CADERNO DIGITAL

Direitos Humanos e Desastres

Centro de Apoio dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

2024

MPRS
Ministério Público
do Rio Grande do Sul

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

Os desastres socioambientais enfrentados pelo Estado do Rio Grande do Sul, objeto dos Decretos Estaduais nº 57.597/24, 57.600/24 e 57.614/24, demandaram do Centro de Apoio dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis produção técnico-jurídica específica sobre o tema.

Nesse caderno, vão compiladas as informações técnico-jurídicas elaboradas, abordando, a partir da análise do ordenamento jurídico vigente, aspectos conceituais, requisitos de implantação, financiamento e desmobilização de abrigos provisórios, o acesso aos benefícios assistenciais à população atingida, dentre outros temas. Objetiva-se reunir, em um documento de fácil acesso, tais subsídios, com a esperança de contribuir na mitigação e na prevenção do sofrimento e da violação de direitos das pessoas no contexto de desastres.

MPRS
Ministério Público
do Rio Grande do Sul

ÍNDICE

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA Nº 01/2024/CAODH ----------páginas **04-23**
Abrigo Provisório – serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA Nº 02/2024/CAODH ----------páginas **24-32**
Serviço de proteção em situação de calamidades públicas e emergências do Sistema Único de Assistência Social-SUAS: Cofinanciamento Federal e Estadual dos Abrigos Provisórios

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA Nº 03/2024/CAODH ----------páginas **33-57**
A garantia de efetivo acesso a benefícios sociais e financeiros instituídos em razão da calamidade pública (Decreto Estadual nº 57.603/24) - diretrizes de acessibilidade aos benefícios

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA Nº 04/2024/CAODH ----------páginas 58-79
Desmobilização dos abrigos provisórios na perspectiva das diretrizes de municipalização e territorialidade do Sistema Único de Assistência Social-SUAS

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA Nº 05/2024/CAODH ----------páginas **80-104**
Os abrigos provisórios nos planos de contingência em calamidades

MPRS | Ministério Público do Rio Grande do Sul

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA N. 01/2024/CAODH

Abrigo provisório – serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências

Centro de Apoio dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

Porto Alegre/RS 2024

- **Objeto:** Abrigo[1] provisório – serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E DA PROTEÇÃO AOS VULNERÁVEIS (CAODH), com fundamento no art. 33, inciso II, da Lei n.° 8.625/93, e art. 36, inciso II, da Lei Estadual n.° 7.669/82, expede a presente Informação Técnico-Jurídica, sem caráter vinculativo, aos órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, que tem como objetivo subsidiar a atuação no que tange ao tema: **Abrigo provisório – serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências**.

Ementa:
ABRIGO PROVISÓRIO. SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS. NORMAS APLICÁVEIS. CONCEITUAÇÃO. ARRANJO DA SOCIEDADE CIVIL.

1. A Lei nº 12.608/2012 trata da diferenciação de pessoas desabrigadas e desalojadas: "desabrigado: pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que necessita de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre; e desalojado: pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que não necessariamente carece de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre".
2. De seu turno, a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, editada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), define o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, sendo seu parâmetro normativo no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, tendo delineado os abrigos provisórios enquanto engrenagens de articulação com a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas.
3. À luz da regulamentação legal e infralegal, compreende-se que abrigos provisórios consistem em estruturas que provêm o acolhimento temporário à população em situação de desastre, ofertando repouso e restabelecimento pessoal em condições adequadas de dignidade, higiene, segurança, salubridade, privacidade, acessibilidade e convívio familiar, comunitário e social, bem como assegurando a articulação de ações conjuntas de caráter intersetorial, público e privado, para a minimização dos danos ocasionados, o provimento das necessidades verificadas e a garantia de direitos.
4. Assentada essa delimitação terminológica, sucede que os eventos climáticos de chuvas intensas ocorridos no Estado resultaram em uma catástrofe humanitária cuja natureza e proporção exigiu a criação de abrigos para além das estruturas do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e da Defesa Civil, por meio da colaboração da sociedade civil. Com efeito, tamanho o impacto da catástrofe, resultando em dezenas de milhares de pessoas desabrigadas, a sociedade civil organizou-se, espontaneamente, para disponibilizar espaços de acolhimento em

[1] Doravante, para fins de uniformização terminológica, considerado o uso comum no presente evento climático e, em especial, a correspondência com a terminologia adotada pelo marco regulatório da Lei nº 12.608/2012, o equipamento objeto da presente da nota técnica será preferencialmente denominado abrigo provisório, em que pese a maior densidade regulatória no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, que adota a denominação alojamento provisório.

igrejas, clubes, ginásios, escolas, dependências de estabelecimento comercial e inclusive na residência de pessoas não atingidas diretamente. O arranjo dessas estruturas é tão diverso quanto diversa é a sociedade civil.

5. Para além de disponibilizar os abrigos provisórios de natureza pública, na esteira da Lei n.º 12.608/2012 e da Resolução nº 109 do CNAS, ao Poder Público, nesse contexto de calamidade de grande proporção, incumbe a tarefa de conectar-se com as estruturas de acolhimento organizadas pela sociedade civil, garantindo-lhes reconhecimento e alcançando-lhes amparo. Nessa esteira, o cadastramento desses espaços de acolhimento privados junto às estruturas de serviço público é o ato que formaliza sua qualidade de abrigo provisório.

6. Além disso, a Comissão Intergestores Bipartite da Assistência Social - CIB/RS aprovou a Resolução CIB/RS nº 3/2024. Nesse sentido, os dispositivos pertinentes ao financiamento bem revelam a importância da atuação integrada, em rede, dos órgãos públicos e dos atores da sociedade civil no desempenho dos serviços sociais neste período de calamidade, tendo em vista que os recursos serão repassados aos Municípios que dispuserem de alojamentos provisórios tanto públicos quanto privados. Houve, portanto, explícito reconhecimento da importância da participação da sociedade civil no acolhimento de pessoas desabrigadas, haja vista que suas estruturas foram validadas como critério para recebimento de recursos pelos Municípios.

7. Por tudo isso, verifica-se que os abrigos provisórios constituem importante equipamento do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, traduzindo mecanismo imprescindível para assegurar a dignidade da pessoa humana e os direitos individuais e sociais previstos na Constituição Federal.

8. E, portanto, para a realização dos impactos sociais perseguidos pela multicitada Resolução nº 109 do CNAS (minimização de danos, proteção social a indivíduos e famílias e reconstrução das condições de vida familiar e comunitária), o Ministério Público assume importante protagonismo institucional, tendo em vista, especialmente, o disposto no art. 31 da Lei nº 8.742/1993 (Sistema Único de Assistência Social), que lhe outorga o dever de zelar pelo efetivo respeito dos direitos atinentes à assistência social, bem como o mandamento insculpido no art. 127 da Constituição, que lhe incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

1. Fundamentos de fato e de direito.

Tendo em vista os eventos climáticos de chuvas intensas ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul, ocasionando danos humanos, com a perda de vidas, e danos materiais e ambientais, com a destruição de moradias, estradas e pontes, assim como o comprometimento do funcionamento de instituições públicas locais e regionais e a interdição de vias públicas, os quais resultaram na declaração de estado de calamidade pública no território do Estado do Rio Grande do Sul (Decretos nº 57.597/2024, nº 57.600/2024 e 57.614/2024, editados pelo Governo Estadual), o Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis elabora a presente **Informação Técnico-Jurídica**, tecendo considerações sobre os **abrigos provisórios e seus requisitos**.

De início, para delimitação terminológica do conceito de pessoas desabrigadas e desalojadas, oportuna a transcrição do conteúdo previsto no

art. 1º, inc. III e IV, da Lei nº 12.608/2012[2], a qual dispõe sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres:

> III - desabrigado: pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que necessita de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre; (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023)
>
> IV - desalojado: pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que não necessariamente carece de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre; (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023)

Sobre essa conceituação, pertinente, também, a menção de trecho de cartilha elaborada pelo Ministério da Cidadania, do Poder Executivo Federal, em 2021, com "Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de emergência socioassistencial[3]" (p. 36):

> "As pessoas desalojadas são aquelas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente sua habitação, em função de evacuações preventivas, destruição ou avaria grave, decorrentes da emergência. Estes não necessariamente carecem de serviço de acolhimento, pois dispõem de alternativas como a casa de parentes/amigos, hotéis ou similares, entre outros. As pessoas desabrigadas são aquelas cuja habitação foi afetada por dano ou ameaça de dano e que necessitam de abrigo temporário/provisório em serviço de acolhimento coordenado pelo poder público."

No mesmo contexto, insta mencionar que a prefalada Lei nº 12.608/2012, no que tange à competência dos municípios, assim estabelece:

> Art. 8º Compete aos Municípios:
> (...)
> VIII - organizar e administrar **abrigos provisórios** para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança; (grifou-se)

[2] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 20/05/2024.
[3] MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial.** Brasília – DF. Publicado em janeiro de 2021.

Por sua vez, cumpre referir o teor da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, editada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)[4], no uso da competência que lhe conferem os incisos II, V, IX e XIV do artigo 18 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS[5], que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

De fato, essa normativa classifica o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, nos seguintes moldes:

> "NOME DO SERVIÇO: SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS
>
> DESCRIÇÃO: O serviço promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de **alojamentos provisórios**, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas.
> Assegura a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas.
>
> USUÁRIOS(AS): Famílias e Indivíduos: - Atingidos por situações de emergência e calamidade pública (incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos, dentre outros) que tiveram perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou utensílios pessoais, e se encontram temporária ou definitivamente desabrigados; - Removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário.
>
> OBJETIVOS:
> - Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança;
> - Manter **alojamentos provisórios**, quando necessário;
> - Identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida;
> - Articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas;
> - Promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais.
>
> **PROVISÕES AMBIENTE FÍSICO: Alojamento provisório para repouso e restabelecimento pessoal, com condições de salubridade, instalações sanitárias para banho e higiene pessoal, com privacidade individual e/ou familiar; espaço para realização de refeições; espaço**

[4] Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 20/05/2024.
[5] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20/05/2024.

para estar e convívio, com acessibilidade em todos seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT.

