

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

Roberta Cardoso Piedras*

Luciana Leite Lima**

RESUMO:

Este artigo tem por objetivo mapear a evolução da inserção do tema dos desastres 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. Para analisar a PNAS, realizou-se uma busca pelos documentos que conformam seu desenho, publicados entre 2004 e 2024, que mencionassem os termos “calamidade” ou “desastre”. Foram selecionados 79 documentos. A partir da análise documental, identificou-se mudanças no desenho predominantemente lineares e orientadas por correções graduais, mas que assumiram diferentes naturezas ao longo do tempo: inicialmente evolutivas e adaptativas, centradas nos instrumentos; e, mais recentemente, disruptivas e cumulativas, com alteração da formulação do problema e substituição de paradigmas. Os achados revelam que a PNAS apresenta uma arquitetura robusta e capaz de adaptação, mas enfrenta desafios estruturais de congruência entre problema, objetivos e instrumentos, o que pode comprometer sua efetividade, especialmente diante de eventos críticos como os desastres.

Palavras-chave: Assistência social; desastres; políticas públicas; desenho de políticas; mudança de políticas.

* Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do INCT QualiGov. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1371-9386>. E-mail: piedrasrob77erta@outlook.com

** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do INCT QualiGov. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8761-4114>. E-mail: lucianaleitelima@gmail.com

Disaster-Related Issues in Brazil's National Social Assistance Policy: Dynamics of Policy Change and Robustness

ABSTRACT:

This paper examines the evolution of the incorporation of disaster-related issues into the design of Brazil's National Social Assistance Policy (PNAS), the country's main social assistance policy. Drawing on the policy design literature, it starts from the premise that policy designs are dynamic and evolve over time in response to changing social problems. The way these changes are incorporated can either strengthen policy effectiveness or undermine policy performance. To analyze this process, a documentary review was conducted of the formal policy documents that shape the PNAS design. Documents published between 2004 and 2024 containing the terms "disaster" or "calamity" were identified, resulting in a dataset of 79 documents. The analysis shows that changes in the policy design were predominantly linear and oriented toward gradual adjustments, although they assumed different characteristics over time. Between 2004 and 2020, changes were mainly evolutionary and adaptive, focusing on the refinement of policy instruments. From 2021 onward, changes became more disruptive and cumulative, involving the reformulation of the problem and the adoption of a new paradigm based on disaster risk management. The findings suggest that the PNAS has developed a robust and adaptive policy architecture. However, persistent challenges in achieving congruence among problems, objectives, and instruments may limit its effectiveness, particularly in responding to disasters and other critical events.

Keywords: social assistance; disasters; public policy; policy design; policy change.

introdução

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. Um dos eventos que frequentemente têm impulsionado mudanças nas políticas é a ocorrência de desastres, que agravam os problemas sociais com os quais as políticas interagem (Howlett; Ramesh, 2023). Desastres são fenômenos físicos que causam danos diversos, cujos impactos variam de acordo com fatores sociais e podem ser de distintos tipos (Mattedi, 2017).

Entre os setores que são objeto de mudanças, destaca-se o da proteção social. Desde 2009, pesquisadores, organizações multilaterais e especialistas têm destacado o papel estratégico destas políticas em contextos de desastres (Davies *et al.*, 2009). Tal agen-

da 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 à sua ocorrência (Sistemas [...], 2024). O Brasil foi um dos países que se incorporou a esta agenda, inserindo progressivamente o tema da gestão de riscos e de desastres no desenho da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A gestão é marcada por ações de prevenção, preparação e resposta aos desastres.

A PNAS integra o tripé da seguridade social no país e representa a principal política de proteção socioassistencial por abranger e orientar a implementação das outras políticas do setor. Diante disso, este artigo tem como objetivo mapear a evolução da inserção do tema dos desastres no desenho da PNAS, buscando compreender de que forma essa incorporação ocorreu, quais ideias a sustentaram e em que medida há congruência potencial entre essas ideias, os problemas, os objetivos e os instrumentos da política.

A análise fundamenta-se na literatura sobre *policy design*, subcampo da *policy analysis*. Este campo surgiu a partir da proposição feita por Linder e Peters (1988) no final da década de 1980 de separar analiticamente o processo de elaboração das políticas do conteúdo que dele resulta, isto é, o desenho das políticas (Lima; Aguiar; Lui, 2021). De lá para cá, diversos autores aprimoraram esta abordagem a fim de analisar as políticas públicas a partir dos elementos constitutivos dos seus desenhos, tanto no cenário internacional (Howlett; Mukherjee, 2018a; Peters, 2018; Schneider; Ingram, 1988), quanto no nacional (Lima; Aguiar; Lui, 2021; Lopes; Caldas, 2026; Lui *et al.*, 2026; Lui; Lima; Aguiar, 2025). No entanto, apesar dos esforços, persiste uma lacuna no que diz respeito à análise das mudanças nos desenhos ao longo do tempo. O modo como essas alterações ocorrem influencia diretamente o grau de congruência interna do desenho e sua negligência limita a compreensão sobre a robustez das políticas (Howlett, 2019).

Para contribuir com esta agenda de pesquisa, realizou-se uma revisão dos documentos que orientam a política e conformam os materiais formais de seu desenho no período entre 2004 e 2024. A leitura foi orientada pela estratégia de análise de conteúdo e consistiu em identificar o modo como o tema foi absorvido e em qual escopo do desenho da política. Analisou-se ao todo 250 documentos, entre os quais 79 foram coletados e analisados.

Como resultado, identificamos que três momentos marcam a atualização no desenho da política: (1) entre 2004 e 2019, quando se consolidam os elementos iniciais da política e os instrumentos começam a se ajustar ao problema modelado, havendo uma concentração de mudanças no ano de 2013; (2) em 2020, com a resposta ao desastre

biológico representado pela COVID-19; e (3) de 2021 a 2024, período de reestruturação mais profunda do desenho.

As mudanças foram predominantemente lineares e orientadas por correções graduais, mas assumiram diferentes naturezas ao longo do tempo: inicialmente evolutivas e adaptativas, centradas nos instrumentos; e, mais recentemente, disruptivas e cumulativas, com alteração da formulação do problema e substituição de paradigmas. Os achados revelam que, embora a PNAS apresente uma arquitetura teoricamente robusta e capaz de adaptação, enfrenta desafios de congruência entre problema, objetivos e instrumentos, o que limita sua efetividade, especialmente diante de eventos críticos como os desastres.

Fundamentação teórica

Os diversos materiais que compõem uma política, como leis, portarias, resoluções, decretos e demais registros, compartilham elementos estruturais que, quando analisados em conjunto, revelam a lógica subjacente ao seu desenho (Lima; Aguiar; Lui, 2021). O *policy design*, enquanto subcampo da análise de políticas públicas, dedica-se justamente à investigação desses elementos e, sobretudo, dos arranjos estabelecidos entre eles (Capano; Howlett, 2020). Entre os componentes do desenho das políticas, destacam-se: o problema que ela busca enfrentar, os objetivos que orientam suas ações e os instrumentos mobilizados para sua implementação. A literatura aponta que a qualidade da articulação destes elementos é um dos fatores condicionantes dos resultados das políticas (Lima; Aguiar; Lui, 2021).

