

Capacidade estatal e gestão de riscos: análise das legislações locais do SUAS em contextos de desastres

Alana Nardi Crestani

Resumo simples

Esta pesquisa analisa se e como os municípios brasileiros têm integrado a dimensão da emergência e dos desastres às legislações locais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), investigando se essa integração está associada a maiores níveis de capacidade estatal, com base no Índice de Gestão Municipal (IGM). O estudo parte da premissa de que a atuação da assistência social em situações de calamidade exige mais do que respostas pontuais, demandando capacidades estatais técnicas, administrativas e institucionais. A abordagem teórica apoia-se no conceito de *mission-oriented policy*, que propõe uma atuação estratégica e coordenada do Estado diante de desafios complexos. Nesse contexto, o SUAS pode operar como indutor de capacidade infraestrutural, organizando ações em fases de prevenção, resposta e reconstrução. A pesquisa cruza dados do IGM com o mapeamento das legislações locais do SUAS voltadas à gestão de riscos, buscando identificar correlações. Evidências preliminares indicam que municípios com maior capacidade institucional tendem a dispor de legislações mais atualizadas. O estudo também busca identificar ações efetivas implementadas, contribuindo para o fortalecimento da política de assistência social em cenários de emergência.

Resumo expandido

A presente pesquisa analisa de que forma – e se – os municípios brasileiros têm integrado a dimensão da emergência e dos desastres às legislações locais do SUAS e se essa integração está associada a níveis mais elevados de capacidade estatal, à luz do Índice de Gestão Municipal (IGM). O objetivo é mapear quais são as possibilidades e ações que de fato estão sendo tomadas de acordo com as diretrizes já estabelecidas para contextos preventivos de emergência e desastres.

A gestão de desastres no campo da assistência social exige mais do que respostas pontuais – ela demanda a construção e ativação de capacidades estatais nos diferentes níveis de governo. Nesse contexto, o conceito de *mission-oriented policy* faz sentido porque propõe uma abordagem estratégica, coordenada e orientada por objetivos claros de transformação social. Em vez de reagir de forma fragmentada a situações de emergência, essa abordagem sugere que os governos atuem proativamente na definição de missões que articulem prevenção, resposta e reconstrução de forma integrada. Isso implica mobilizar inovações institucionais, fortalecer a cooperação entre União, estados e municípios, e criar arranjos duradouros com a sociedade civil e o setor privado, com foco na geração de valor público (KATTEL e MAZZUCATO, 2022; MAZZUCATO, KATTEL e RYAN-COLLINS, 2021).

Ainda neste sentido, o SUAS, ao articular serviços, benefícios e planejamento intersetorial, opera como indutor de capacidade infraestrutural (MANN, 1984), ao viabilizar a atuação técnica, administrativa e relacional dos municípios em todas as fases do desastre. Esse arranjo institucional (GOMIDE; PIRES, 2014) entre norma nacional e legislação local permite que o SUAS funcione de forma mais articulada e estruturada diante de eventos extremos, garantindo acolhimento provisório, provisões materiais e suporte técnico às famílias atingidas. Em suma, pode-se organizar essa articulação em etapas: (1) gestão de risco (pré-emergência) e (2) gestão de desastre (emergência e pós-emergência). Este trabalho pretende dar foco a gestão de desastre, ou seja, a prevenção, mitigação e preparação às possíveis situações de risco.

Como um dos instrumentos mais importantes que organizam a política de assistência social no Brasil está a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). É ela que estabelece os princípios e diretrizes que orientam a atuação do Estado na garantia de proteção social, sobretudo diante de situações que ampliam a vulnerabilidade das populações, como os desastres naturais. A LOAS prevê expressamente a oferta dos chamados benefícios eventuais – provisões de caráter emergencial, como alimentação, vestuário, abrigo e auxílio financeiro – voltadas a situações de risco e calamidade pública. Para que esses direitos se efetivem no cotidiano dos municípios, é essencial que as legislações locais tanto existam, quanto estejam atualizadas e dialoguem com esse marco legal nacional. Isso inclui, por exemplo, a necessidade de revisar as Leis Municipais do SUAS, incluindo nelas as atribuições específicas da assistência social em contextos de emergência, bem como a regulamentação dos benefícios eventuais para esses casos.

Diante disso, esta pesquisa propõe cruzar dados do Índice de Gestão Municipal (i-GM), que mede a capacidade estatal instalada nos municípios brasileiros, com o mapeamento da existência (ou ausência) de legislações municipais existentes ou atualizadas do SUAS voltadas à gestão de riscos. O objetivo é compreender se há correlação entre um maior nível de capacidade institucional (medido pelo i-GM) e a presença de instrumentos legais locais que amparam a atuação da assistência social em situações de calamidade. Ao mesmo tempo, pretende-se verificar se municípios com menor pontuação no índice apresentam lacunas normativas, o que pode comprometer sua resposta a eventos extremos. Sabe-se que a existência da norma não garante sua efetividade: é justamente a análise da capacidade estatal instalada que permite compreender como e por que alguns municípios conseguem responder de forma mais efetiva do que outros às situações de emergência.

Os critérios de comparação relacionados ao IGM são os seguintes: (1) técnicos: se pessoal ocupado na área de assistência social no município participou de cursos de

capacitação; (2) administrativos: se há órgão gestor ou secretaria própria da Assistência Social; (3) arranjos institucionais: se o município faz parte de consórcio público na área de assistência social. A hipótese, nesse sentido, é que municípios com estrutura técnica, administrativa e institucional mais robusta têm maior propensão a dispor de legislações específicas voltadas à gestão de riscos na assistência social.

Embora os resultados ainda estejam em fase de sistematização, as evidências preliminares sugerem uma correlação positiva entre maior estruturação institucional e a presença de legislações locais voltadas à gestão de riscos. No entanto, essa tendência ainda precisa ser verificada. Por fim, para além da relação entre estrutura institucional e normas locais, é importante mapear as ações que de fato vêm sendo implementadas, pois isso contribui para qualificar o debate e fortalecer a produção de conhecimento sobre a atuação da assistência social em contextos de emergência.

Referências

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (orgs.). **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Brasília: IPEA; Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

KATTEL, Rainer; MAZZUCATO, Mariana. **Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector**. *Industrial and Corporate Change*, v. 31, n. 5, p. 1141–1167, 2022.

MANN, Michael. **The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results**. *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MAZZUCATO, Mariana; KATTEL, Rainer; RYAN-COLLINS, Josh. **Challenge-driven innovation policy: Towards a new policy toolkit**. *Journal of Industry, Competition and Trade*, v. 21, p. 421–437, 2021.