- RECURSOS MATERIAIS: Materiais de consumo para o desenvolvimento do serviço: alimentos, artigos de higiene, cobertores, dentre outros. Estrutura para guarda de pertences e de documentos.
- RECURSOS HUMANOS (de acordo com a NOB-RH/SUAS)
- TRABALHO SOCIAL ESSENCIAL AO SERVIÇO: Proteção social pró-ativa; escuta; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; orientação sociofamiliar; referência e contra-referência; informação, comunicação e defesa de direitos; acesso à documentação pessoal; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; mobilização de família extensa ou ampliada; mobilização para o exercício da cidadania; atividades de convívio e de organização da vida cotidiana; diagnóstico socioeconômico; provisão de benefícios eventuais.
- AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS
  Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais
  - Ser socorrido em situações de emergência e de calamidade pública.
  Segurança de Acolhida
  - Ter acesso a provisões para necessidades básicas;
  - Ter acesso a espaço provisório de acolhida para cuidados pessoais, repouso e alimentação ou dispor de condições para acessar outras alternativas de acolhimento.
  Segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social. Ter acesso a serviços e ações intersetoriais para a solução da situação enfrentada, em relação a abrigo, alimentação, saúde e moradia, dentre outras necessidades
- CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO
  CONDIÇÕES: Famílias e indivíduos atingidos por situações de emergência e calamidade pública.
  FORMAS: Por notificação de órgãos da administração pública municipal, da Defesa Civil e pela identificação da presença nas ruas.
- UNIDADE: Unidades referenciadas ao órgão gestor da Assistência Social.
- PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Na ocorrência das situações de emergência e de calamidades públicas, mediante a mobilização de equipe de prontidão escalonada pelo regime de plantão, a ser acionada em qualquer horário e dia da semana.
- ABRANGÊNCIA: Municipal
- ARTICULAÇÃO EM REDE:
  - Órgão da Defesa Civil
  - Órgãos e serviços públicos municipais, distrital, estaduais e federal.
  - Organizações não governamentais e redes sociais de apoio
- IMPACTO SOCIAL ESPERADO:
  CONTRIBUIR PARA:
  - Minimização de danos;
  - Proteção social a indivíduos e famílias;

> - Reconstrução das condições de vida familiar e comunitária" (sem grifos no original)

Extrai-se, pois, que a aludida normativa regulamentou o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, sendo seu parâmetro normativo no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e delineou os **abrigos provisórios** enquanto engrenagens de articulação com a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas.

Ademais, o instrumento normativo alinhavou várias diretrizes acerca dos abrigos provisórios, especialmente no tocante à organização, gerenciamento, ambiente físico, estrutura de pessoal e de serviços prestados. Outrossim, também estão descritos os impactos sociais esperados e sua forma de estruturação ("CONTRIBUIR PARA: - Minimização de danos; - Proteção social a indivíduos e famílias; - Reconstrução das condições de vida familiar e comunitária").

Além disso, extrai-se que o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências deve ser prestado com articulação em rede, observada a participação dos órgãos da Defesa Civil, dos órgãos e serviços públicos municipais, distrital, estaduais e federal, bem como de organizações não governamentais e redes sociais de apoio. Daí é que se infere a fonte normativa para que entidades privadas e atores da sociedade civil contribuam com a prestação dos serviços de proteção aludidos.

No mesmo contexto, a Portaria nº 90/2013 do Ministério do Desenvolvimento Social[6], que delineia os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e Emergência, menciona a manutenção de alojamentos provisórios como objetivo do referido serviço:

> Capítulo II
> DOS PARÂMETROS PARA A OFERTA DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS
> Art. 3º São objetivos do Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e Emergência:

[6] Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-90-de-3-de-setembro-de-2013/. Acesso em: 20/05/2024.

> I – assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança, observando as especificidades dos grupos étnicos, ciclos de vida, deficiências, dentre outras situações específicas;
> **II – manter alojamentos provisórios, quando necessários;**
> III – identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida;
> IV – articular a rede de políticas públicas e as redes sociais de apoio para prover as necessidades identificadas; e
> V – promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso, quando for o caso, a benefícios eventuais.
> Parágrafo único. Constituem elementos basilares do Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e Emergências as provisões necessárias à implementação do serviço e as aquisições devidas aos usuários, conforme dispõe a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e as orientações técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, compreendendo ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social, essenciais ao serviço. (sem grifos no original)

Em conclusão, compreende-se que **abrigos provisórios consistem em estruturas que provêm o acolhimento temporário à população em situação de desastre, ofertando repouso e restabelecimento pessoal em condições adequadas de dignidade, higiene, segurança, salubridade, privacidade, acessibilidade e convívio familiar, comunitário e social, bem como assegurando a articulação de ações conjuntas de caráter intersetorial, público e privado, para a minimização dos danos ocasionados, o provimento das necessidades verificadas e a garantia de direitos.**

Assentada essa delimitação terminológica, sucede que **os eventos climáticos de chuvas intensas ocorridos no Estado resultaram em uma catástrofe humanitária cuja natureza e proporção exigiu a criação de abrigos para além das estruturas do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e da Defesa Civil, por meio da colaboração da sociedade civil**. Com efeito, tamanho o impacto da catástrofe, resultando em dezenas de milhares de pessoas desabrigadas, a sociedade civil organizou-se, espontaneamente, para disponibilizar espaços de acolhimento em igrejas, clubes, ginásios, escolas, dependências de estabelecimento comercial e inclusive na residência de pessoas não atingidas diretamente.

O arranjo dessas estruturas é tão diverso quanto diversa é a sociedade civil.

Para além de disponibilizar os abrigos provisórios de natureza pública, na esteira da Lei n.º 12.608/2012 e da Resolução nº 109 do CNAS, ao Poder Público, nesse contexto de calamidade de grande proporção, incumbe a tarefa de conectar-se com as estruturas de acolhimento organizadas pela sociedade civil, garantindo-lhes reconhecimento e alcançando-lhes amparo. Nessa esteira, o cadastramento desses espaços de acolhimento privados junto às estruturas de serviço público, de que tem sido exemplo a Central de Abrigos do Município de Porto Alegre, criada em razão desse evento atual, é o ato que formaliza sua qualidade de abrigo provisório.

Por sua vez, tal formalização garante a conexão dos abrigos provisórios de natureza privada com as redes socioassistencial e de saúde, referenciando-os e viabilizando o acesso dos desabrigados a serviços públicos, sendo, portanto, essencial na garantia e na promoção de direitos à população atingida pela catástrofe. Acrescente-se, nessa linha, que o cadastramento e o reconhecimento desses espaços privados como abrigos provisórios também viabiliza o encaminhamento de provisões materiais captadas pelo Poder Público, à luz da necessidade das pessoas acolhidas, como medicamentos, itens de higiene, alimentos, etc.

Cumpre pontuar, destarte, que a Resolução 109 do CNAS é parâmetro de regulação dos abrigos provisórios disponibilizados pela sociedade civil.

Ainda, no tocante ao serviço, o Gabinete de Assessoramento Técnico do Ministério Público do Rio Grande do Sul, no documento "Avaliação de avaliação de políticas públicas no contexto de calamidade – devolutiva"[7], no ano de 2023, teceu importantes considerações e sugestões (p. 18/19):

Considerações

[7] MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. GABINETE DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO. **Avaliação de políticas públicas no contexto de calamidade – devolutiva – Doc nº 0018/2024.** Publicado no ano de 2024.

- ✓A situação de abrigamento é extremamente estressante para as pessoas desabrigadas.
- **✓A presença de equipes preparadas para o diálogo permanente e em número suficiente minimiza os efeitos do estresse.**
- ✓Servidores/lideranças ou gestores insuficientemente preparados para o enfrentamento da tensão provoca ainda mais estresse, pois tendem a desqualificar o sofrimento dos envolvidos ou usar seu poder para enfrentar as posições dissonantes.
- **✓A gestão pública necessita ter o controle do processo, ou seja, o adequado manejo das relações nos abrigos, sob pena de ocorrências graves (violências, violações de direitos).**
- ✓A condução dos abrigos é estratégica para a imagem e relação com a população por parte das gestões públicas.

Sugestões:

- ✓ Estruturação do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, com a equipe necessária (mesmo que essa equipe atue em outros serviços da política, deverá ser deslocada sempre que em situação de calamidade, contando ainda com suporte de servidores de outras pastas).
- **✓ Previsão de coordenação da gestão pública (sob coordenação da Política de Assistência Social) em cada abrigo; com política de comunicação com os abrigados.**
- ✓ Os abrigos devem estar previstos com toda a sua infraestrutura no Plano de Contingências, no Planejamento das áreas e nas peças orçamentárias.
- ✓ Requisitos: oferta centralizada de alimentação de qualidade (ao menos 3 refeições diárias), com observância à alimentação das crianças (leite, frutas, etc), bem como de pessoas com restrição alimentar por problemas de saúde (cadastros do SUS); reformas nos espaços de abrigos ou provisão de outros com previsão de banheiros ou banheiros móveis, distribuição das famílias e seus pertences; kits de higiene pessoal; kits de higienização de domicílios; kits de vestuário.
- ✓ Importância da intersetorialidade na interface com abrigos e na busca ativa das famílias. (sem grifos no original)

Destaca-se, no ponto, a importância da presença do Poder Público em todas as estruturas de alojamentos provisórios, públicas e privadas, a fim de evitar situações de violações de direito e minimizar os efeitos de estresse próprios da situação de desabrigamento a que estão expostas as pessoas acolhidas.