No entanto, essa articulação não é simples e nem estanque, variando no tempo e no espaço. Estudos mostram que os problemas públicos não se apresentam de forma clara e objetiva, mas são construções sociais que passam por um complexo processo de modelagem para serem incorporadas ao desenho da política. Conforme Lima, Aguiar e Lui (2021), essa modelagem ocorre em dois níveis: o primeiro consiste na conversão de uma preocupação difusa em um problema social reconhecido coletivamente; o segundo, em sua reformulação como um problema de política pública, isto é, passível de tratamento institucional e compatível com as capacidades, lógicas e limitações das organizações envolvidas na formulação e implementação. Para os autores, a construção social dos problemas é intrinsecamente politizada, influenciada por uma diversidade de interesses, valores, ideias e preferências sociais, além de estar sujeita a limitações de

ordem cognitiva e informacional. Isso faz com que sua definição seja sempre parcial, provisória e objeto de disputa.

Em resposta ao problema modelado na política, a formulação dos objetivos tende a ser ambígua, instável e conflituosa (Lima; Aguiar; Lui, 2021). Isso se deve ao fato de que sua construção ocorre em contextos permeados por disputas e incertezas, sendo esse o aspecto mais visivelmente político do desenho. Aguiar (2024) observa que os objetivos podem variar entre amplos e vagos ou específicos (claros e orientadores), além de apresentarem diferentes níveis de dimensionalidade: podem ser unidimensionais, quando focam em um único aspecto do problema, ou multidimensionais, quando buscam contemplar múltiplas causas inter-relacionadas. Embora a amplitude e a multidimensionalidade dos objetivos ampliem a capacidade de representar as intenções políticas e de oferecer soluções mais abrangentes, também dificultam a orientação da ação, por abrirem múltiplos caminhos aos implementadores.

Por fim, os instrumentos correspondem aos meios utilizados pelos governos para conceber, selecionar e implementar estratégias de ação (Capano; Howlett, 2020). Howlett (2000) diferencia os instrumentos em procedimentais, que servem para moldar ou regular o modo como as decisões são tomadas, e substantivos que promovem a entrega direta de bens e serviços. Já Hood (1983) os classifica conforme o tipo de recurso empregado: informacional, quando atua por meio da produção e disseminação de conhecimento; autoridade, quando utiliza o poder coercitivo do estado através de normas e sanções legais; financeiro, quando se apoia no uso de recursos monetários para incentivar ou desincentivar a ação; e organizacional, quando envolve a criação ou mobilização da estrutura estatal ou de mercado.

Desde a década de 1990, os estudos sobre desenho passaram a valorizar três critérios para análise da articulação interna desses elementos: a coerência, entendida como a capacidade de múltiplos objetivos coexistirem logicamente; a consistência, que diz respeito à compatibilidade entre os instrumentos de implementação, de modo a evitar contradições ou sobreposições disfuncionais; e a congruência, relacionada à adequação e à direção convergente entre os instrumentos e os objetivos das políticas (Howlett; Rayner, 2013). Entende-se que uma política é altamente congruente apenas se for coerente e consistente simultaneamente (Aguiar; Lima; Rosa, 2025).

Problemas, objetivos e instrumentos são fruto das disputas políticas e sociais e influenciados pelo contexto social, político e econômico e, por isso, mudam ao longo do tempo. Assim, o modo como os elementos do desenho se combina tende a variar também. No entanto, para Howlett (2019) e Howlett e Mukherjee (2018b), há uma negli-

gência na literatura quanto à dimensão temporal do desenho, ou seja, à forma como as combinações entre problemas, objetivos e instrumentos evoluem e se ajustam ao longo dos anos. Além disso, segundo os autores, as poucas produções que tratam da mudança nos desenhos concentraram-se em alterações não intencionais, ignorando a possibilidade de que os próprios processos de formulação e reformulação do desenho possam incluir sequências deliberadas e ajustes planejados, voltados à correção de falhas identificadas e ao aprimoramento da política.

Ao desconsiderar o caráter intencional das mudanças, esses estudos deixam de analisar como os elementos constitutivos de uma política interagem ao longo de seu ciclo de vida, o que impede a análise de sua robustez (Howlett, 2019). A noção de robustez refere-se à capacidade de uma política pública enfrentar perturbações e mudanças contextuais, sem perder sua efetividade na resposta aos problemas que motivaram sua criação, sendo uma categoria cuja análise é eminentemente temporal. A robustez diz respeito à manutenção da eficácia do arranjo da política ao longo do tempo, mesmo diante de cenários voláteis e incertos (Howlett; Ramesh, 2023).

Para analisar as dinâmicas de robustez, faz-se necessário compreender como o desenho muda no que diz respeito à sua combinação. Dado o pouco acúmulo de conhecimento sobre isso, buscamos na literatura de formulação de políticas, as formas intencionais de transformações nas políticas. Nos estudos sobre formulação, o tempo não é apenas plano de fundo, mas o próprio meio pelo qual as políticas se desenvolvem, se transformam e se consolidam. Não à toa diversos modelos analíticos foram desenvolvidos e refinados com foco na compreensão da mudança nas políticas (Capano, 2009, 2015).

Analisando as escolhas epistemológicas dos estudos sobre mudanças de políticas, Capano (2009), define seis formas de caracterizá-las, especialmente quanto à progressão dos eventos e a dinâmica do desenvolvimento da mudança. Três delas mostram-se convergentes com a perspectiva do desenho: linearidade; evolução/disrupção; e cumulatividade/adaptabilidade. Tais categorias podem ser somadas às de coerência, consistência e congruência na definição de um modelo exploratório para a análise descritiva das mudanças no desenho da PNAS. O Quadro 1 apresenta cada uma das categorias e sua relação com os critérios do *policy design*.

Quadro 1 - Mudança no desenho de políticas

Mudança	Definição	Congruência
Linear/ Não linear	Linearidade é o encadeamento progressivo de eventos previstos, com forte ligação entre causa e efeito. Raramente ocorre uma mudança linear “pura”. Não linearidade envolve descontinuidade, ausência de trajetória predefinida, podendo gerar efeitos desproporcionais a partir de pequenas variações.	A linearidade dialoga com a ideia de sequenciamento intencional proposta por Howlett (2019), que destaca a importância de organizar os instrumentos de forma estratégica ao longo do tempo, buscando cobrir lacunas e aprimorar a política. Assim, a linearidade não implica rigidez, mas sim uma trajetória intencional e lógica. Quanto mais linear, maior o grau de coerência e de consistência, consequentemente de congruência.
Evolutiva/ Disruptiva	Evolutiva é a mudança gradual, adaptativa e contínua, mesmo que possa ser rápida (como no equilíbrio pontuado). Disruptiva é a mudança radical e sem continuidade com o passado, criando soluções inéditas e rompendo com o padrão anterior.	A evolução depende da linearidade da mudança para alcance dos critérios. No entanto, se a mudança for disruptiva, mesmo que seja linear pode haver quebra temporária de coerência/ consistência e, por conseguinte, de congruência.
Cumulativa/ Adaptativa	Cumulativa refere-se à sequência de mudanças que levam a um novo paradigma, mesmo que lentamente. Adaptativa corresponde a ajustes contínuos às mudanças do ambiente, mantendo a lógica da política intacta. A distinção envolve a direção e a profundidade da transformação.	Mudanças cumulativas podem fazer sobreposição dos objetivos e instrumentos, tendendo a incongruência. Adaptações contextuais não lineares também podem romper a congruência. Adaptações lineares mostram-se associadas ao conceito de robustez.

