mecanismos Internacionais de assistência Humanitária”, ocorrido em Santa Catarina em 2009³, a Secretária-geral assistente da Oficina das Nações Unidas para Assuntos Humanitários (OCHA), Catherine Bragg (2009) citou que os desastres têm se tornado cada vez mais constantes em todo o mundo e, infelizmente, ocorrem com maior incidência nas comunidades empobrecidas. Segundo ela, a tendência é que esta realidade perdure, pois as comunidades com pouca estrutura, planejamento e medidas educativas e preventivas sobre acidentes, estão mais vulneráveis aos efeitos de um desastre. Estas características são bastante comuns em regiões pobres, onde o acesso a políticas e equipamentos públicos é praticamente nulo, bem como a presença dos governos locais.

Pablo Gonzalez, chefe do Programa de gestão de riscos, do Departamento de desenvolvimento sustentável da Organização dos Estados Americanos – OEA retrata uma concepção bastante comum e equivocada com relação às comunidades empobrecidas afetadas por desastres:

Retiramos os pobres e eles retornam à região do risco. Pensamos que esta é uma questão de pura ignorância e pouca educação. Porém, somente a comunidade rural, indígena, ribeirinha, pobre, vulnerável sabe o que é conviver diariamente com a ausência de serviços e com o descaso do poder público e, portanto, não tem outra opção senão instalar-se perto de rios, por exemplo, como forma de acesso à água, fundamental à manutenção da vida e de fácil acesso para populações ricas. (GONZALEZ, 2009).

A situação econômica, portanto, é fator determinante para o impacto de eventos emergenciais nas populações. Por consequência, o papel do Estado nestas situações é muito relevante e amplo, pois há uma relação direta com as demais políticas públicas e acesso a serviços, bens e informações que venham a garantir uma resposta mais adequada ante aos desastres. Todavia, é importante destacar que eventos desta natureza não acometem somente áreas de menor renda, posta a realidade presenciada em eventos mais recentes no Brasil.

O mapeamento de áreas de risco de desastres é uma das ações que englobam a gestão de Proteção e Defesa Civil. Estas áreas correspondem a espaços em que existe probabilidade de ocorrência de desastres, que pode ser ampliada ou reduzida a partir de alguns quesitos. O conceito de vulnerabilidade tem relação direta com esta análise, pois em algumas situações, o risco não pode ser anulado, porém, a vulnerabilidade da comunidade envolvida pode ser determinante para a magnitude do desastre.

Para além do mapeamento das áreas, existe o trabalho de cunho educativo perante o risco, chamado de comunicação de risco. Ações com este foco buscam não apenas a intervenção passiva dos agentes públicos de resposta, mas envolvem a participação de moradores no processo de conscientização, monitoramento e proteção.

Por obter um histórico de ações de resposta aos impactos causados pelos desastres, os serviços são caracterizados apenas nesta etapa. Decorrente desta lógica existe também a construção de uma imagem de que as ações resumem-se à coleta, organização e repasse de donativos, e coordenação de ações locais de enfrentamento das causas dos desastres.

Entretanto, há um esforço dos órgãos relacionados para que exista uma reversão deste entendimento, compreendendo o desastre de uma forma mais ampla e, portanto, com maiores possibilidades de intervenção na ótica da redução de danos.

Ainda do ponto de vista político, a defesa nacional deve constituir uma política de Estado e não uma política de governo. Deve haver um arranjo político subjacente à estrutura de defesa nacional, que, ao reunir militares e civis, partidos políticos e sociedade, permita sua condução acima das simples rivalidades. Possibilitando participação ativa na definição de prioridades, alocação de recursos e elaboração do orçamento. (ALMEIDA, 2010, p. 72).

O relatório final da 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, realizado em 2010, traz alguns indicativos para que efetivamente ações desta natureza sejam configuradas enquanto política pública. O próprio estabelecimento de um Sistema Nacional pode ser considerado o principal avanço normativo e político neste sentido.

Moura, em sua análise mais aprofundada sobre desastres e território, também aponta a necessidade de intensificar estudos de avaliação de riscos, identificação de populações mais vulneráveis, citando especialmente elementos como pesquisa, formação de equipes multidisciplinares, planejamento e gestão urbana.