No que tange à equipe técnica de referência do SUAS nesse contexto de emergência, vale transcrever trecho da prefalada Cartilha editada

pelo Ministério da Cidadania em 2021[8] (p. 128/129), que incumbe a Gestão Municipal/Distrital de:

> "5.48. **Fazer os rearranjos de profissionais (realocação de outros serviços na rede socioassistencial, cessão de outras políticas públicas e/ou contratações temporárias) para atuarem junto as famílias e indivíduos que estejam desabrigados ou desalojados**, observando as normativas e orientações referentes a contratação de profissionais do SUAS tais como: Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH), Resoluções CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011, e nº 09, de 15 de abril de 2014, e Caderno de Orientações Técnicas Sobre os Gastos no Pagamento dos Profissionais das Equipes de Referência do SUAS.
> 5.49. **Solicitar ao órgão gestor, caso necessária, a cessão de profissionais da rede socioassistencial já cadastrados, inclusive a contratação de novos servidores temporários, visando ao reforço do atendimento a famílias e indivíduos que estão acolhidos nos alojamentos provisórios ou nas opções de acolhimento emergencial não institucional (acolhimento na rede hoteleira ou em moradias temporárias**).
> 5.50. Elaborar escala de trabalho da equipe de referência que irá atuar nos alojamentos provisórios (vide Eixo Gestão Legal, Administrativa e Orçamentária)." (sem grifos no original)

Na já citada avaliação realizada pelo Gabinete de Assessoramento Técnico (GAT) do Ministério Público do Rio Grande do Sul, restaram enunciadas pertinentes considerações acerca da estruturação do SUAS no âmbito Municipal (p. 12):

> "✓ Importância da gestão em órgão próprio, dado que a pasta compartilhada com a Saúde tende a direcionar os esforços de gestão para a Saúde (política universal).
> ✓ Caráter estratégico das coordenações de CRAS (profissionais do quadro efetivo, da área da Assistência Social, com experiência).
> ✓ Quanto mais débeis os recursos humanos da Política de Assistência Social mais prejudicada a resposta da Política Pública (informações confusas, falta de direção da ação, falta de expertise técnica). Quanto maior o preparo das equipes (experiência, número de profissionais e coordenação), mais qualificada a resposta.
> **Sugestões:**
> ✓Investimento na organização da Política de Assistência Social em cada um dos municípios, visto atuar com as parcelas mais vulnerabilizadas da população, adquirindo larga visibilidade em eventos de calamidade.

[8] MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial.** Brasília – DF. Publicado em janeiro de 2021.

> ✓ Investimento no suprimento do quadro de recursos humanos conforme parâmetros previstos pela Política de Assistência Social.
> ✓ Alocação das informações sobre as famílias em arquivos virtuais."

Nos Pareceres Técnicos nº 0220/2023[9] e 0203/2023[10], o GAT/MPRS, ao examinar a capacidade de atendimento das políticas socioassistenciais dos municípios de Estrela-RS e de Roca Sales-RS, ponderou que os abrigos provisórios não são apenas benesses, mas verdadeiros direitos de que são titulares as pessoas atingidas:

> "Observe-se que a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009) prevê, na Proteção Social Especial de Alta Complexidade a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, descrito como:
> O serviço promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com **a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais**, conforme as necessidades detectadas. Assegura a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas (BRASIL, 2009, p. 59, grifos da signatária).
> As portarias do Ministério do Desenvolvimento Social nº 90/2013 e 912/2023 orientam o tema e preveem o cofinanciamento federal, bem como a Nota Técnica nº 02/2020 do Departamento de Assistência Social da Secretaria de Assistência Social do Governo do Estado. **Desse modo, o abrigo provisório não é uma benesse à população atingida, mas um direito previsto na Política de Assistência Social."**

Já no Parecer Técnico nº 0220/2023, o GAT/MPRS também teceu considerações sobre o arranjo ideal da equipe técnica do SUAS para enfrentamento da situação de calamidade, aludindo ao NOB/SUAS-RH e outras fontes normativas:

> "**Considerando as novas demandas que vêm aportando na Política de Assistência Social, no contexto da**

[9] MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - GABINETE DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO. **Documento nº 220/2023 - Serviço Social - Direito Coletivo. Assunto: Análise sobre a capacidade de apoio e atendimento pelas políticas de Assistência Social, Saúde Mental e Habitação, no município de Estrela, em razão das inundações de 03/09 e 18/11/2023.** Publicado em 02 de dezembro de 2023.

[10] MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - GABINETE DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO. **Documento nº0203/ 2023 - Serviço Social - Direito Coletivo. Assunto: Análise sobre a capacidade de apoio e atendimento pelas políticas de Assistência Social, Saúde Mental e Habitação no município de Roca Sales em razão da enchente de 03/09/2023.** Publicado em 14 de novembro de 2023.

> **calamidade, inclusive remodelando seu público-alvo, associado aos níveis de esgotamento das equipes da Política, dadas duas situações de calamidade em curto intervalo de tempo, sugere-se que o município contrate equipe, em caráter emergencial, com os recursos do Ministério do Desenvolvimento Social para atuar exclusivamente com a população atingida, complementando os esforços das equipes existentes**.
> Note-se que a Lei nº 12.435/2011 que instituiu o SUAS e alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é taxativa quanto à natureza dos CRAS e dos CREAS, para tanto giza-se o art. 6º-C§ 3º da Lei:
> § 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.
> Nesse diapasão, os dispositivos previstos na NOB-RH/SUAS convergem para o entendimento de que é preciso preservar o caráter público da prestação dos serviços socioassistenciais, portanto, com servidores públicos responsáveis pela sua implementação. Nesse caso, servidores nomeados por meio de aprovação em concurso público, com a qualificação e quantidade necessária para atender ao conjunto dos serviços instalados e, essencialmente, às necessidades da população. Ainda, a NOB-RH/SUAS prevê a capacitação necessária aos profissionais, conforme os princípios da educação permanente, de forma continuada, sistemática e participativa." (grifou-se)

Insta mencionar que a NOB/SUAS-RH[11] enumera diversas responsabilidades e atribuições aos gestores do SUAS, cumprindo, pela pertinência, transcrever algumas delas sob o prisma da alçada Municipal (p. 78/82):

> "[…]
> 3. Contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais
> 4. Instituir e designar, em sua estrutura administrativa, setor e equipe responsável pela gestão do trabalho no SUAS.
> 5. Elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação, incluindo os seguintes aspectos:
> a) quantidade de trabalhadores, por cargo, da administração direta e indireta, os cedidos de outras esferas de gestão e os terceirizados;
> b) local de lotação;
> c) distribuição por serviços, por base territorial, comparando-os com o tamanho da população usuária, por nível de proteção social (básica e especial de média e alta

[11] Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em: 21/05/2024.

> complexidade);
> d) categorias profissionais e especialidades;
> e) vencimentos ou salários pagos por categoria profissional ou por grupos ocupacionais, vantagens e benefícios;
> f) qualificação/formação;
> g) número de profissionais que compõem a Secretaria Executiva do CMAS;
> h) número de profissionais que compõem equipe de monitoramento e avaliação;
> i) número de profissionais que compõem a gestão do FMAS;
> j) número de profissionais que compõem a equipe responsável pela capacitação;
> k) número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e assessoramento à rede conveniada.
> l) número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e avaliação do BPC;
> m) número de profissionais que compõem a equipe do sistema de informação e monitoramento;
> n) outros aspectos de interesse.
> [...]
> 10. Estabelecer plano de ingresso de trabalhadores e a substituição dos profissionais terceirizados.
> 11. Realizar concurso público para contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socio-assistenciais, observadas as normas legais vigentes.
> 12. Oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente."

Diante disso, conclui-se que a adequada estruturação do SUAS em todas as esferas federativas é imprescindível à eficiente prestação do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, contribuindo para a tutela de direitos das pessoas atingidas pela calamidade acima mencionada.

Em avanço, é pertinente tecer algumas considerações sobre o **financiamento do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências no âmbito do SUAS.**

A Lei nº 8.742/93 incumbiu todos os Entes Federativos da tarefa de promover as ações assistenciais de caráter de emergência:

> "Art. 12. Compete à União:
> [...]
> III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.
> Art. 13. Compete aos Estados:
> [...]

> III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;
> Art. 15. Compete aos Municípios:
> [...]
> IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;"

Especificamente, no tocante aos abrigos provisórios, repise-se que **a Lei nº 12.608/2012, no art. 8º, VIII, atribui aos municípios a competência de organizar e administrar abrigos provisórios** para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança. Tal outorga de competência converge com a diretriz de descentralização político-administrativa da organização da assistência social, insculpida no art. 5º, I, da Lei nº 8742/1993.

Sob a mesma lógica, com amparo normativo nos artigos 12, III, 13, III e 15, IV, da Lei nº 8742/1993, a Resolução do CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012[12], que aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, atribuiu a responsabilidade a todos os Entes Federativos de financiar os serviços (Estados e Municípios com recursos próprios e União a título de cofinanciamento), programas e projetos socioassistenciais, inclusive em casos emergenciais e de calamidade pública (art. 53, III, art. 54, III e art. 55, inc. IV).