Fonte: Elaboração própria com base em Capano (2009).

Metodologia

Para sintetizar as mudanças na política, realizamos um levantamento dos documentos que integram o desenho da PNAS, através das publicações oficiais do governo federal sobre a Assistência Social. Buscamos por documentos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), especialmente da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), ou estruturas correlatas. O objetivo foi identificar as publicações que citam os termos “desastre” ou “calamidade”, de modo a mapear a inserção do tema na política. Calamidade é o termo utilizado na PNAS para se referir a “situação anormal, advinda de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes,

inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias [...]” (Brasil, 2007, p. 3), conceito que se vincula à definição de desastres naturais (Mattedi, 2017).

A busca foi por materiais lançados entre 2004 e abril de 2024 ou que não tinham informações sobre a data de publicação. A escolha de um período de 20 anos é propícia para captar transformações que, em intervalos mais curtos, poderiam parecer imperceptíveis ou meramente incrementais (Capano, 2015). Este recorte específico (2004-2024) se justifica por dois marcos centrais: a criação da política em 2004 e, duas décadas depois, as adaptações realizadas em 2024 em resposta a um desastre de grande magnitude ocorrido no Rio Grande do Sul. Em razão da especificidade desse contexto, as mudanças promovidas a partir de maio de 2024 foram analisadas em publicação própria.

A procura pelas publicações oficiais sobre a Assistência Social foi realizada de três formas. A primeira foi uma busca entre os dias 7 de maio e 8 de julho de 2025 na página virtual do MDS. A segunda foi uma busca no dia 9 de julho de 2025 no Google Scholar, de modo complementar à primeira. A terceira resultou da leitura dos materiais e da busca pelos documentos citados relacionados aos desastres.

Foram excluídos da seleção os materiais que se limitavam à apresentação de tabulações ou análises de dados do Censo SUAS, boletins de divulgação de resultados sem elementos do conteúdo das políticas, documentos não produzidos pelo governo federal, prontuários, arquivos corrompidos ou inacessíveis, bem como coletâneas de artigos acadêmicos, por não se enquadrarem no escopo de documentos oficiais voltados à orientação sobre a política. Também foram excluídas as publicações duplicadas.

Especificamente no site do MDS, as publicações foram procuradas em três abas específicas: “SUAS”, “Calamidades Públicas e Emergências” e “Publicações”. Todos os links e subseções dessas abas foram acessados, embora nem todos tenham sido considerados, em razão dos critérios de seleção adotados. Foram analisadas ao todo 250 publicações e selecionadas 69. A busca no Google Scholar foi por publicações com as palavras-chave “PNAS” ou “SUAS” em qualquer lugar do documento. Teve como filtro as publicações com a autoria de “Ministério do Desenvolvimento Social” (estrutura vigente entre 2003 e 2018 e 2023 até o momento) ou “Ministério da Cidadania” (2018 a 2022). Foram analisadas 18 publicações, das quais apenas uma era nova em relação àquelas já encontradas. Através da leitura dos documentos resultantes das duas buscas (no site do MDS e no Google Scholar) identificamos mais 35 materiais associados ao tema dos desastres; excluídos os que não se encaixavam nos critérios de inclusão e os repetidos, adicionamos 9 documentos ao conjunto de dados. No total, obtivemos 79 documentos

para a análise, os quais foram organizados em uma planilha, na qual registramos informações sobre cada um.

O conteúdo deles foi analisado através do software de análise qualitativa NVivo. Nele foi realizada uma consulta para mapear a quantidade de citações de cada publicação aos termos “calamidade” ou “desastre” e o contexto de referência a eles (contexto em que o termo aparece). Tais informações também foram adicionadas na planilha. Ao analisar o contexto em que o termo aparece, foi possível identificar se a referência aos desastres se inseria na perspectiva problema, dos objetivos ou dos instrumentos da política e categorizar tais elementos com base no modelo de análise.

Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do *policy design*: o macrodesenho

Instituída em 2004, a PNAS foi concebida com o propósito de reduzir a insegurança frente aos riscos sociais, garantir seguranças socioassistenciais e enfrentar vulnerabilidades já consolidadas, tendo viés preventivo e reativo às mazelas sociais. Segundo o material que publiciza a PNAS “A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem” (Brasil, 2005, p. 15). O desenho da PNAS estabelece, assim, vulnerabilidade social e o risco dela decorrente como o problema público objeto de intervenção, sendo esse o elemento que orienta a elegibilidade e a organização territorial da política. Entende-se que “As situações de vulnerabilidade social não prevenidas ou enfrentadas tendem a tornar-se uma situação de risco” (Brasil, 2012a, p. 15). Vulnerabilidade é, assim, uma categoria ampla que abrange situações de desproteção social, violação de direitos e ausência de cobertura protetiva.

Segundo a política: “Não há um significado único para o termo vulnerabilidade. É um conceito complexo e todos os autores, que se dedicam ao tema, o reconhecem como multifacetado” (Brasil, 2012a, p. 12). Trata-se, portanto, de uma modelagem ampla e abrangente do problema público, que considera como objeto de intervenção toda e qualquer situação com potencial de causar danos sociais aos cidadãos.

Diante dessa amplitude, os objetivos da política foram organizados em três eixos de proteção, chamados de seguranças socioassistenciais: proteção à sobrevivência (renda, alimentação e bens materiais), proteção aos vínculos familiares e comunitários e acolhimento diante da perda de autonomia e desabrigo. Cabe ressaltar que, embora a PNAS não apresente explicitamente essas categorias como seus objetivos formais, elas expressam os resultados que política busca produzir. As seguranças socioassistenciais

constituem referências normativas que orientam a estruturação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, além de direcionarem a atuação dos diferentes níveis de proteção. Dessa forma, sob a perspectiva do *policy design*, podem ser compreendidas como objetivos da política, uma vez que representam os resultados desejados que orientam a seleção e a organização dos instrumentos mobilizados para sua consecução.

