

## **A inserção do tema dos desastres na Política Nacional de Assistência Social: dinâmicas de mudança e robustez**

**Roberta Cardoso Piedras**

**Luciana Leite Lima**

### **Resumo simples**

Este paper analisa a evolução da incorporação do tema dos desastres ambientais no desenho da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), principal política de proteção socioassistencial do Brasil. À luz da literatura do *policy design*, parte-se do reconhecimento de que o desenho das políticas é dinâmico e sujeito a transformações ao longo do tempo, impulsionadas pela própria natureza mutável dos problemas sociais. A forma como essas mudanças são incorporadas pode fortalecer a efetividade das políticas ou, ao contrário, comprometer seu desempenho. A partir de uma revisão documental realizada entre 2004 e 2024, identificou-se que a inserção do tema na PNAS ocorre de forma progressiva e incremental, com marcos como a criação de programas em 2009, a ampliação do escopo em 2020 e a publicação, em 2021, das “Diretrizes para atuação em contextos de Emergência Socioassistencial”. A análise revela que a ampla modelagem do problema mobilizado no desenho exige constante atualização da política, e que as mudanças favorecem a coerência dos objetivos com o problema, mas gera, por vezes, inconsistência com os instrumentos. A principal estratégia observada é a difusão dos elementos centrais da política, mais do que a criação de mecanismos específicos para desastres, o que pode gerar limitações operacionais.

### **Resumo expandido**

No campo da *policy analysis* há consenso sobre a ideia de que as políticas são suscetíveis a mudanças ou adaptações. Em razão da natureza dinâmica, multidimensional e evolutiva dos problemas sociais, bem como da interpretação que se tem deles, as políticas podem sofrer uma infinidade de transformações com o passar do tempo (Peters, 2018; Howlett, Ramesh, 2023). Um dos eventos que frequentemente têm impulsionado mudanças nas políticas é a ocorrência de desastres, que operam como choques, agravando os problemas sociais com os quais as políticas interagem (Howlett, Ramesh, 2023).

Entre os setores que são objeto de mudanças, destaca-se o da proteção social. Políticas de proteção social são pilares das democracias liberais, que tradicionalmente dialogam com objetivos de garantir segurança contra riscos sociais e promover o bem-estar social (Menicucci, Gomes, 2018). Desde 2009, pesquisadores, organizações multilaterais e

especialistas têm destacado o papel estratégico destas políticas em contextos de desastres (Davies et al., 2009; Kühne, 2020; Bowen et al., 2020; PNUD, 2023, 2024; BID, 2024). Tal agenda vem sendo especialmente difundida entre os países da América Latina e do Caribe, que são altamente vulneráveis aos impactos dos desastres e integram a segunda região mais suscetível a sua ocorrência (PNUD, 2024). O Brasil foi um dos países que se incorporou a esta agenda, inserindo progressivamente o tema da prevenção, preparação e resposta aos desastres no desenho da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A PNAS integra o tripé da seguridade social e representa a principal política de proteção socioassistencial do país por abranger e orientar a implementação das outras políticas do setor. Desde sua criação, em 2004, passou por diversas atualizações no tema dos desastres, culminando na publicação das “Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial” lançadas em 2021. Esse documento ampliou o escopo da política no enfrentamento de desastres, reconhecendo formalmente a necessidade de incorporar o tema em todos os eixos de gestão da assistência social. Depois dele, uma série de instrumentos foram lançados e modificados, especialmente em resposta à ocorrência do desastre de maio de 2024 no Rio Grande do Sul (RS).

A partir disto, o objetivo deste paper é mapear a evolução da inserção do tema dos desastres ambientais no desenho da PNAS, buscando identificar como foi incorporado, quais ideias orientaram essa incorporação e em que medida há coerência potencial entre essas ideias e os objetivos e instrumentos da política. A análise considerou a literatura do *policy design*, subcampo da *policy analysis* que estuda as transformações das políticas no contexto do desenho. Nele, entende-se que o modo como novos elementos são inseridos nas políticas têm potencial de torná-las mais robustas ou desmantelá-las por completo (Lima, Piedras, 2022). Mudanças no desenho podem ser incrementais ou radicais, lineares ou não lineares (rompendo com as dinâmicas passadas), reversíveis ou irreversíveis (Capano, 2009; 2013). E podem ocorrer por (a) camadas, quando novos objetivos e/ou instrumentos são adicionados sem a revisão dos existentes; (b) à deriva, quando os objetivos mudam, mas os instrumentos permanecem; (c) por conversão, quando mudam-se os instrumentos, mantendo os mesmos objetivos; por (d) substituição quando elementos antigos são trocados por novos, de forma gradual ou repentina; e por (e) exaustão, quando há desgaste ou colapso de partes ou do todo, comprometendo a eficácia e a legitimidade da política (Lima, Piedras, 2022). Compreender como essas mudanças ocorrem ao longo de grandes margens temporais e quais efeitos produzem sobre a efetividade das políticas constitui uma das lacunas teóricas ainda abertas na área, embora seja um aspecto fundamental para seu avanço (Howlett, Ramesh, 2023).