No dia 17 de maio de 2024, no exercício desse dever de cofinanciamento, a Comissão Intergestores Bipartite da Assistência Social - CIB/RS aprovou a Resolução CIB/RS nº 3/2024, com o propósito explícito de auxiliar no custeio dos alojamentos provisórios, sendo oportuna a transcrição de seu inteiro teor:

> A Comissão Intergestores Bipartite da Assistência Social - CIB/RS, com as competências que lhe confere a NOB/SUAS e o Regimento Interno, em reunião extraordinária ocorrida no dia 15 de maio de 2024, convocada pelo Coordenador, para deliberação do repasse fundo a fundo do cofinanciamento estadual extraordinário para Alojamentos Provisórios, RESOLVE:
> Art.1º Pactuar o repasse, fundo a fundo, de recursos do cofinanciamento estadual extraordinário destinado ao apoio financeiro aos Municípios para a manutenção dos Alojamentos Provisórios instituídos no Município.

[12] Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-33-de-12-de-dezembro-de-2012/Acesso em: 21/05/2024.

> Art. 2º O Estado do Rio Grande do Sul repassará, neste momento, através do Fundo Estadual de Assistência Social, o valor total de R$ 12 milhões Reais para os Municípios atingidos pelos eventos climáticos e chuvas intensas ocorridas entre 24 de abril ao mês de maio de 2024.
> Art. 3º Cada Município receberá o valor de R$ 150,00 (cento e cinquenta) Reais por pessoa desabrigada e acolhida em Alojamento Provisório cadastrada em sistema específico instituído pelo Governo do Estado do RS.
> Art. 4º Para recebimento do recurso previsto nesta Resolução o Município deverá preencher os seguintes requisitos:
> I - ser Município afetado pelos eventos climáticos de chuvas intensas, COBRADE 1.3.2.1.4, que ocorreram no período de 24 de abril ao mês de maio de 2024;
> II - constar o Município no Decreto Estadual de Calamidade Pública nº 57.600/2024 e respectivas alterações ou possuir decreto de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública homologado pelo Estado do Rio Grande do Sul;
> **III - possuir no Município alojamentos provisórios públicos ou privados ativos, acolhendo pessoas desabrigadas;**
> IV- ter respondido ao Levantamento de Informações sobre os Abrigos Emergenciais criado pela SEDES-RS (Censo dos Abrigos Emergenciais).
> Parágrafo Único. Municípios não afetados pelos eventos climáticos de chuvas intensas e que não tenham Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública homologado pelo Estado do Rio Grande do Sul poderão receber os recursos previstos nesta Resolução se possuírem alojamentos provisórios públicos ou privados ativos, acolhendo pessoas desabrigadas e desde que tenham respondido o Levantamento de Informações sobre os Abrigos Emergenciais.
> Art. 5 º O valor referido no art.2º poderá ser suplementado conforme a possibilidade e disponibilidade orçamentária e financeira do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
> Art. 6º Os procedimentos serão regulados por Portaria do Secretário de Estado.
> Art. 7º Essa Resolução entra em vigor a partir da data da sua publicação. (sem grifos no original)

Esses dispositivos pertinentes ao financiamento bem revelam a importância da atuação integrada, em rede, dos órgãos públicos e dos atores da sociedade civil no desempenho dos serviços sociais neste período de calamidade, tendo em vista que os recursos serão repassados aos Municípios que dispuserem de alojamentos provisórios tanto públicos quanto privados. Equivale a dizer-se que houve explícito reconhecimento da importância da participação da sociedade civil no acolhimento de pessoas desabrigadas, haja

vista que suas estruturas foram validadas como critério para recebimento de recursos pelos Municípios.

Pontue-se que tal cadastramento, pelo Poder Público, dos espaços de acolhimento privados, além de consubstanciar o reconhecimento formal destes como alojamentos provisórios, bem como autorizar/facilitar o acesso a serviços públicos das pessoas acolhidas, também é necessário para o adequado repasse de verbas a título de cofinanciamento do SUAS.

Por seu turno, cumpre mencionar que o Estado do Rio Grande do Sul publicou em seu *sítio eletrônico*[13] recomendações sobre a instalação e a organização de abrigos provisórios para pessoas desabrigadas, a saber:.

> Estado divulga recomendações sobre instalação e organização de abrigos para afetados das enchentes
> Na quinta-feira (2/5), a Secretaria de Desenvolvimento Social, por meio do Departamento de Assistência Social (DAS), emitiu recomendações para que gestores da área socioassistencial possam organizar os abrigos de acolhimento às pessoas afetadas pelas enchentes. As instruções visam criar condições dignas e seguras para os desabrigados como a disponibilidade de água potável, área para preparo de refeições e banheiros que possam atender o número de pessoas no local.
> As recomendações estão alicerçadas na cartilha "Diretrizes para a Atuação de Assistência Social em Contextos de Emergência Social", publicada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Entre as primeiras ações nas situações de Emergência está a preparação de alojamentos provisórios, para acolhimento de famílias e indivíduos que tiveram perdas parciais e totais de moradia, encontrando-se temporariamente ou definitivamente desabrigados ou desalojados.
> Relativo à estrutura dos ambientes, há as seguintes orientações aos gestores municipais de assistência social e demais trabalhadores da área, lembrando que, dada as circunstâncias de adversidades no momento, o objetivo é atender as recomendações da melhor forma possível:
> **a)** Água potável e encanada, energia elétrica e ventilação adequada.
> **b)** Espaço para estruturar a cozinha, preparar e realizar as refeições, espaço de convívio, condições para a higienização do vestuário de uso pessoal, com a instalação de lavanderias destinando espaço para a secagem de roupas.
> **c)** Chuveiros, sanitários e pias em quantidade suficiente para o quantitativo de pessoas acolhidas;

[13] Disponível em: https://social.rs.gov.br/estado-divulga-recomendacoes-sobre-instalacao-e-organizacao-de-abrigos-para-afetados-das-enchentes. Acesso: 20/05/2024.

- **d)** Manter condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade, privacidade e dignidade nos alojamentos provisórios, assegurando o cumprimento das normas sanitárias e de acessibilidade, de acordo com as orientações da Vigilância Sanitária.
- **e)** Providenciar para cada família e indivíduo, sempre que possível, armário com chave, para guarda de seus pertences pessoais.
- **f)** Garantir espaços adequados para armazenamento de alimentos, material de limpeza, itens de higiene e outros.
- **g)** Garantir, sempre que possível, espaço para guarda de animais de estimação, preferencialmente fora dos espaços coletivos de repouso das famílias.
- **h)** Disponibilizar espaço para atendimento individual/familiar/grupo pela equipe técnica, cujos horários de atendimento sejam divulgados e compatíveis com a disponibilidade das pessoas acolhidas.
- **i)** Disponibilizar, sempre que possível, espaço administrativo para armazenar o cadastro das famílias e indivíduos e os materiais pedagógicos para as atividades socioeducativas, reuniões da equipe técnica, entre outros.
- **j)** Providenciar, em local seguro e sob a responsabilidade da coordenação do serviço de acolhimento emergencial, a guarda dos bens que as pessoas acolhidas levam para o espaço do alojamento provisório. Registrar todos os bens em formulário apropriado, com o nome dos proprietários e descrição detalhada dos bens, que deverá ser assinado pelo proprietário e pelo responsável pela guarda do item.
- **k)** Construir de forma coletiva, por meio da mobilização das pessoas acolhidas em assembleia ou outro formato, regras de organização do serviço, contendo regras claras de convivência em comunidade e de mediação de conflitos, que devem estar afixadas em local visível a todos e em linguagem acessível.
- **l)** Organizar o espaço físico do alojamento provisório de forma a manter os núcleos familiares unidos, respeitando a individualidade dos seus membros e o direito à convivência familiar e comunitária.
- **m)** Promover, na medida do possível, ambientes lúdicos, em parceria com a saúde, educação, cultura e esporte, com atividades interessantes a cada faixa etária que promovam a possibilidade de expressão dos traumas, medos, luto, angústias ou outros sentimentos comuns aos contextos de emergência.
- **n)** Garantir a preservação das ações próprias da vida cotidiana existentes antes do contexto de emergência, sempre que possível, dentro do alojamento provisório (como o preparo do próprio alimento, a lavagem de roupas), buscando preservar o sentimento de individualidade.
- **o)** Organizar o espaço respeitando diferenças geracionais e de gênero, de modo a prevenir possíveis violações de direitos.
- **p)** Estabelecer parceria com a Secretaria de Segurança, Guarda Municipal ou similar, para garantir a segurança das

> famílias e indivíduos acolhidos e a segurança do patrimônio público, definindo escala de atuação de forma ininterrupta.
> **q)** Estruturar equipe, inclusive, com solicitação de cessão de servidores de outras secretarias do Município para atuar no alojamento nas ações de:
> 1. Coordenação do alojamento;
> 2. Cadastramento dos alojados e dos seus bens;
> 3. Atendimento administrativo;
> 4. Trabalho social com os indivíduos e famílias alojadas;
> 5. Distribuição de refeições;
> 6. Apoio operacional e logístico na manutenção da estrutura física do alojamento. (sem grifos no original)

Veja-se que, na citada publicação, estão enunciadas várias recomendações aos abrigos provisórios quanto à estrutura física, habitabilidade, organização e gerenciamento.

2. Conclusão.

Por tudo isso, verifica-se que os abrigos provisórios constituem importante instrumento do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, mesmo porque se noticia haver mais de setenta mil pessoas acolhidas em abrigos provisórios no Rio Grande do Sul[14], em face da já mencionada enchente. Os abrigos provisórios, nesse panorama, traduzem mecanismo imprescindível para assegurar a dignidade da pessoa humana e os direitos individuais e sociais previstos na Constituição Federal.