Ante a inevitabilidade dos fenômenos que impulsionam tais desastres, devem-se escolher medidas permanentes de prevenção e planejamento para evitar seus impactos, e de preparo para atenção às vítimas, caso ocorram. Evidentemente, muitas medidas implicam um volume elevado de recursos, porém este será insignificante se consideradas as conseqüentes perdas que acompanham as tragédias. Medidas preventivas (...) requerem suporte em redes de monitoramento para acompanhar o desenvolvimento e a evolução dos eventos, e em sistemas de advertência preventiva em áreas sujeitas a eles. Complementam-se com regulamentos e normas técnicas dispostos em instrumentos legais e jurídicos, (...) assim como são imprescindíveis políticas de moradia e programas educativos sistemáticos, que instruem acerca dos efeitos dos desastres e as atitudes básicas de prevenção e socorro. (MOURA, 2008, p. 64).

Consolidação no âmbito do Estado: organização do sistema de gestão

A partir dos elementos trazidos por Souza (2006), é possível delinear a condução no processo de incorporação na agenda política, pela concepção de que algumas iniciativas devem ser tomadas para reversão do quadro. Os cenários de desastres presenciados pela população ao longo dos anos vêm ficando cada vez mais recorrentes, assim como as críticas acerca das ações e investimentos em resposta.

Dentro do processo de ciclo de gestão), e a partir destes elementos, pode-se afirmar que o modelo que focaliza os problemas é o elemento mais aparente que contribui para a compreensão de defesa civil enquanto política pública (SOUZA, 2006)

Enquanto conceito pode-se compreender defesa civil enquanto um conjunto de ações direcionadas para minimizar e evitar desastres, garantindo a preservação da integridade física e moral da população, bem como restabelecer a normalidade social. (LOPES, 2009).

Desde 2009, a ampliação do conceito de Proteção e Defesa Civil vem sendo traduzida pela organização de quatro fases nas ações de redução de desastres: prevenção, preparação, resposta e reconstrução. A prevenção é um conceito que visa reduzir ao máximo ou anular a possibilidade de um desastre. Já a preparação é o estágio subsequente e envolve estratégias para ampliar a capacidade de enfrentamento dos desastres, quando os mesmos não podem ser evitados. Resposta é o estágio em que ocorrem ações mais comumente associadas, como o socorro, redução de danos e prejuízos. Por fim, a reconstrução é a última fase, na qual o objetivo é o retorno à normalidade, e restabelecimento da comunidade.

Estas etapas são contempladas nas diversas esferas de organização da Proteção e Defesa Civil no país, que é concebida por meio do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), constituído por representantes do governo federal e da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil que é o órgão central, alocado no Ministério da Integração Nacional.

Regionalmente, existem as Coordenadorias Regionais, seguidas dos órgãos estaduais e do Distrito Federal, as Coordenadorias Estaduais. Nos municípios estão localizadas as Coordenadorias Municipais, que possuem como uma das principais tarefas, articular a criação de Núcleos de Proteção e Defesa Civil em territórios com demanda por gestão de desastres.

Além destes, existem ainda órgãos de apoio, formado por entidades públicas nas esferas estaduais e municipais, e do âmbito privado, que possam auxiliar os órgãos contemplados no SINPDEC.

A Política Nacional de Defesa Civil/Lei nº 12.608 (BRASIL, 2012) tem como objetivo principal a redução de desastres. Considerando as características de eventos emergenciais, cita que a eliminação dos desastres seria tarefa inatingível, e somando a isto, a Política contextualiza alguns determinantes que validam a relevância de uma política de prevenção e redução de desastres. Os itens apontados sinalizam o grande crescimento populacional, industrial, a especulação imobiliária, desemprego e demais fatores como agravantes à construção de comunidades e cidades seguras.

As diretrizes e metas da Política consolidam as intenções de efetivação do Sistema Nacional, conforme organização citada anteriormente, com forte interação entre as esferas de governo, e o reconhecimento dos territórios como ponto central da organização do Sistema.

Como forma operacional, apresentam-se ainda programas e projetos definidos a partir dos eixos de prevenção, preparação, resposta e reconstrução, como meio de auxiliar e orientar a consolidação dos sistemas nas esferas municipais, especialmente.

Em 2012 foi publicada no Diário Oficial da União legislação que busca aprimorar e rever alguns conteúdos relacionados à Defesa Civil, e que introdução o termo “Proteção e Defesa Civil”. Trata-se da Lei 12.608, que torna-se um marco no sentido de reafirmar algumas diretrizes anteriormente dispostas nas legislações, e ainda, traz de forma mais ampliada as competências dos entes federados, sinalizando as responsabilidades e perspectivas de atuação da União, estados e municípios.