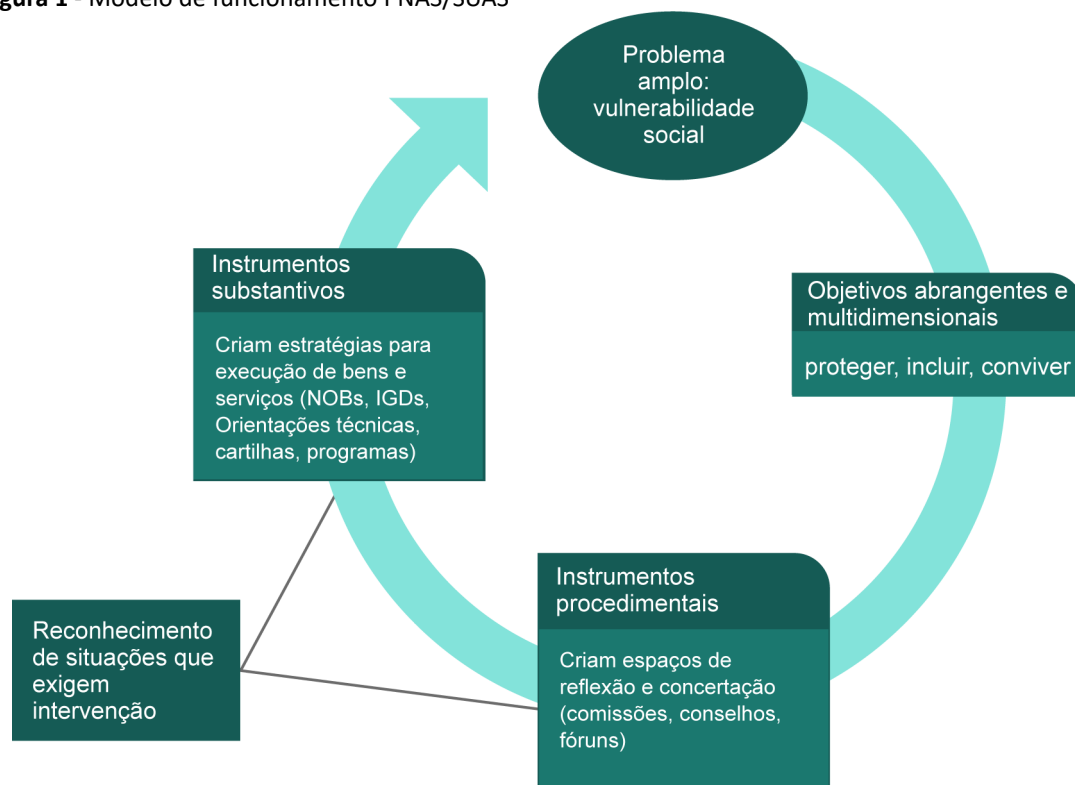
Para viabilizar esses objetivos, a política organiza seus serviços em dois níveis. A Proteção Social Básica (PSB) tem caráter preventivo e se destina a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social. Já a Proteção Social Especial (PSE) atende a situações nas quais já ocorreu a violação de direitos, sendo subdividida em média e alta complexidade conforme a gravidade dos casos. O arcabouço engloba também programas de transferência de renda, benefícios eventuais (BEs) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Com esta arquitetura, a política é implementada por meio de um sistema nacional descentralizado: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS reafirma responsabilidades comuns e competências correlatas entre os três níveis de governo, além de combinar mecanismos de financiamento compartilhado, articulação intergovernamental, controle e participação social a fim de alçar nacionalmente os objetivos da PNAS, sendo os municípios os principais responsáveis pela sua implementação (Bichir; Simoni; Pereira, 2020; Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017; Sposati *et al.*, 2014).

A aplicação do *policy design* na análise do SUAS revela que o sistema combina diferentes classes e tipos de instrumentos: procedimentais de variados tipos (comissões, fóruns, conselhos, conferências, monitoramento, documentos técnicos); substantivos de autoridade (Normas Operacionais Básicas, por exemplo), financeiros (como o IGD-SUAS), informacionais (cartilhas, capacitações, orientações técnicas) e organizacionais (convênios, equipes). Os instrumentos procedimentais cumprem o papel de controlar e monitorar a política e atualizar os instrumentos substantivos, que afetam a distribuição direta de bens e serviços diretos.

Este desenho, marcado por um problema público amplo e objetivos abrangentes e multidimensionais, articulados a instrumentos procedimentais que atualizam continuamente os instrumentos substantivos, favoreceu a constante ampliação dos temas da PNAS: à medida que novas situações são reconhecidas como potenciais riscos ou fontes de vulnerabilização, especialmente nos espaços de controle social e concertação da política, passa a ser esperado que os objetivos e instrumentos dela respondam também a essas novas demandas e incorpore novas problemáticas sociais. A Figura 1 resume o funcionamento do macrodesenho da PNAS/ SUAS.

Figura 1 - Modelo de funcionamento PNAS/SUAS



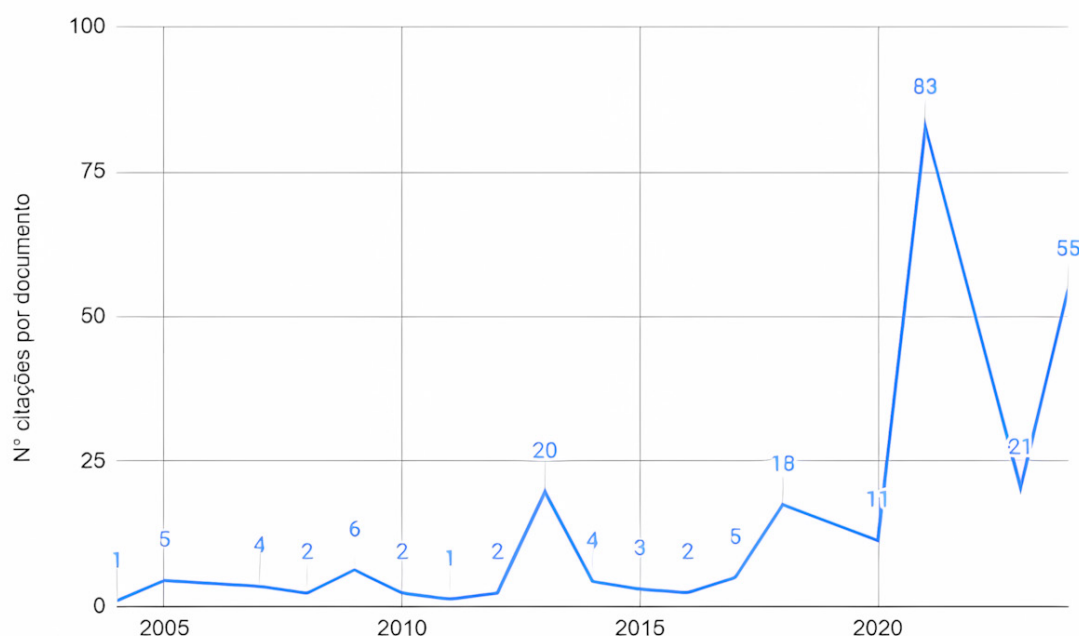
Fonte: Elaboração própria.

Resultados

O Gráfico 1 mostra a evolução da quantidade de citações aos termos “desastre” ou “calamidade” divididos pelo número de documentos lançados, evidenciando a intensificação do tema nos materiais da política. Seis documentos não estão incluídos na contagem por não apresentarem o ano de publicação.

Observa-se a presença relativamente constante do tema dos desastres no desenho da política, havendo menções desde a resolução que criou a PNAS (Brasil, 2004). Apenas em 2006, 2019 e 2022 não foram encontrados documentos que mencionem os termos em questão. Quando se observa a frequência das menções nos documentos, destaca-se o ano de 2021 como período de atenção intensificada ao tema.

Gráfico 1 - Citações ao tema dos desastres por documento da Assistência Social (2004-2024)



Fonte: Elaboração própria.