E para a realização dos impactos sociais perseguidos pela multicitada Resolução nº 109 do CNAS (minimização de danos, proteção social a indivíduos e famílias e reconstrução das condições de vida familiar e comunitária), o Ministério Público assume importante protagonismo institucional, tendo em vista, especialmente, o disposto no art. 31 da Lei nº 8.742/1993 (Sistema Único de Assistência Social), que lhe outorga o dever de zelar pelo efetivo respeito dos direitos atinentes à assistência social, bem como o mandamento insculpido no art. 127 da Constituição, que lhe incumbe a

[14] Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2024/05/6857162-mais-de-76-mil-pessoas-sao-acolhidas-em-830-abrigos-temporarios-no-rs.html

defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Leonardo Menin,
Coordenador do Centro de Apoio Operacional
dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis/MPRS.

MPRS | Ministério Público do Rio Grande do Sul

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA Nº. 02/2024/CAODH

SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÃO DE CALAMIDADES PÚBLICAS E EMERGÊNCIAS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Cofinanciamento Federal e Estadual dos Abrigos Provisórios

Centro de Apoio dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

Porto Alegre/RS 2024

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E DA PROTEÇÃO AOS VULNERÁVEIS (CAODH), com fundamento no art. 33, inciso II, da Lei n.° 8.625/93, e art. 36, inciso II, da Lei Estadual n.° 7.669/82, expede a presente Informação Técnico-Jurídica, sem caráter vinculativo, aos órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, que tem como objetivo subsidiar a atuação no sentido do fomento, indução e exigibilidade de políticas públicas garantidoras de direitos dos usuários dos abrigos provisórios, tendo por horizonte os recursos financeiros disponíveis a título de cofinanciamento federal e estadual do serviço.

Ementa:

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS. SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÃO DE CALAMIDADES PÚBLICAS E EMERGÊNCIAS. ABRIGOS PROVISÓRIOS. NORMAS DE COFINANCIAMENTO FEDERAL E ESTADUAL.

1. O objetivo da presente informação técnico-jurídica é fornecer subsídios para a atuação dos Promotores de Justiça das Comarcas afetadas por chuvas intensas, conforme os Decretos Estaduais n.º 57.597/2024, 57.600/2024 e 57.614/2024, no sentido de que disponham de instrumentos de fomento, indução e exigibilidade de políticas públicas garantidoras de direitos dos usuários dos abrigos provisórios.

2. A Lei n.º 8.742/93 incumbiu todos os Entes Federativos da tarefa de atender às ações assistenciais de caráter de emergência (arts. 12, III, 13, III e 15, IV). Sob a mesma lógica, com amparo normativo nos artigos 12, inciso III, 13, inciso III e 15, inciso IV, da Lei n.º 8.742/1993, a Resolução do CNAS n.º 33, de 12 de dezembro de 2012[1], que aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, atribuiu responsabilidade a todos os Entes Federativos de financiar os serviços, programas e projetos socioassistenciais, inclusive em casos emergenciais e de calamidade pública (art. 53, inciso III, art. 54, inciso III e art. 55, inciso IV).

3. Nesse sentido, depreende-se que o Sistema Único de Assistência Social determina que as ações assistenciais de caráter de emergência devem ser atendidas, primordialmente, pelos Municípios. Aos Estados e à União Federal compete o atendimento *em conjunto com os Municípios* de tais ações. Ainda, verifica-se que o SUAS converge com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, na medida em que a Lei n.º 12.608/2012, em seu art. 8.º, inciso VIII, atribui aos municípios a competência de "*organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança*". Tal arranjo também se compatibiliza com a diretriz de descentralização político-administrativa da organização da assistência social, insculpida no art. 5.º, inciso I, da Lei n.º 8.742/1993 e no art. 204, inciso I, da Constituição Federal. **A União Federal e os Estados devem, então, atuar em conjunto, não na administração e organização dos abrigos, mas especialmente em medidas de apoio e cofinanciamento.**

4. **Em âmbito federal**, o principal instrumento é a Portaria n.º 90/2013, do Ministério do Desenvolvimento Social[2], que delineia os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e Emergência, e menciona a manutenção de alojamentos provisórios como objetivo do referido serviço em seu art. 3º, inciso II. No art. 6º, especificamente sobre **recursos do cofinanciamento federal**, referida portaria dispõe que estes comporão o Piso Variável de Alta Complexidade - PVAC, alocado na Ação Orçamentária 2A69, limitados à disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, e, em seu §1º, dispõe que **terão como base a quantidade de indivíduos/famílias desalojadas ou desabrigadas** em decorrência de situação de emergência e de calamidade públicas. Quanto à **transferência de recursos**, verifica-se que **ocorrerá de forma regular e automática**, na

[1] Disponível em: NOB_SUAS_2012.indd (mds.gov.br) (Acesso em: 02.06.2024).
[2] Disponível em: Portaria_90_03092013_Situacao_Calamidade.pdf (mds.gov.br)/ (Acesso em: 20/05/2024).

modalidade fundo a fundo, **enquanto perdurar o período de reconhecimento federal da situação de calamidade pública ou de emergência**, salvo nas situações excepcionais previstas, e que estes deverão ser aplicados na garantia das provisões tipificadas, necessárias ao atendimento de famílias e indivíduos, o que compreende ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social, essenciais ao serviço.

5. Ainda, o governo federal editou medidas provisórias abrindo créditos extraordinários em razão da calamidade gaúcha (Medidas Provisórias n.º 1.218/2024, 1.223/2024 e 1.225/2024). Por sua vez, a Controladoria-Geral da União (CGU) criou um Comitê Extraordinário (Portaria n.º 1.250, de 6 de maio de 2024)3 com o propósito de auxiliar os órgãos federais, estaduais e municipais na simplificação dos processos de liberação e na correta aplicação dos recursos destinados ao enfrentamento da calamidade pública. De outra parte, o Portal da Transparência do Governo Federal lançou, na quinta-feira última, uma seção específica sobre os recursos federais destinados ao Rio Grande do Sul nas áreas de Assistência Social, Defesa Civil, Infraestrutura, Saúde, entre outras (https://transparencia.gov.br/acoesrs).

6. **Em âmbito estadual**, com base no art. 38 da Lei n.º 16.006/23 a Comissão Intergestores Bipartite da Assistência Social - CIB/RS aprovou a Resolução CIB/RS n.º 3/2024, com o propósito de auxiliar no custeio dos abrigos provisórios, prevendo **repasses fundo a fundo** (art. 1), **no valor total de R$ 12 milhões** (art. 2), **cabendo a cada Município o recebimento do valor de R$ 150,00 por pessoa desabrigada e acolhida em alojamento provisório** cadastrada em sistema específico instituído pelo Governo do Estado (art. 3). Para fins de instrumentalizar tal cofinanciamento, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social publicou a Portaria n.º 048, de 28 de maio de 2024, que regulamenta tal cofinanciamento, chamando-o de **Auxílio Abrigamento**. A partir de tal portaria, os valores serão destinados **para a estruturação, manutenção e provimento de mantimentos para os abrigos provisórios**. Para tanto, em consonância com o art. 4º da Resolução CIB/RS n.º 3/2024, os municípios que constam no Decreto n.º 57.600/2024 e suas respectivas alterações, possuem Decreto de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública homologado pelo Estado ou mesmo que possuem abrigos provisórios que acolhem pessoas oriundas de outros municípios, precisam **recensear os abrigos e cadastrar os acolhidos (com nome completo, CPF e endereço)** através de seus gestores ou pessoas designadas na plataforma ***Aproxima RS***, desenvolvida com apoio da Secretaria de Planejamento e Gestão (SPGG) e PROCERGS. Além disso, o órgão gestor municipal da assistência social deverá **preencher um Plano de Ação e remetê-lo ao Conselho Municipal de Assistência Social para deliberação**.

7. Destarte, com base em tais subsídios técnicos, ambiciona-se apoiar o Promotor de Justiça com atribuição nas matérias de direitos humanos e cidadania na indução, fomento e fiscalização de iniciativas dos gestores municipais para obtenção dos recursos de cofinanciamento federal e estadual para a estruturação, manutenção e provimento de mantimentos de abrigos provisórios, o que compreende ambiente físico, recursos materiais e humanos.

[3] Disponível em: PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 1.250, DE 6 DE MAIO DE 2024 - PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 1.250, DE 6 DE MAIO DE 2024 - DOU - Imprensa Nacional (in.gov.br) (Acesso em: 02.06.2024)

1. FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO:

O objetivo da presente informação técnico-jurídica é subsidiar a atuação dos Promotores de Justiça das Comarcas atingidas pelos eventos climáticos de chuvas intensas objeto dos Decretos Estaduais n.º 57.597/2024, 57.600/2024 e 57.614/2024, no sentido de que disponham de instrumentos de fomento, indução e exigibilidade de políticas públicas garantidoras de direitos dos usuários dos abrigos provisórios. Especificamente, busca-se instrumentalizar os órgãos de execução, para que verifiquem se os gestores municipais de fato solicitaram e utilizaram os recursos originados do cofinanciamento disponibilizado pelo Estado do Rio Grande do Sul e pela União Federal, para auxílio no custeio do referido serviço.

Pressuposto da necessidade da atuação dos Promotores de Justiça é o fato de que as soluções de moradia, provisória ou definitiva, podem enfrentar entraves burocráticos que prorroguem no tempo sua implementação, bem como o tendente arrefecimento das iniciativas de voluntariado e solidariedade social, mostrando-se premente a necessidade de aporte de recursos públicos para a gestão e o funcionamento adequado dos abrigos, visando à garantia de direitos, minimização de danos, proteção social a indivíduos e famílias e reconstrução das condições de vida familiar e comunitária.

Os abrigos provisórios são estruturas que provêm o acolhimento temporário à população em situação de desastre, ofertando repouso e restabelecimento pessoal em condições adequadas de dignidade, higiene, segurança, salubridade, privacidade, acessibilidade e convívio familiar, comunitário e social, bem como assegurando a articulação de ações conjuntas de caráter intersetorial, público e privado, para a minimização dos danos ocasionados, o provimento das necessidades verificadas e a garantia de direitos. Esse conceito foi alcançado por ocasião da Nota Técnica n.º 01/2024 – CAODH, com base na normatização de regência no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a Lei n.º 12.608/2012 e a Resolução n.º 109/09-CNAS.