Análise comparativa do processo de consolidação entre as políticas de assistência social e proteção e defesa civil

A comparação proposta neste trabalho faz-se relevante como forma de analisar o percurso que cada uma delas desenvolveu para chegar ao estágio de política pública. A composição dos sistemas nacionais apresenta características comuns, e, além disso, o público atendido por elas é também bastante semelhante.

A análise também compreende o processo de gestão como determinante, assim como a inserção das mesmas na agenda política brasileira, e os respectivos argumentos que colocam as políticas em evidência. Para tanto, serão aqui expostos elementos considerados importantes, que visam demonstrar as similaridades, possibilidades de articulação e perspectivas de melhoria para ambas.

Em âmbito mais geral, o tema de redução de desastres ganha relevância a partir de compromissos assumidos internacionalmente pelos países, por iniciativa de organismos ligados às Nações Unidas. Em 2005, 168 países assinaram o Marco de Ação de Hyogo, atualmente o documento mais importante para redução de risco de desastres, que prevê iniciativas para que até 2015 haja redução significativa no impacto causado por desastres em todo o mundo.

Segundo a análise de Norma Valencio (2010) existe uma relação hierárquica entre os agentes e a população, o que acaba por simbolizar os moradores como meras vítimas, isentas de conhecimento, o que os impossibilitaria de avaliar as melhores formas de habitação e sociabilidade. Em decorrência desta análise, apresenta-se o risco em compreender a atuação de forma fragmentada, tratando apenas em prover informações à população como meio exclusivo para evitar os impactos dos desastres, em detrimento de uma análise mais ampliada, que envolve a desigualdade social no país, formação socioeconômica e a relação estrita entre as outras políticas e direitos garantidos.

Para além, Valencio (2010) cita a tecnicidade como barreira à uma cultura de prevenção e redução de riscos, o que acaba por privilegiar um discurso institucional e burocrático, que não aproxima a população da realidade a ser pensada, planejada e enfrentada conjuntamente. Somado a isso, ainda existem as disputas entre corporações profissionais pela coordenação do Sistema Nacional e sua relação direta ao militarismo.

No campo da assistência social, também se configuram desafios, mas tornam-se notáveis os avanços conquistados nas últimas décadas. Em 2010, “99,7% dos municípios brasileiros já estavam habilitados em um dos níveis de gestão do SUAS” (BRASIL, 2012). Além disso, foram determinadas algumas pactuações para aperfeiçoamento e aprimoramento da gestão em estados e municípios.

Pode-se afirmar que o papel da assistência social foi ressignificado, seja por meio do aparente reconhecimento enquanto política pública, e ainda, da visibilidade dada aos programas, projetos e benefícios a ela atrelados.

Por outro lado, ainda algumas barreiras devem ser enfrentadas como a gestão do trabalho do Sistema, regulação de entidades prestadoras de serviços, ou seja, da rede socioassistencial, e propriamente o reconhecimento da sociedade em relação às ações enquanto direito de cidadania.

Composição das equipes

Enquanto para a assistência social, os atores de diversas formações profissionais exerceram função primordial em relação aos avanços na legislação, no caso da Proteção e Defesa Civil, esta não apresenta o mesmo caráter de agregação profissional. Esta afirmativa justifica-se pela ainda forte presença das figuras militares nos espaços que compõe as estruturas.

De fato, não podemos confundir a assunção de responsabilidade com o monopólio da ação e do conhecimento sobre a Defesa Civil. Entendemos que o aparelho de estado deve estar fortemente organizado e preparado para assumir sua responsabilidade no enfrentamento de desastres. Entretanto, essa assunção de responsabilidade não pode resultar na monopolização das ações de Defesa Civil por algum organismo público ou privado. Sabemos que esse monopólio pode ser observado quando a Defesa Civil se torna sinônimo de um nome de instituição ou de uma pessoa específica. A concentração de informação e de iniciativas em algum ator social ou governamental significa que tal monopólio está acontecendo. E o pior, essa concentração pode significar que a sociedade está exposta a perdas e danos. (LOPES, 2009, p. 05).

Um dos preceitos adotados pela política é de que a “Defesa Civil somos todos nós”. Isto representa a intenção de que exista maior relação entre entidades civis e militares, especialmente fortalecendo a participação popular no processo. Esta lógica é bastante coerente no sentido de uma gestão integrada de riscos, porém, pode sinalizar a indefinição do campo profissional da Proteção e Defesa Civil.