A análise dos materiais evidencia três paradigmas temporais na evolução do desenho da política: entre 2004 e 2019; 2020; e entre 2021 e 2024.

De 2004 a 2019: desastres como situações eventuais e a consolidação de instrumentos de resposta

O conjunto de documentos analisados entre 2004 e 2019 revela que os desastres são inseridos nos três elementos do desenho: no problema social, nos objetivos e nos instrumentos de implementação. No entanto, as mudanças na política se concentraram apenas nos instrumentos, de modo a ajustá-los em relação ao enfrentamento do problema, cobrindo progressivamente lacunas identificadas internamente.

Começaremos pela referência ao problema: embora o texto da PNAS (Brasil, 2004) não apresente uma definição precisa de vulnerabilidade social, ele indica, de forma explícita, situações que podem levar à vulnerabilização: “[...] as situações de vulnerabilidade podem decorrer: da pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou calamidade [...]” (Brasil, 2012a, p. 12). Assim, nestes documentos, os desastres são apresentados como uma das expressões dos riscos

sociais que produzem ou agravam situações de vulnerabilidade, que são o objeto de intervenção da política.

Eventos extremos são integrados ao desenho, porque “[...] aniquilam e reduzem a capacidade produtiva do cidadão e de sua família” (Sposati, 2005, p. 25). Entende-se, portanto, que eles retiram a autonomia e a capacidade de sustentação dos sujeitos, deixando-os vulneráveis. Com esta compreensão, os desastres são atrelados a dois eixos dos objetivos da política: a garantia de sobrevivência e de acolhida, ficando de lado a garantia de convivência familiar.

Cabe destacar, contudo, que os termos “calamidade” e “desastre” mostram-se quase sempre associados a uma noção de vulnerabilidade temporária. Isto é, os desastres são compreendidos como situações eventuais, cuja superação estaria vinculada à resolução do seu dano ou perda. Isto significa que, embora a modelagem do problema seja ampla (vulnerabilidade) e enquadre diversas formas de vulnerabilização, entre as quais a vivência de desastres, o tema não é absorvido em sua profundidade, sendo inserido de forma restrita na política e pela lógica da resposta emergencial. Nesse sentido, até 2020, o tema estava incorporado à linha da Proteção Social Especial de Alta complexidade, cujo objetivo é oferecer serviços de resposta a situações de ruptura social, fortemente marcados pela oferta de abrigos.

O que nos leva à segunda forma com que o tema dos desastres aparece no desenho: pelos instrumentos que os enfrentam. Trata-se da existência de serviços e benefícios voltados a mitigar a perda de autonomia das famílias diante da ocorrência de desastres, bem como do esforço de regulamentação e financiamento destes mesmos programas. Os principais instrumentos são: os Benefícios Eventuais (BE) e o Serviço de Proteção em Calamidades Públicas e Emergências.

Os BEs são mecanismos previstos desde a LOAS de 1993, que reconhece a necessidade de provisões suplementares para atender a situações de vulnerabilidade temporária (Brasil, 1993). Como já apontado, tal ideia é adicionada ao texto da PNAS, divulgado em 2005 (Brasil, 2005). Contudo, a regulamentação do benefício só foi consolidada em 2007, com o Decreto nº 6.307. Tal norma incluiu explicitamente as situações de calamidade pública e emergência como parte das fontes de riscos, perdas e danos que motivam a concessão do benefício. Essa dimensão não estava presente na Resolução CNAS nº 212/2006, primeiro documento normativo a tratar dos BEs. Além disso, em 2010, foi publicado o Decreto nº 7.223, que permite a antecipação dos BEs em caso de estado de calamidade pública decorrente de desastres naturais, reconhecidos por ato

do Governo Federal. Tal decreto evidencia a capacidade de flexibilização do instrumento diante de contextos de emergência.

De 2007 a 2020, contabilizamos nove documentos informativos lançados para divulgar estes benefícios aos gestores, às equipes técnicas, aos conselheiros e aos usuários da PNAS. Os materiais apresentam os benefícios e, principalmente, reforçam a possibilidade dos municípios de implementá-los. Destes documentos, destaca-se um publicado em 2018. Trata-se de uma cartilha informativa, de 126 páginas com especificações sobre os benefícios. Nela divulga-se que o cofinanciamento é feito pelos municípios com apoio dos estados e da União, embora mantenha-se certa imprecisão quanto às situações de calamidades públicas: “Uma questão fundamental na provisão de benefícios eventuais em situações de calamidades é que não há uma oferta que seja específica para tais situações. [...]” (Brasil, 2018, p. 58).

Outro programa abordado nos documentos foi o Serviço de Proteção em Calamidades Públicas e Emergências (SPCPE), criado em 2009 por meio da Resolução nº 109, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Inserido na PSE de Alta complexidade, o SPCPE foi criado com o propósito de oferecer apoio e proteção imediata à população atingida por situações de emergência e calamidade pública. Entre seus objetivos, estão a oferta de alojamento provisório em condições dignas e seguras, a identificação de perdas e danos, o cadastramento da população afetada, a articulação intersetorial para o provimento de provisões materiais, bem como a promoção da inserção na rede socioassistencial e o acesso a BEs (Brasil, 2009).

Assim como ocorreu com os BEs, a regulamentação do SPCPE se deu alguns anos após sua criação, em 2013. A Portaria nº 90 e a Resolução nº 12 definiram os parâmetros para o cofinanciamento deste serviço e as atribuições de cada ente. Nestes documentos, insere-se também a ideia de preparação ao desastre, incluindo o monitoramento de áreas de risco e estruturação de condições para levantamento dos abrigos provisórios. Além disso, o documento estabelece de forma explícita a necessidade de integração entre a PNAS e o setor de defesa civil, reforçando o caráter intersetorial da resposta a desastres.

Com base nestas definições, ainda em 2013, foi lançada a cartilha “Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e Emergências: Perguntas e Respostas” que apresenta o conteúdo das portarias em formato simples e interativo. No período de 2009 a 2020, 18 outras cartilhas, com distintos níveis de profundidade, apresentaram o SPCPE aos gestores, de modo a divulgá-lo, demonstrando a mesma estratégia adotada com os BEs. No entanto, o foco de tais cartilhas incide na oferta de abrigos, não na preparação para desastres.

Tanto o SPCPE quanto os BEs mostram-se centrais para a política. Constituem-se importantes instrumentos organizacionais, cuja regulamentação e financiamento é modelada por instrumentos de autoridade. Seu funcionamento foi amplamente divulgado por instrumentos informacionais, estratégia que busca alcançar consenso quanto aos instrumentos e incentivar sua adoção. Percebe-se que ambos os instrumentos respondem à concepção com a qual os desastres foram abordados no problema: como eventos esporádicos e emergenciais que criam danos e perdas e levam as famílias à vulnerabilidade. No entanto, apresentam limitações, os instrumentos mantêm os BEs imprecisos e o SPCPE focado na oferta de abrigos.