Para fins de financiamento público de tais estruturas, de considerar, inicialmente, que a Constituição Federal, em seu art. 203, dispõe que "*a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social*". Ainda, em seu art. 204, que:

> "*As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:*

> *I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; (...)".*

Por sua vez, a Lei n.º 8.742/93 – Lei Orgânica de Assistência Social, que em seu art. 1.º afirma a assistência social como "*direito do cidadão e dever do Estado*" e a define como "*política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas*", incumbiu todos os Entes Federativos da tarefa de atender às ações assistenciais de caráter de emergência. Veja-se, a propósito:

> *"Art. 12. Compete à União: […]*
> *III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.*
> *Art. 13. Compete aos Estados: […]*
> *III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;*
> *Art. 15. Compete aos Municípios: […]*
> *IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;"*

Assim, o Sistema Único de Assistência Social determina que as ações assistenciais de caráter de emergência devem ser atendidas, primordialmente, pelos Municípios. Aos Estados e à União Federal compete o atendimento *em conjunto com os Municípios* de tais ações.

Percebe-se aqui, portanto, que o SUAS converge com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, na medida em que a Lei n.º 12.608/2012, o qual, ao tratar especificamente dos abrigos provisórios, em seu art. 8.º, inciso VIII, atribui aos municípios a competência de "*organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança*".

Tal outorga de competência compatibiliza-se com a diretriz de descentralização político-administrativa da organização da assistência social, insculpida no art. 5.º, inciso I, da Lei n.º 8.742/1993 e no art. 204, inciso I, da Constituição Federal.

A União Federal e os Estados devem, então, atuar em conjunto, não na administração e organização dos abrigos, mas especialmente em medidas de apoio e cofinanciamento. Sob a mesma lógica, com amparo normativo nos artigos 12, inciso III, 13, inciso III e 15, inciso IV, da Lei n.º 8.742/1993, a Resolução do CNAS n.º 33, de 12 de dezembro de 2012[4], que aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, atribuiu responsabilidade a todos os Entes Federativos de

[4] Disponível em: NOB_SUAS_2012.indd (mds.gov.br) (Acesso em: 02.06.2024).

financiar os serviços, programas e projetos socioassistenciais, inclusive em casos emergenciais e de calamidade pública (art. 53, inciso III, art. 54, inciso III e art. 55, inciso IV).

Nesse cenário, tanto no âmbito da União Federal, quanto do Estado do Rio Grande do Sul, verificam-se medidas de cofinanciamento para os abrigos provisórios.

2. MECANISMOS FEDERAIS E ESTADUAIS DE COFINANCIAMENTO DOS ABRIGOS PROVISÓRIOS:

Em âmbito federal, o principal instrumento é a Portaria n.º 90/2013, do Ministério do Desenvolvimento Social[5], que delineia os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e Emergência, e menciona a manutenção de alojamentos provisórios como objetivo do referido serviço em seu art. 3º, inciso II.

No art. 6º, especificamente sobre **recursos do cofinanciamento federal**, referida portaria dispõe que estes comporão o Piso Variável de Alta Complexidade - PVAC, alocado na Ação Orçamentária 2A69, limitados à disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, e, em seu §1º, dispõe que **terão como base a quantidade de indivíduos/famílias desalojadas ou desabrigadas** em decorrência de situação de emergência e de calamidade públicas.

Quanto aos valores, textualmente, os §§ 2º e 3º:

> *§ 2º O Valor de Referência, que servirá para o cálculo da transferência de recursos do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências é de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), podendo ser redefinido conforme disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo Nacional de Assistência Social, por ato da Secretária Nacional de Assistência Social.*
>
> *§ 3º O valor do repasse do cofinanciamento federal para a oferta do serviço será composto por adicionais de recursos, considerando a proporcionalidade da situação de emergência ou calamidade pública, o percentual de pessoas em maior vulnerabilidade dentre as famílias e indivíduos atingidos e a existência de regulamentação de benefícios eventuais, conforme Anexo I.*

O referido Anexo I traz fórmulas de cálculo que indicam o número de valores de referência a que tem direito o Município, a partir de faixas de número de pessoas abrigadas,

[5] Disponível em: Portaria_90_03092013_Situacao_Calamidade.pdf (mds.gov.br)/ (Acesso em: 20/05/2024).

cada qual com fórmulas específicas, sobre o qual podem incidir adicionais de intensidade (número de abrigados em relação ao total da população), de vulnerabilidade (proporção de crianças, pessoas com deficiência e idosos abrigados) e de regulamentação de benefícios eventuais.

Quanto à transferência de recursos, os §§4º e 5º referem que ocorrerá de forma regular e automática, na modalidade **fundo a fundo**, enquanto perdurar o período de reconhecimento federal da situação de calamidade pública ou de emergência, salvo nas situações excepcionais previstas, e que estes **deverão ser aplicados na garantia das provisões tipificadas**, necessárias ao atendimento de famílias e indivíduos, conforme previsto no parágrafo único do art. 3º, **o que compreende ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social**, essenciais ao serviço.

Os prazos e procedimentos constam do art. 7º e seguintes. Os Anexos II e III da Portaria trazem modelos de requerimento de cofinanciamento e de prorrogação deste.

Em acréscimo, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate á Fome, vinculado ao Governo Federal, disponibilizou em seu sítio eletrônico uma página que trata do "Processo simplificado para solicitar o cofinanciamento do Serviço de Proteção em situação de Calamidades e Emergências",[6] na qual constam "Modelo de Requerimento Simplificado" e "Modelo de Ofício", podendo esses documentos ser preenchidos pelo gestor municipal e, excepcionalmente, encaminhados por e-mail ou *WhatsApp*. Na página citada, ainda, estão esclarecidas dúvidas acerca do cofinanciamento federal do referido serviço, como "o que é", "como funciona", "quem pode solicitar", "como solicitar" e "como usar o recurso".

Ademais, o governo federal editou medidas provisórias abrindo créditos extraordinários em razão da calamidade gaúcha (Medidas Provisórias n.º 1.218/2024, 1.223/2024 e 1.225/2024). Vale destacar, nesse contexto, que a Medida Provisória n.º 1.218/2024, por exemplo, na rubrica 5131 219F 6501, relativa a Ações de Proteção Social Especial (dentre as quais encontra-se o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências e, por conseguinte, seus equipamentos respectivos, os abrigos provisórios), destinou crédito extraordinário no valor de R$ 86.374.566,00.

[6] Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/calamidades-publicas-e-emergencias/cofinanciamento-federal/ Acesso em: 03/06/2024, às 13h 26min.

Por sua vez, a Controladoria-Geral da União (CGU) criou um Comitê Extraordinário (Portaria n.º 1.250, de 6 de maio de 2024)7 com o propósito de auxiliar os órgãos federais, estaduais e municipais na simplificação dos processos de liberação e na correta aplicação dos recursos destinados ao enfrentamento da calamidade pública. O Comitê Extraordinário, além de apoiar os órgãos do Poder Executivo federal na simplificação dos procedimentos de liberação e prestação de contas de recursos, oferece suporte consultivo aos governos estadual e municipal, o que inclui a interlocução com órgãos federais e a elaboração de projetos e documentos necessários, bem como propõe medidas para acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos.

De outra parte, o Portal da Transparência do Governo Federal lançou, na quinta-feira última, uma seção específica sobre os recursos federais destinados ao Rio Grande do Sul nas áreas de Assistência Social, Defesa Civil, Infraestrutura, Saúde, entre outras (https://transparencia.gov.br/acoesrs).

Em âmbito estadual, a Lei n.º 16.006/23 dispôs sobre o Sistema Único de Assistência Social no Estado do Rio Grande do Sul, trazendo em seu art. 38[8] a base normativa para justificar o repasse de recursos aos fundos municipais de assistência social, inclusive para as ações assistenciais de emergência.

Nesse cenário, no dia 17 de maio de 2024, no exercício desse dever de cofinanciamento, a Comissão Intergestores Bipartite da Assistência Social - CIB/RS aprovou a Resolução CIB/RS n.º 3/2024, com o propósito explícito de auxiliar no custeio dos abrigos provisórios, com **repasses fundo a fundo** (art. 1), **no valor total de R$ 12 milhões** (art. 2), **cabendo a cada Município o recebimento do valor de R$ 150,00 por pessoa desabrigada e acolhida em alojamento provisório** cadastrada em sistema específico instituído pelo Governo do Estado (art. 3).

---

[7] Disponível em: PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 1.250, DE 6 DE MAIO DE 2024 - PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 1.250, DE 6 DE MAIO DE 2024 - DOU - Imprensa Nacional (in.gov.br) (Acesso em: 02.06.2024)

[8] *Art. 38. Os recursos repassados pelo FEAS/RS, criado pela Lei nº 10.719, de 17 de janeiro de 1996, aos Fundos Municipais de Assistência Social destinam-se ao:*
I - cofinanciamento da gestão do SUAS, dos serviços socioassistenciais de caráter continuado, de programas e projetos de assistência social e de benefícios eventuais;
II - cofinanciamento da estruturação da rede socioassistencial do Estado e dos municípios, incluindo ampliação e construção de equipamentos públicos, para aprimorar a capacidade instalada e fortalecer o SUAS; e
III - atendimento, em conjunto com o Estado e os municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.
§ 1º Os recursos de que trata o inciso I do "caput" deste artigo serão transferidos, de forma obrigatória, regular e automática, diretamente do FEAS/RS para os Fundos de Assistência Social dos municípios, observados critérios de partilhas pactuados pela CIB/RS.
§ 2º Os recursos de que tratam os incisos II e III do "caput" deste artigo poderão ser transferidos, de forma automática, diretamente do FEAS/RS para os Fundos Municipais de Assistência Social, conforme disciplinado em ato do gestor da Assistência Social do Estado e observados os critérios pactuados pela CIB/RS e deliberados pelo CEAS/RS.