Este argumento é reforçado pelo fato de que a seleção de profissionais de assistência social é altamente marcada por processos de concursos públicos, o que ainda é muito pouco percebido na defesa civil. São poucos os governos que organizam suas equipes por meio de processos públicos de seleção, tampouco há uma definição de quais profissões compõe este campo sócio-ocupacional tão vasto.

A política de assistência social pode, neste caso, servir como um parâmetro pois definiu, por meio de equipamentos públicos e complexidade dos atendimentos, o perfil mínimo das equipes que prestarão os chamados serviços socio-assistenciais. Em que pesem às dificuldades de implementação destes padrões, somente a configuração destas equipes já é fator de avanço para a assistência.

Ainda sobre este prisma, faz-se relevante indicar a primeira similaridade, ligada aos profissionais das áreas. Nas duas, mantém-se uma visão diretamente ligada ao trabalho voluntário, facultativo ou até mesmo com pouca qualificação para atuação. Em que pese o grande respeito público pelas equipes de resposta à emergência, como bombeiros, os agentes de Proteção e Defesa Civil também dividem com os profissionais de assistência uma herança de pouco reconhecimento da sociedade sobre sua função. Popularmente podem até estar ligados à imagem de profissionais que atuam com a pobreza, e pela lógica das elites, realizam um trabalho pouco ou menos relevante como status profissional.

Organização dos sistemas de gestão no contexto democrático

Dado o breve período de vivência democrática experimentado nas últimas décadas, há de se destacar a condução de cunho neoliberal, na qual as políticas públicas de forma geral passaram por um momento de crise, e até mesmo de descaracterização de seu caráter público. Isto posto, o período que se seguiu aos governos de Fernando Henrique Cardoso, foram fundamentais para resgatar a real função social das políticas, ou seja, da figura do Estado enquanto provedor de serviços e bens, de modo a garantir direitos à população.

Sob esta ótica, os anos de 2004 e 2007 foram, respectivamente, marcos históricos para uma melhor configuração das políticas de Assistência Social e de Proteção e Defesa Civil. Haja vista que ainda existem muitas conquistas para ambas as áreas, estes anos demarcaram um novo olhar e um reposicionamento das mesmas na agenda política brasileira, e consolidam os sistemas de gestão nacionais e unificados: o SUAS e o SINPDEC.

É expressiva a semelhança entre a organização dos sistemas e políticas nacionais que organizam os mesmos. Para ambos, observa-se a definição de atribuições previstas no pacto federativo, destacando as responsabilidades, contrapartidas e lógicas de gestão compartilhada entre União, estados e municípios.

Relação com demais políticas públicas

Um ponto relevante e muito interessante a ambas é seu papel de transversalidade com demais políticas. Não se pode pensar a política de Proteção e

Defesa Civil desatrelada do planejamento urbano, dos equipamentos públicos de saúde, educação, da política de habitação, dentre outras tantas iniciativas públicas. Da mesma forma, a assistência social possui relação direta com estas e outras ações, seja para o processo de articulação entre instituições, de atendimento baseado no conceito de matricialidade sociofamiliar e territorialidade previstas na Política Nacional regente.

Para além da relação entre outras políticas, é fundamental registrar que em algumas situações possuem trabalhos complementares. O melhor exemplo disto é justamente o momento das emergências, quando o trabalho dos profissionais no cadastramento de famílias desabrigadas ou desalojadas torna-se primordial, bem como a concessão de benefícios eventuais para provimento das necessidades básicas destas populações.

Limites de efetivação e articulação

Apesar dos notáveis avanços concretizados para cada uma das políticas citadas, há de se problematizar alguns aspectos da efetivação de ambas, e especialmente, as possíveis dificuldades de articulação entre as ações.

O financiamento público, por exemplo, é ponto central para ambas as políticas. Cabe localizar o cenário de crise do capital, da disputa pelos fundos públicos e orçamento, como determinantes para execução das ações, programas e políticas previstas em cada uma delas.

Um estudo muito recente do Banco Mundial (2014) aponta alguns desafios para a área de Proteção e Defesa Civil brasileira e, entre eles, destaca o pleno funcionamento do fundo nacional de desastres, o aprimoramento da gestão financeira para repasses a áreas afetadas, além da melhoria no mapeamento de dados sobre os desastres. A transparência e o controle na gestão de recursos disponibilizados à populações prejudicadas por desastres é notoriamente um desafio a ser enfrentado. Além disso, a própria regulação dos fundos públicos, o estabelecimento de formas de funcionamento e a disponibilidade orçamentária são aspectos essenciais para o avanço desta política.