O ano de 2020: pandemia de Covid-19 e a transição para uma nova abordagem sobre desastres no âmbito da PNAS

Em 2020, diante da emergência de saúde pública provocada pela pandemia da COVID-19, a Assistência Social passou a integrar o rol de serviços públicos e atividades essenciais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da população (Brasil, 2021a). No período analisado, foram identificadas cinco portarias publicadas.

A Portaria nº 369 estabeleceu apoio financeiro para aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), alimentos para acolhidos e ações emergenciais. A Portaria nº 378 visou reorganizar e ampliar os serviços diante do novo contexto de vulnerabilidade, enquanto a Portaria nº 468 destinou recursos a localidades que receberam migrantes e refugiados em fluxos agravados pela crise sanitária. Além disso, as Portarias nº 58 e 146 aprovaram a Nota Técnica nº 20/2020, com orientações sobre a concessão de BEs em contextos emergenciais, reforçando sua natureza de direito e a necessidade de agilidade, articulação intersetorial e clareza nas competências entre os entes federados. As medidas refletem esforços de adaptação do SUAS, embora também revelem lacunas anteriores não previstas em seu desenho original.

As estratégias previstas nas portarias não se diferenciam substancialmente das respostas já adotadas até 2020, mantendo o foco em uma abordagem predominantemente reativa frente aos desastres. Além disso, não promovem alterações significativas na modelagem do problema social nem nos objetivos estruturantes da política.

Não foram encontradas cartilhas informativas ou materiais de orientação voltados ao público em geral, o que sugere uma resposta centrada em instrumentos de autoridade, com pouca ou nenhuma utilização de instrumentos informacionais. Essa ausência indica baixa atenção à disseminação do conhecimento e construção de consensos em torno das portarias.

No entanto, observa-se que o reconhecimento formal da Assistência Social como política essencial contribuiu para consolidar o papel da PNAS na resposta a desastres e emergências. Esse movimento é evidenciado na criação de um Grupo de Trabalho (GT) em janeiro de 2020. O GT foi criado para a sistematização de conhecimentos e experiências da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) no enfrentamento de crises e eventos adversos (Brasil, 2021b), sinalizando um esforço institucional de valorização e estruturação da atuação do SUAS nesse campo. Conforme consta, o trabalho do GT foi influenciado pelo contexto da pandemia de Covid-19, que levou a SNAS e o Governo Federal a reavaliar a forma tradicional de atuação em situações emergenciais, reexaminando as experiências institucionais de enfrentamento aos desastres acumuladas desde a regulamentação do SPCPE (Brasil, 2021b). O GT foi um instrumento procedimental organizacional fundamental para ampliação da abordagem da PNAS frente aos desastres ambientais, resultando na formulação de novas diretrizes, publicadas em 2021.

De 2021 a 2024: desastres como situações frequentes e a absorção da perspectiva de gestão de riscos e desastres

Entre 2021 e 2024, quatro documentos técnicos, direcionados à gestão, conselhos e equipes da Assistência Social inseriram um novo paradigma na PNAS: a gestão de riscos e a gestão de desastres. O principal documento que marca esta virada foi lançado em 2021 e intitulado “Diretrizes para a atuação da política de assistência social em contextos de Emergência Socioassistencial” (Brasil, 2021b).

Ele foi elaborado por representantes de todos os departamentos da SNAS, apresentado a instâncias colegiadas representativas da gestão, submetido à consulta pública e encaminhado ao CNAS para aprovação. No documento destaca-se o cenário de aumento da frequência e da magnitude dos desastres, o que representa uma ruptura em relação à concepção anterior da política, que os tratava como eventos pontuais e excepcionais. Assim, “[...] entende-se que a atuação do SUAS em contextos de emergência poderá exigir uma atuação abrangente que perpassasse a rede de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais” (Brasil, 2021b, p. 19), substituindo o escopo de resposta do sistema da PSE para uma ideia de “Proteção Integral” (Brasil, 2021b).

O documento absorve as normativas do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, criado pela Lei nº 12.608 de 2012, considerando as seguintes etapas: prevenção, mitigação e preparação, resposta e recuperação aos desastres. Ele reorganiza diretrizes para a AS em três momentos, de modo a incluir a perspectiva da gestão de riscos e gestão de

desastres: pré-emergência (prevenção, mitigação e preparação), emergência (resposta) e pós-emergência (recuperação). E estabelece orientações para estas três etapas em seis eixos, sendo quatro deles novos no campo da AS, que anteriormente só trabalhava na perspectiva do acolhimento e dos benefícios eventuais: gestão legal, administrativa e orçamentária; vigilância socioassistencial; trabalho social com famílias e indivíduos; benefícios socioassistenciais e transferência de renda; acolhimento; articulação e inter-setorialidade. Nota-se que ao integrar todos os eixos, o documento representa a expansão do tema dos desastres para os três objetivos da política: garantir a sobrevivência, convivência e acolhimento: “A gestão e execução das ofertas do SUAS em contextos de emergência e desastre implica oferecer as seguranças socioassistenciais (acolhida, renda, convivência familiar e comunitária, apoio e auxílio) [...]” (Brasil, 2025, p. 11).

Buscando divulgar e aprofundar cada um dos eixos estratégicos, foram lançadas três cartilhas temáticas até a data de coleta dos dados desta pesquisa (final de abril de 2024), uma em 2023 e outra em 2024. Elas seguem a mesma argumentação do primeiro documento: afirmam os desastres como problemas frequentes que estarão cada vez mais presentes na vida das populações e cada vez mais intensos em seus efeitos e reproduzem de forma simplificada as diretrizes publicadas em 2021.

De modo geral, os documentos encontrados neste período apontam uma mudança na modelagem do problema: os desastres deixam de ser vistos como ocorrências isoladas e pontuais para serem compreendidos como fenômenos contínuos, frequentes e crescentes, exigindo uma atuação estruturada e integrada da PNAS/SUAS. Mostram-se, assim, coerentes com a perspectiva mais ampla de vulnerabilidade social. Além disso, adicionam o tema aos três objetivos da política, complementando, também, este elemento do desenho, para responder a perspectiva mais ampla sobre os desastres. No entanto, tais documentos evidenciam que, no âmbito dos instrumentos, a mudança ainda estava em curso. Conforme consta: “O alinhamento necessário requer revisitar os marcos legais e as normas operacionais do SUAS com um olhar estratégico para a atuação no contexto das emergências” (Brasil, 2024, p. 9). Isso demonstra a intenção de rever e adaptar o arcabouço normativo e operacional do SUAS, ou seja, seus instrumentos de implementação. Reconhece-se, assim, certa inconsistência entre os instrumentos da política, incapazes de responder a nova abordagem adotada.

Discussão

Todas as mudanças observadas na PNAS (2004-2024) mostraram um sequenciamento intencional de ajustes, sendo lineares no sentido da tentativa de correção dos problemas observados. Entre os anos de 2004 e 2019, o tratamento dos desastres no âmbito da PNAS manteve-se relativamente constante, inserido em uma modelagem ampla que, no entanto, absorvia o tema a partir de uma concepção restrita. Os desastres eram compreendidos como eventos pontuais e excepcionais, cuja centralidade estava na resposta emergencial. Dessa forma, o tema foi incorporado a dois objetivos da política (sobrevivência e acolhimento), deixando a proteção dos laços familiares e comunitários de lado, muitas vezes rompidos e afetados por eventos extremos. Os instrumentos respondiam logicamente a estes objetivos, oferecendo abrigos, alimentos, vestimenta e outros benefícios temporários às vítimas. Mostram, assim, uma relação de coerência lógica, embora envolvam concepções limitadas sobre os impactos dos desastres e seus riscos em populações vulneráveis.