Para fins de instrumentalizar tal cofinanciamento, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social publicou a Portaria n.º 048, de 28 de maio de 2024, que regulamenta tal cofinanciamento, chamando-o de **Auxílio Abrigamento**.

A partir de tal portaria, os valores serão destinados **para a estruturação, manutenção e provimento de mantimentos para os abrigos provisórios**. Para tanto, em consonância com o art. 4º da Resolução CIB/RS n.º 3/2024, os municípios que constam no Decreto n.º 57.600/2024 e suas respectivas alterações, possuem Decreto de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública homologado pelo Estado ou mesmo que possuem abrigos provisórios que acolhem pessoas oriundas de outros municípios, precisam **recensear os abrigos e cadastrar os acolhidos (com nome completo, CPF e endereço)** através de seus gestores ou pessoas designadas na plataforma ***Aproxima RS***, desenvolvida com apoio da Secretaria de Planejamento e Gestão (SPGG) e PROCERGS. Além disso, para receber o recurso, o órgão gestor municipal da assistência social deverá **preencher um Plano de Ação e remetê-lo ao Conselho Municipal de Assistência Social para deliberação**.

Destarte, com base em tais subsídios técnicos, ambiciona-se apoiar o Promotor de Justiça com atribuição nas matérias de direitos humanos e cidadania na indução, fomento e fiscalização de iniciativas dos gestores municipais para obtenção dos recursos de cofinanciamento federal e estadual para a estruturação, manutenção e provimento de mantimentos de abrigos provisórios, o que compreende ambiente físico, recursos materiais e humanos.

Leonardo Menin,

Coordenador do Centro de Apoio

dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis/MPRS.

MPRS | Ministério Público do Rio Grande do Sul

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA N.º 03/2024/CAODH

A garantia de efetivo acesso a benefícios sociais e financeiros instituídos em razão da calamidade pública (Decreto Estadual n.º 57.603/24)

Diretrizes de Acessibilidade aos Benefícios

Centro de Apoio dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

Porto Alegre/RS 2024

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E DA PROTEÇÃO AOS VULNERÁVEIS (CAODH), com fundamento no art. 33, inciso II, da Lei n.° 8.625/93, e art. 36, inciso II, da Lei Estadual n.° 7.669/82, expede a presente Informação Técnico-Jurídica, sem caráter vinculativo, aos órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, que tem como objetivo subsidiar a atuação no sentido da garantia do efetivo acesso a benefícios sociais e financeiros durante a calamidade pública (Decreto Estadual n.º 57.603/2024).

Ementa:

ACESSO A BENEFÍCIOS SOCIAIS E FINANCEIROS DURANTE A CALAMIDADE PÚBLICA. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, CONVENCIONAIS E LEGAIS. DIREITO AO PLENO ACESSO E À INFORMAÇÃO QUALIFICADA. ATUAÇÃO DA REDE E CONTRATAÇÃO DE EQUIPES SOCIOASSISTENCIAIS. DIAGNÓSTICO DAS DIFICULDADES DE ACESSO AOS BENEFÍCIOS.

1. A assistência aos desamparados constitui direito social, consoante art. 6º, *caput*, da Constituição Federal, que, ademais, em seu art. 203, inc. VI, dispõe que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivo a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Ainda, são princípios regentes da assistência social (art. 4º da Lei n.º 8.742/1993): "[...] II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; [...] IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; e V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão";

2. Das citadas bases normativas do SUAS, inclusive no plano estadual (Lei n.º 16.006/2023), dessume-se o direito à informação qualificada e ao pleno acesso aos benefícios socioassistenciais;

3. No contexto de calamidade, foram instituídos benefícios sociais e financeiros para os atingidos, a saber: no âmbito federal, o "Auxílio Reconstrução", criado pela Medida Provisória n.º 1.219, de 15 de maio de 2024; e, no âmbito estadual, o "Volta Por Cima", embasado na Lei Estadual n.º 15.977, de 12 de julho de 2023, e criado pelo Decreto n.º 57.646, de 30 de maio de 2024, bem como o benefício "PIX SOS RS", arquitetado e deliberado pelo Comitê Gestor dos valores doados;

4. O direito à informação e apoio socioassistencial qualificados, visando ao efetivo acesso aos benefícios, devem ser garantidos pelos gestores públicos por ocasião dos cadastros, inclusive no CadÚnico, requisito fundamental para os benefícios estaduais;

5. Ainda que o Auxílio Reconstrução e o PIX SOS RS não possam ser qualificados como benefícios eventuais inseridos no sistema SUAS - eis que, o primeiro, nos termos do art. 1º da Medida Provisória de regência, é qualificado como "apoio financeiro" e, nos termos do art. 7º, suas despesas são de natureza discricionária e correrão à conta das dotações consignadas ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, bem como que o segundo consiste em benefício financeiro distribuído a partir da captação de doações da sociedade civil -, inegável que se apresentam aos usuários do sistema como benefícios intrinsecamente semelhantes, destinados às mesmas finalidades precípuas da assistência social em hipótese de calamidade pública, inexistindo razões para que em relação a estes não se estenda o direito à informação qualificada e ao pleno acesso, especialmente se considerados os objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil insculpidos no art. 3º, inc. I, IIII e IV, da Constituição Federal;

6. Para tanto, a regulamentação do cofinanciamento federal para o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências (Resolução n.º 109 do CNAS), através da Portaria n.º 90/2013-MDS, autoriza a aplicação de recursos na contratação de equipe de referência que irá atuar diretamente com as famílias e indivíduos atingidos pela calamidade. Outra fonte de financiamento federal está na Portaria MDS n.º 988, de 23 de maio de 2024, que flexibiliza o uso de saldos existentes em contas correntes dos Blocos de Proteção Social Básica e Especial, Piso Variável de Alta Complexidade. A título de cofinanciamento estadual, a Comissão Intergestores Bipartite da Assistência Social - CIB/RS aprovou a Resolução CIB/RS n.º 03/2024, regulamentada pela Portaria n.º 048/24/SEDES;

7. Nesse contexto, o Centro de Apoio dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis apresenta as seguintes sugestões de atuação aos Promotores de Justiça, visando ao fomento/exigibilidade de ações dos gestores públicos para:

7.1. apresentar um plano de trabalho voltado ao reforço das equipes socioassistenciais existentes, destinado a atender as demandas de acessibilidade aos benefícios sociais e financeiros decorrentes da situação de calamidade, que contemple, inclusive:

7.1.1 a contratação emergencial de equipe de referência para atuar diretamente com as famílias e indivíduos atingidos, face à possibilidade de recorrer ao cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS[1], bem como ao cofinanciamento estadual[2], este destinado ao suporte financeiro dos abrigos provisórios;

7.1.2 a solicitação da atuação da FORSUAS/RS, consoante o procedimento descrito no art. 4º da Portaria MDS n.º 991, de 28 de maio de 2024, para receber apoio técnico e educação permanente nas ações de emergência em assistência social;

7.2. realizar o cadastramento, diretamente nos abrigos, dos dados das pessoas que ali se encontram, necessários aos benefícios sociais e financeiros em razão da calamidade pública;

7.3. descentralizar os locais de cadastramento das pessoas elegíveis aos benefícios sociais e financeiros, preferencialmente nos equipamentos da rede do SUAS (CRAS, CREAS etc.), cuja localização e instalação baseiam-se em fatores de vulnerabilidade e risco[3], com vista a 7.3.1) permitir às pessoas abrigadas e às desalojadas o acesso rápido e eficiente aos benefícios disponíveis; e 7.3.2) evitar a disponibilização de local único, com filas, demora excessiva nos atendimentos, contribuição para conflitos interpessoais, estresse dos usuários, exposição a intempéries climáticas nas filas, longos deslocamentos, etc.;

7.4. organizar em um espaço específico o sistema de cadastro, com equipe de triagem capacitada, e respeitadas as prioridades definidas em lei, no próprio abrigo e demais pontos instalados, com estrutura (de pessoal e de material) necessária à coleta de dados e seu adequado armazenamento, fornecendo comprovante àqueles que se cadastrarem;

7.5. garantir métodos e rotinas simplificados de cadastramento, inclusive quando disponibilizados por meio digital ou telefônico, preferencialmente atendo-se aos dados necessários estabelecidos nas regulamentações específicas;

7.6. assegurar informações amplas e qualificadas aos abrigados/desalojados, relativamente aos benefícios sociais e financeiros em vigência, esclarecendo eventuais dúvidas que venham a surgir;

7.7 proceder à busca ativa das pessoas cujos dados sejam considerados inconsistentes quando forem repassados pelos gestores municipais aos governos federal e estadual, com a finalidade de equacionar as irregularidades apontadas e assegurar o acesso aos benefícios; e

7.8. promover o diagnóstico das dificuldades encontradas na obtenção dos benefícios sociais e financeiros, inclusive no processo de cadastramento, com o propósito de encontrar as alternativas necessárias à solução destes entraves.

1. FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO:

[1] Portaria n.º 90, de 3 de setembro de 2013 - Dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.