No campo da assistência social volta-se a atenção para o orçamento da seguridade social no mesmo contexto. As mudanças econômicas e seus efeitos oferecem ameaça importante para o desenvolvimento e continuidade das ações de assistência social, e não somente a esta, mas pela cada vez mais acirrada disputa por recursos e direitos que afeta o sistema de seguridade social brasileiro.

Posta esta dificuldade no âmbito financiamento, pode-se seguir para os elementos que potencialmente dificultam a integração entre as duas políticas. No

referido caso, assim como em exemplos mais emblemáticos como saúde e educação, a integração enfrenta desafios cotidianos, seja na relação entre as equipes técnicas, sistemas específicos, formas de organização de cada política, entre outros que podem prejudicar ações de interface.

O objetivo principal das políticas públicas é atender a demanda da população e, para tanto, é difícil imaginar sua plena configuração quando não considerados aspectos complementares, como incorporação de dados mapeados por outros órgãos e, de fato, o conhecimento daquele território com suas potencialidades e problemáticas.

As ações pontuais e fragmentadas não possibilitam agendas integradas de debate. Portanto, promover e garantir espaços de planejamento entre as políticas, não apenas as citadas neste artigo, são instrumentos a serem considerados. Além disso, a visão estratégica dos órgãos executivos é fundamental, pois localmente é possível ter acesso à realidade de cada município, e assim, garantir aplicação das premissas das políticas públicas em prol da cidadania.

Considerações finais

Existe uma grande capilaridade das políticas em questão, especialmente nas populações mais vulneráveis social e economicamente. Isto é exposto pelo fato de que ações de diagnóstico de comunidades, levantamento de demandas, gestão e planejamento urbanos, prevenção de situações de risco, otimização de recursos e iniciativas públicas, podem ser muito mais qualificadas se houver maior interface.

A referida articulação caberá como estratégia importante para o fortalecimento das populações já tão fragilizadas por processos de exclusão social e especulação imobiliária, apenas como alguns exemplos. Além disso, permitirá uma ação mais efetiva e totalizante que garanta a presença do Estado para os cidadãos que vivenciam, de forma mais significativa, a ausência dos governos nas políticas públicas. Estes avanços não serão possíveis se também não forem discutidos aspectos centrais, como a configuração dos territórios, o modelo de desenvolvimento urbano e rural, sempre com o horizonte que leve à efetivação de ações que visem o fim da exclusão e da desigualdade social.

Em que pesem os avanços já consolidados pelo SUAS, há de se registrar a necessidade de centrar programas e serviços que contribuam para o efetivo acesso a bens e serviços, de forma a reduzir a histórica desigualdade no Brasil. No caso da Proteção e Defesa civil, configura-se um contexto diferenciado no qual há muito a ser aprimorado em comparação à assistência social. Em uma análise mais geral, percebe-se que a pouca ou inexistente estrutura desta polí-

tica nos municípios é o principal fator que impossibilita seu protagonismo nos debates acerca do planejamento das cidades, tema para o qual a segurança de comunidades é fator imprescindível. Como exposto anteriormente, a população que mais sente os prejuízos da ausência de uma Defesa civil organizada, é justamente aquela que vive em áreas de risco, possui baixa renda, e tem maiores dificuldades de acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. Trata-se de uma política estratégica, o que indica a necessidade de organização neste patamar, para que possa efetivamente contribuir para maior inclusão desta população vulnerabilizada, ampliando a visibilidade do SINPDEC, como sistema ampliado e de reconhecimento público que atualmente o SUAS alcança.

Referências

ALMEIDA, Carlos Wellington de. *Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas*. Revista Opinião Pública vol. 16 n.º 1 Campinas Junho, 2010. Disponível em; <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762010000100009&script=sci_arttext> Acesso em: 23 de out. 2012.

ARRETCHE, Marta T. S. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. Revista brasileira de ciências sociais, vol. 14, n.º 40. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>.> Acesso em: 22 de out. 2012.

BANCO MUNDIAL, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Associação Internacional de Desenvolvimento. *Lidando com Perdas: Opções de Proteção Financeira contra Desastres no Brasil*. Disponível em: <https://www.understandrisk.org/sites/default/files/files/useruploads/opcoes_de_financiamento_de_riscos_de_desastres_no_brasil-port-final-web.pdf.> Acesso em: 12 de mar. 2015.