Tais instrumentos, contudo, sofreram várias mudanças para alcançar essa coerência com os objetivos. Foram mudanças lineares, evolutivas e adaptativas: evolutiva, pois ocorreu de modo gradual, sem rompimentos com as ideias anteriores, e adaptativa, uma vez que a lógica interna do arranjo respondia às necessidades percebidas no contexto de implementação, sem sobrepor ideias. No entanto, o fato de serem seguidamente ajustados ao longo desses anos, reflete desajustes temporários. O principal problema desse processo é a existência de períodos em que os instrumentos se mostram incapazes de responder adequadamente ao problema, até que um novo ajuste ou instrumento seja criado. Verifica-se assim, no período de 15 anos, períodos de baixa e alta consistência potencial.

No ano de 2020, não foi observada alteração significativa no recorte do problema e no objetivo. Nota-se uma redução no uso de instrumentos informacionais, particularmente aqueles voltados à produção de consensos e orientações técnicas, o que compromete a complementaridade entre os tipos de instrumentos e, por consequência, diminui a consistência interna do mix, levando a menor congruência na política como um todo.

A partir de 2021, observa-se uma mudança distinta no desenho da política. Nesse novo período, mudou a modelagem do problema e dos objetivos, mas os instrumentos foram mantidos iguais. No âmbito do problema, a mudança pode ser classificada como disruptiva e cumulativa. A disrupção decorre da adoção de um novo paradigma, que rompe com a ideia de desastres como eventos pontuais e passa a reconhecê-los como

fenômenos recorrentes. A mudança é cumulativa, pois embora ocorra diante do agravamento e da frequência crescente desses eventos, é inserida através da sobreposição das ideias, buscando maior coerência entre problema e objetivos.

O mesmo aconteceu em relação aos objetivos, havendo uma mudança disruptiva e cumulativa. Para adequar os objetivos à nova concepção do problema, foi adicionado o tema dos desastres também no eixo de convivência familiar e comunitária. Mostra-se, assim, uma mudança que busca melhorar a coerência entre as ideias sobre desastres e os problemas/objetivos gerais da política. Mas, apesar de positiva, a inserção do tema em um novo objetivo reflete uma ruptura no direcionamento histórico da política.

Além disso, a consistência entre os instrumentos torna-se mais frágil e a relação deles com o problema e objetivos da política, espúria. A introdução de novas diretrizes sem a inserção de instrumentos que pudessem incentivar sua adoção resulta em descompasso interno na política: novos elementos se somam aos existentes sem que haja uma reestruturação completa, o que compromete a consistência interna do arranjo. Considerando o histórico da política, é provável que tal inconsistência venha a ser corrigida, como ocorreu com os BEs e o SPCPE, mas, no período em análise, ela representa um fator de fragilidade no desenho. Consequentemente, a congruência continua baixa, uma vez que os instrumentos ainda não são plenamente capazes de dar conta da nova modelagem do problema e dos objetivos da política. O Quadro 2 sintetiza a análise.

Quadro 2 - Análise das mudanças no desenho da PNAS

Recorte	Mudança			Congruência resultante
	Problema	Objetivo	Instrumento	
2004-2019	Manteve-se constante.		Mudança linear, evolutiva e adaptativa.	Coerência entre problema e objetivo. Instrumentos respondem a eles, através de ajustes constantes. Períodos de baixa e alta congruência.
2020	Manteve-se constante.			Mantêm-se a coerência (problema/objetivo). Apresenta uma consistência interna menor (instrumentos entre si). Baixa congruência.
2021-2024	Mudança linear, disruptiva e cumulativa.		Manteve-se constante.	Coerência entre problemas e objetivos Inconsistência entre os instrumentos. Mantêm-se a baixa congruência.

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que nos primeiros 17 anos da trajetória da Assistência Social (2004-2020) as principais mudanças no desenho em relação ao tema dos desastres foram nos instrumentos de implementação. Foi após o primeiro grande desastre biológico enfrentado no país, a pandemia de Covid-19 em 2020, que ocorreu uma mudança de paradigma na política, acarretando a reformulação do problema e dos objetivos no período de 2021 a 2024. Mas, esta reformulação não acompanhou as mudanças visíveis nos instrumentos de implementação, gerando um desalinhamento na congruência do desenho.

Em termos teóricos, esse percurso evidencia que mudanças podem provocar incoerências e inconsistências temporárias no desenho das políticas públicas, que são potencialmente corrigidas quando as mudanças no desenho são lineares, isto é, o sequenciamento dos ajustes é intencional e premeditado. No caso da PNAS, seu ajuste constante e intencional, causado pela amplitude da modelagem do problema social, demonstra seu potencial em termos de robustez: ele permite que a política responda, se adapte aos contextos e se aprimore ao longo do tempo. Mas cria um antagonismo no desenho: é a atualização de seus temas que faz a política manter-se coerente com seus objetivos, mas é essa mesma atualização que aumenta o risco de ela tornar-se inconsistente com os instrumentos, e, assim, incongruente como um todo. A baixa congruência suscita preocupação pela dificuldade de transmitir de forma integral a concepção da política à rede de implementadores: governos estaduais, municipais, equipes de assistência social, conselheiros, entre outros. Essa limitação compromete a apreensão da totalidade da proposta da política e tende a resultar em implementações fragmentadas ou parciais.

Considerações finais

Este trabalho analisou as mudanças na Política Nacional de Assistência Social no que diz respeito à absorção do tema dos desastres em seu desenho normativo. A análise utilizou a literatura sobre *policy design* que indica três elementos centrais ao desenho: problema, objetivos e instrumentos; e três formas de analisar seu alinhamento: coerência, consistência e congruência. Tais categorias explicam a capacidade da política de ser absorvida pelos implementadores e, portanto, ser efetiva. Para analisarmos o alcance destes critérios em perspectiva temporal, adicionamos ao modelo de análise três tipos de mudança: linear/não linear, evolutiva/disruptiva e cumulativa/adaptativa.

Como resultado, identificamos que nos primeiros 17 anos da política (2004-2020), a mudança se deu no âmbito dos instrumentos de implementação. Esta mudança foi evolutiva, isto é, gradual e adaptativa (sem causar sobreposições), buscando alinhar os

instrumentos ao modo como o problema foi modelado. Nos últimos anos analisados (2021-2024), a mudança foi no problema e nos objetivos, buscando abranger perspectivas mais completas sobre os desastres. Constituiu-se uma mudança disruptiva e cumulativa, marcada pela criação de novos paradigmas e pela substituição das ideias.

O movimento de inserção do tema dos desastres na política mostra, portanto, diferentes períodos de consistência (interna entre instrumentos), o que decorre do caráter dinâmico e político do seu desenho. Como resultado, tem-se uma política robusta, capaz de adaptar-se aos contextos, identificar lacunas e realizar ajustes internos, mas de difícil absorção pelos implementadores, dada a tendência à incongruência (poucos períodos de coerência e consistência simultânea).