Para enfrentar esta lacuna, realizou-se uma revisão dos documentos que orientam a política e conformam os materiais formais de seu desenho. Buscou-se nas páginas virtuais do Ministério do Desenvolvimento Social Família e Combate à Fome (MDS), as normas básicas da política e as publicações do MDS relativas a PNAS que citam os termos “calamidades” e “desastres”, palavras utilizadas pelo setor para se referenciar aos efeitos das mudanças climáticas. A procura foi realizada considerando o período de 2004, data de criação da política, até maio de 2024, período em que a política se direcionou à resposta emergencial ao desastre ocorrido no RS, totalizando 20 anos de análise.

Como resultado, identificamos preliminarmente que a inserção do tema dos desastres no desenho da política decorre da amplitude da modelagem de seu problema central: vulnerabilidades e riscos sociais. Essa amplitude exige que a política se atualize continuamente para incorporar novas situações que se enquadrem nesse escopo. Por um lado, essa característica favorece a coerência entre os objetivos da política e o problema que ela busca enfrentar; por outro, gera frequente inconsistência com os instrumentos adotados, que muitas vezes foram concebidos para responder a outras situações e problemáticas. A incorporação da temática dos desastres tem ocorrido de forma progressiva e incremental, com marcos importantes como a previsão de benefícios já na origem da política, a criação de programas específicos em 2009 e a ampliação de seu escopo em 2021. A principal estratégia observada nos instrumentos é a difusão e repetição dos elementos centrais da política, em vez da criação de dispositivos específicos para o enfrentamento de desastres. Este resultado fornece indícios quanto à sua resiliência e robustez ao longo do tempo.

## Referências

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Modelo de maturidade do sistema de proteção social adaptativa*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2024. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/publications/portuguese/viewer/Modelo-de-maturidade-do-sistema-de-prot%C3%A7%C3%A3o-social-adaptativa.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2025.

BOWEN, Thomas et al. *Adaptive social protection: building resilience to shocks*. World Bank Publications, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/ar/579641590038388922/pdf/Adaptive-Social-Protection-Building-Resilience-to-Shocks.pdf>. Acesso em: 7 out. 2024.

CAPANO, Giliberto. Policy dynamics and change: the never-ending puzzle. In: ARARAL, Eduardo et al. (org.). *Routledge handbook of public policy*. New York: Routledge, 2013. p. 451-461.

CAPANO, Giliberto. Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, v. 1, n. 1, p. 7-31, 2009.

DAVIES, M.; GUENTHER, B.; LEAVY, J.; MITCHELL, T.; TANNER, T. Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection: Complementary Roles in Agriculture and Rural Growth? *IDS Working Paper*, n. 320. Brighton: Institute of Development Studies, 2009.

HOWLETT, M; RAMESH, M. Designing for adaptation: Static and dynamic robustness in policy-making. *Public Administration*, v. 101, n. 1, p. 23-35, 2023. DOI: 10.1111/padm.12849. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12849>. Acesso em: 07 out. 2024.

KÜHNE, Elena. Construindo resiliência às mudanças climáticas por meio da proteção social no Brasil: o programa Garantia Safra. *International Policy Centre for Inclusive Growth*, 2020. Disponível em: [https://ipcig.org/sites/default/files/pub/pt-br/PRB70PT\\_Construindo\\_resiliencia\\_as\\_mudancas\\_climaticas.pdf](https://ipcig.org/sites/default/files/pub/pt-br/PRB70PT_Construindo_resiliencia_as_mudancas_climaticas.pdf). Acesso em: 09 out. 2024.

LIMA, Luciana; PIEDRAS, Roberta . OPERACIONALIZAÇÃO DO DESMONTE: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS A PARTIR DO RELATÓRIO FINAL DO GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL 2022. In: Carlos Aurélio Pimenta de Faria; Luciana Leite Lima;. (Org.). *As políticas públicas do governo Bolsonaro : desmonte, resiliência e refundação..* 1ed.: , 2024, v. , p. 1-291.

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. *Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira*. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2018.

PETERS, B. Guy. Chapter 3: Wicked, complex, or just difficult problems. In: PETERS, B. Guy. *Policy problems and policy design*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781786431356.00008>. Acesso em: 27 maio 2025.

PNUD BRASIL. Fórum global discutirá o potencial da proteção social adaptativa no fomento da resiliência. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*, 2023. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/news/forum-global-discutira-potencial-da-protecao-social-adaptativa-no-fomento-da-resiliencia>. Acesso em: 19 mar. 2025.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Sistemas de proteção social adaptáveis para populações vulneráveis: nota técnica – Mesa Temática 1.*  
[S.l.]: PNUD, out. 2024. Disponível em:  
[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-10/nota-tecnica-mesa-tematica-1-protacao-social-adaptativa\\_pt.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-10/nota-tecnica-mesa-tematica-1-protacao-social-adaptativa_pt.pdf). Acesso em: 27 maio 2025.