BRAGG, Catherine. *Apresentação da Oficina das Nações Unidas para Assuntos Humanitários* - OCHA. Florianópolis, 02 set. 2009. Palestra proferida na II Reunião Regional de Mecanismos Internacionais de assistência Humanitária.

BRASIL. *Manual de Planejamento em Defesa Civil*. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 1999.

_____. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

_____. *Política Nacional de Defesa Civil*. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2012.

_____. *Relatório final – 1ª Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária*. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2010.

_____. *Comunicação de riscos e de desastres*. Curso a distância / Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: CEPED, 2010.

_____. *Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. Ano CXLIX Nº 70, 11 de abril de 2012. Seção 1, pt. 1.

DYE, Thomaz R. *Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas*. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.) *Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

GONZALEZ, Pablo. *Papel do programa de gestão de riscos*, do departamento de desenvolvimento sustentável da Organização dos Estados Americanos – OEA. Florianópolis, 02 set. 2009. Palestra proferida na II Reunião Regional de Mecanismos Internacionais de assistência Humanitária.

LOPES, Daniela Cunha. *Construindo comunidades mais seguras: preparando para a ação cidadã em Defesa Civil*. Florianópolis : UFSC/CEPED; [Brasília]: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2009.

LOWI, Theodor. *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, World Politics, 16: 677-715. 1964

MOTA, Ana Elizabete. *A seguridade social em tempo de crise*. In: *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995. 248 p. p. 117— 158.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Revista Sociologias, ano 8, nº 16, Porto Alegre jul/dez, p. 20 – 45. 2006.

SPOSATI, Aldaiza. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. *Tendências latino-americanas da política social pública no século 21*. Revista *Katálysis*, vol.14 no.1 Florianópolis Jan./June 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-9802011000100012&script=sci_arttext> Acesso em: 14 de out. 2012.

_____. (org); BONETTI, Dilsea A.; YASBEK, Maria C.; FALCÃO, Maria do Carmo B.C. *Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras - uma questão de análise*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

VALENCIO, Norma. *Desastres, ordem social e planejamento em Defesa Civil: o contexto brasileiro*. Saúde e Sociedade vol.19 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400003&lang=pt> Acesso em: 29 de mai. 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Mesa Redonda Assistência e Previdência: Caminhos e tendências*. XX Ciclo de Debates do Serviço Social do Hospital das Clínicas da UNICAMP”, 2004 – disponível em: <cutter.unicamp.br/document/?down=43706> informar data e acesso

Notas

- 1 Graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2005). Possui pós graduação em Sociologia Política - UFPR. Experiência na área de Serviço Social, com ênfase relacionamento com comunidades, segurança de comunidades, política pública de assistência social. kellendalcin@yahoo.com.br
- 2 Graduação em Ciências Sociais (Formação em Ciência Política) (UFPR). Graduação em Serviço Social (PUCCAMP). Mestra em Ciência Política (UFPR). Doutora em Educação (UNICAMP). Pós-doutorado no IPPUR/UF RJ. Bolsista Produtividade CNPq. Professora Titular da PUCPR no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana e no Curso de Ciências Sociais. Professora Colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR. Líder de Grupo de Pesquisa Políticas Públicas (PUCPR). Membro do conselho executivo do Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. Áreas de pesquisa: Governo e Comportamento Político, com ênfase temática em i) capacidade do governo, e relação entre ideologia política e as decisões e políticas governamentais; ii) regimes nacionais e internacionais de proteção social. Email: samira.kauchakje@pucpr.br
- 3 Evento realizado em Santa Catarina, em 2009, e que reuniu representantes de órgãos governamentais de países da América Latina e Caribe, e agências das Nações Unidas. Teve por finalidade articular o tema da assistência humanitária no âmbito regional, e aprofundar os debates sobre desastres.

- 4 O Marco de Ação de Hyogo é o instrumento mais importante para a implementação da redução de risco de desastres, adotado por países membros nas Nações Unidas. O objetivo é aumentar a resiliência das nações e comunidades diante de desastres, visando para 2015 a redução considerável das perdas ocasionadas por desastres, de vidas humanas, bens sociais, econômicos e ambientais (BRASIL, 2000).

Artigo recebido em dezembro de 2014 e aprovado para publicação em fevereiro de 2015.