No que diz respeito ao tema dos desastres, isso é particularmente preocupante porque compromete a capacidade da política de oferecer respostas integradas e tempestivas a situações que, por sua natureza, exigem articulação rápida, clareza de diretrizes e coordenação entre os diferentes níveis de governo e instâncias da rede socioassistencial. A ausência de congruência entre os componentes do desenho tende a dificultar a operacionalização das respostas e a gerar interpretações fragmentadas sobre o papel da PNAS em contextos de emergência.

Uma forma de enfrentar esse desafio consiste no fortalecimento dos instrumentos procedimentais, especialmente aqueles voltados à coordenação, à produção de consensos e à circulação de informações entre os diferentes atores envolvidos na implementação. Além disso, o planejamento estratégico e a antecipação de cenários podem contribuir para que as mudanças no desenho da política sejam incorporadas de maneira mais articulada aos seus objetivos e instrumentos, reduzindo desalinhamentos e ampliando sua capacidade de resposta.

Em um contexto de crescente recorrência e complexidade dos desastres, a construção de instrumentos mais abrangentes e integrados torna-se fundamental para assegurar que a adaptação da política ocorra sem comprometer sua efetividade. Nesse sentido, os resultados deste estudo sugerem que o principal desafio da PNAS não reside apenas em incorporar o tema dos desastres ao seu desenho, mas em garantir que essa incorporação ocorra de forma congruente, fortalecendo a capacidade da política de traduzir seus objetivos em respostas concretas, coordenadas e tempestivas para a população afetada.

Agradecimentos

Este trabalho recebeu apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e do INCT QualiGov.

Referências

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L.; ROSA, J. G. L. *Desenho de Políticas Públicas: guia prático*. Porto Alegre: Jacarta, 2025.

AGUIAR, R. B. *Análise da robustez do desenho das políticas finalísticas dos Planos Plurianuais 2016-2019 e 2020-2023 do Governo Federal brasileiro*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, 2024.

BICHIR, R.; SIMONI, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 35, n. 102, p. e3510207, 2020.

BRASIL. Decreto Nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 241, p. 8, 17 dez. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm. Acesso em: 8 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 225, 25 nov. 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Atuação da Política de Assistência Social no contexto da pandemia do novo coronavírus*. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2021a. Relatório elaborado pela Secretaria Nacional de Assistência Social/Departamento de Gestão do SUAS. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_215.pdf. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Orientações técnicas sobre benefícios eventuais no SUAS*. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_tecnicas_beneficios_eventuais.pdf. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Emergências em Assistência Social: trabalho social com territórios, famílias e indivíduos no SUAS*. Brasília: MDS, 2025. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Calamidade_Publica_e_Emergencias/SUAS/Caderno_Trabalho_Social_com_Territorios_Familias_e_Individuos_no_SUAS.pdf. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. *Vigilância socioassistencial: versão espelhada*. Brasília: MDS, 2024. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Calamidade_Publica_e_Emergencias/SUAS/Vigilancia_Socioassistencial_v_espelhada.pdf. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações técnicas sobre o PAIF*. Brasília: MDS, 2012a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. *Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de emergência socioassistencial*. Brasília, DF: MDS, 2021b. Disponível em: https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2021/09/SUAS_CARTILHA-DIRETRIZES_14.073679.pdf. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social; Conselho Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004: Norma Operacional Básica - NOB/SUAS*. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/normativas/pnas2004.pdf. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. *Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004*: aprova a Política Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 15 out. 2004. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101000>. Acesso em: 30 dez. 2025.

CAPANO, G. Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, London, v. 11, n. 1, p. 7–31, 2009. DOI: 10.1080/13876980802648284.

CAPANO, G. Policy dynamics and change: the never-ending puzzle. In: ARARAL, Eduardo *et al.* (org.). *Routledge handbook of public policy*. New York: Routledge, 2015. p. 451–461. m

CAPANO, G.; HOWLETT, M. The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. *SAGE Open*, v. 10, n. 1, p. 1–13, 2020.

DAVIES, M. *et al.* Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection: complementary roles in agriculture and rural growth? *IDS Working Papers*, United Kingdom, v. 2009, n. 320, p. 1–37, 2009.

HOOD, C. C. *The tools of government*. London: The Macmillan Press Ltda, 1983.

HOWLETT, M. Managing the “hollow state”: Procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, Toronto, v. 43, n. 4, p. 412–431, 2000.

HOWLETT, M. Procedural policy tools and the temporal dimensions of policy design. Resilience, robustness and the sequencing of policy mixes. *International Review of Public Policy*, United States, v. 1, n. 1, p. 27–45, 2019.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (org.). *Routledge Handbook of Policy Design*. New York: Routledge, 2018a.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. The importance of policy design: effective processes, tools and outcomes. In: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (org.). *Routledge Handbook of Policy Design*. Nova Iorque: Routledge, 2018b. p. 3–19.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Designing for adaptation: static and dynamic robustness in policy-making. *Public Administration*, Oxford, v. 101, n. 1, p. 23–35, 2023.

HOWLETT, M.; RAYNER, J. Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*, Lisbon, v. 1, n. 2, p. 170–182, 2013.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 37–53, 2017.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B.; LUI, L. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 36, p. 1–41, 2021.

LINDER, S. H.; PETERS, B. Guy. The analysis of design or the design of analysis? *Review of Policy Research*, United States, v. 7, n. 4, p. 738–750, jun. 1988.

LOPES, M. V.; CALDAS, E. L. Instrumentos de políticas públicas, inovação institucional e adaptação da agricultura às mudanças climáticas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. e2024- 0473, 2026.

LUI, L. *et al.* Micro-Dimensions of Digital Policy Design Instruments: A Comparative Analysis Across Brazilian States. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, London, p. 1–20, Apr. 2026. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2026.2646679>.

LUI, L.; LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. Micro-dimensions in practice: how do Argentina and Brazil shape digital transformation through instrumental choices? *Policy Design and Practice*, Abingdon, v. 8, n. 4, p. 442–457, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1080/25741292.2025.2545668>.

MATTEDI, M. Dilemas e perspectivas da abordagem sociológica dos desastres naturais. *Tempo Social*, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 261–285, 2017.

PETERS, B. G. *Policy problems and policy design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.

SISTEMAS de proteção social adaptáveis para populações vulneráveis. In: FÓRUM MINISTERIAL PARA DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE, 16., 2024, Barbados. *Nota Técnica*. Barbados: PNUD, 2024. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-10/nota-tecnica-mesa-tematica-1-protecao-social-adaptativa_pt.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Systematically pinching ideas: A comparative approach to policy design. *Journal of Public Policy*, Cambridge, v. 8, n. 1, p. 61–80, 1988. DOI:10.1017/S0143814X00006851.

SPOSATI, A. (org.). *Fotografia da assistência social no Brasil na perspectiva do SUAS*. São Paulo: PUCSP, 2005.

SPOSATI, A. *et al.* *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

Recebido em: 30 de dezembro de 2025

Aprovado em: 12 de junho de 2026