[2] Resolução CIB/RS n.º 003/2024 – "Pactuação de repasse fundo a fundo do cofinanciamento estadual extraordinário para Alojamentos Provisórios"

[3] Consoante a NOB-SUAS/2012: "Art. 17. São responsabilidades dos Municípios: [...] IX - organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial;"

O objetivo da presente Informação Técnico-Jurídica é subsidiar a atuação dos Promotores de Justiça das Comarcas atingidas pelos eventos climáticos de chuvas intensas objeto dos Decretos Estaduais n.º 57.597/2024, 57.600/2024 e 57.614/2024, para o fomento ao atendimento, pelos gestores públicos, de diretrizes voltadas a garantir o efetivo acesso a benefícios sociais e financeiros durante a calamidade pública (Decreto Estadual n.º 57.603/2024).

A. Do direito à informação qualificada e ao pleno acesso aos benefícios socioassistenciais:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 217 A III), em 10 de dezembro de 1948, dispõe que "*Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.*" (art. 22).

O supracitado documento internacional preconiza que "*1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.*" (art. 25).

Em consonância, a República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito e fundamentada no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), tem por objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inc. I, IIII e IV, da Constituição Federal).

Por sua vez, a assistência aos desamparados constitui direito social, consoante art. 6º, *caput*, da Constituição Federal, que, ademais, em seu art. 203, inc. VI, dispõe que "*a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...]a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.*"

No ponto, considerando que a assistência social compõe a seguridade social, registra-se que a universalidade da cobertura e do atendimento, bem como a distributividade representam seus objetivos, na esteira do art. 194, inc. I e III, da Constituição Federal.

Ademais, o Brasil promulgou o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) através do Decreto n.º 591/1992, reconhecendo o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social (art. 9º), bem como que "*Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.*"

Por sua vez, segundo a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a segurança social destina-se a tornar efetivos os direitos ao trabalho, à educação, à alimentação, à cultura, ao desporto, ao lazer, à saúde, à habitação e à assistência social (art. 190).

Bem se vê, destarte, que a assistência social tem previsão constitucional e convencional.

Feitas tais observações iniciais, anote-se que a Lei n.º 8.742/93 – Lei Orgânica de Assistência Social, em seu art. 1.º, afirma a assistência social como "*direito do cidadão e dever do Estado*" e a define como *"política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas*".

Nessa perspectiva, a assistência social tem por objetivos, entre outros, a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso ao conjunto das provisões socioassistenciais (art. 2º, inc. III, da Lei n.º 8.742/1993).

Merecem registro, também, alguns dos princípios regentes da assistência social (art. 4º da Lei n.º 8.742/1993):

> "*[...] II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; [...]*
> *IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;*
> *V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.*"

De seu turno, a Lei Estadual n.º 16.006/2023, normatizando o SUAS no âmbito do Rio Grande do Sul, reproduz os objetivos e princípios da LOAS, acrescentando que a Política de Assistência Social deve se pautar, entre outros, pela contribuição para a inclusão social e a equidade de cidadãos e de grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços assistenciais (art. 2º, inciso V), bem como tem por princípio (art. 4º, inciso III) a integralidade da proteção socioassistencial, representada pela oferta das provisões em sua completude, por meio de um conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Assentadas tais bases normativas do SUAS nos planos federal e estadual, dessume-se o **direito à informação qualificada e ao pleno acesso aos benefícios socioassistenciais**.

B. Da atuação da rede socioassistencial nos abrigos provisórios e da contratação de equipes de referência para a garantia da informação e do acesso aos benefícios:

É consabido que os eventos climáticos de chuvas intensas ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul ocasionaram danos humanos, com a perda de vidas, e danos materiais e ambientais, com a destruição de moradias, estradas e pontes, assim como o comprometimento do funcionamento de instituições públicas locais e regionais e a interdição de vias públicas, os quais resultaram na declaração de estado de calamidade pública no território do Estado do Rio Grande do Sul (Decretos n.º 57.597/2024, n.º 57.600/2024 e 57.614/2024, editados pelo Governo Estadual).

Nesse contexto de calamidade, surgiu a necessidade de instalação de abrigos provisórios, os quais consistem em estruturas que provêm o acolhimento temporário à população em situação de desastre, ofertando repouso e restabelecimento pessoal em condições adequadas de dignidade, higiene, segurança, salubridade, privacidade, acessibilidade e convívio familiar, comunitário e social, bem como assegurando a articulação de ações conjuntas de caráter intersetorial, público e privado, para a minimização dos danos ocasionados, o provimento das necessidades verificadas e a garantia de direitos. Esse conceito foi alcançado por ocasião da Nota Técnica n.º 01/2024 – CAODH, com base na normatização de regência no

ordenamento jurídico brasileiro, em especial a Lei n.º 12.608/2012 e a Resolução n.º 109/09-CNAS.

A propósito, a Lei n.º 12.608/2012, em seu art. 8º, inciso VIII, estabelece que compete aos Municípios organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança.

Cumpre mencionar, também, o teor da Resolução n.º 109/2009 (que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, editada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no uso da competência que lhe conferem os incisos II, V, IX e XIV do artigo 18 da Lei n.º 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS), a qual regulamenta o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, determinando a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas, inclusive mediante articulações e ações conjuntas de caráter intersetorial, com o objetivo de assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança.

Especificamente, a citada Resolução n.º 109 do CNAS preconiza que um dos objetivos do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências é a promoção da *"[...] inserção na rede socioassistencial e o **acesso a benefícios eventuais**."*

Na mesma toada, a Portaria n.º 90/2013 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome reproduz, em seu art. 3º, os objetivos do Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e Emergência previstos na Resolução n.º 109 do CNAS, incluindo "*a inserção na rede socioassistencial e o acesso, quando for o caso, a benefícios eventuais (inc. V)*".

A título de cofinanciamento federal, a mencionada Portaria n.º 90/2013, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, regulamenta a disponibilização de recursos destinados ao Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências, dispondo que (art. 6º, § 5º):

> "*O recurso do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências **deverá ser aplicado na garantia das provisões tipificadas, necessárias ao atendimento de famílias e indivíduos, conforme previsto no parágrafo único do art. 3º**.*"

O referido parágrafo único do art. 3º, por sua vez, deixa claro como provisões tipificadas a serem cofinanciadas **o ambiente físico, os recursos materiais, os recursos humanos e o trabalho social, essenciais ao serviço**. Veja-se:

> *Art. 3º São objetivos do Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e Emergência: [...]*
>
> *Parágrafo único. Constituem elementos basilares do Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e Emergências as provisões necessárias à implementação do serviço e as aquisições devidas aos usuários, conforme dispõe a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e as orientações técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, compreendendo ambiente físico, recursos materiais, recursos humanos e trabalho social, essenciais ao serviço.*

Tal conjunto normativo, portanto, autoriza a aplicação dos recursos originados do cofinanciamento federal na **contratação de equipe de referência que irá atuar diretamente com as famílias e indivíduos atingidos pela calamidade**, sendo tal destinação mencionada em cartilha elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, intitulada "Orientações para utilização dos recursos do Piso Variável de Alta Complexidade[4]".

Ademais, tendo em vista que os recursos do cofinanciamento federal destinam-se ao custeio do Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e Emergências, cumpre observar que as equipes eventualmente contratadas através da Portaria n.º 90/2013-MDS não se limitam à atuação nos abrigos provisórios, e podem desempenhar serviços nos pontos disponibilizados pelos municípios, preferencialmente descentralizados, com vista a realizar o atendimento socioassistencial da população atingida, sobretudo o cadastramento destinado ao acesso dos benefícios sociais e financeiros, bem como a inscrição no Cadastro Único.

Além disso, a Secretaria Nacional de Assistência Social Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome anunciou outras ações de cofinanciamento do SUAS para o atendimento da calamidade. Anunciou a antecipação do repasse dos Blocos de Financiamento da Proteção Social Básica e Especial do SUAS, relativos às parcelas de abril e maio. Também, a autorização, pela Portaria MDS n.º 988, de 23 de maio de 2024, de uso de saldos existentes em contas correntes dos Blocos de Proteção Social Básica e Especial, Piso Variável de Alta

[4] Disponível em: https://social.rs.gov.br/upload/arquivos/202306/16174111-utilizacao-dos-recursos-atualizado.pdf. Acesso em: 31/05/2024, às 18h 40min.

Complexidade (PVAC) e recursos remanescentes do enfrentamento da pandemia de Covid-19, abrangendo saldos de programações do Sistema de Gestão de Transferência Voluntária (SIGTV) e de emendas parlamentares destinadas a custeio e manutenção de unidades de serviços socioassistenciais[5].

Por sua vez, a título de cofinanciamento estadual, a Comissão Intergestores Bipartite da Assistência Social - CIB/RS aprovou a Resolução CIB/RS n.º 03/2024, com o propósito explícito de auxiliar no custeio dos alojamentos provisórios. Para fins de instrumentalizar tal cofinanciamento, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social publicou a Portaria n.º 048, de 28 de maio de 2024, que regulamenta tal cofinanciamento, chamando-o de Auxílio Abrigamento.

Nos termos do art. 7º da referida norma, "*Os recursos desta Portaria poderão ser utilizados, entre outras, nas seguintes despesas: (...) III - contratação de equipe técnica de referência para atuação qualificada com os indivíduos acolhidos; (...)*".

C. Dos benefícios eventuais e financeiros em razão da calamidade:

O art. 22 da Lei n.º 8.742/1993 conceitua os benefícios eventuais:

"*Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (Redação dada pela Lei n.º 12.435, de 2011)*"

O art. 26 da Lei Estadual n.º 16.006/2023 dispõe que:

"*São considerados benefícios eventuais de caráter provisório, para efeito do cofinanciamento estadual: [...]*

IV - o auxílio por situações de calamidade pública, destinado ao atendimento específico dos indivíduos e/ou famílias afetadas diretamente pela ocorrência, de modo a garantir a sobrevivência e possibilitar a reconstrução de sua autonomia.

Parágrafo único. O estado de calamidade pública constitui-se com o reconhecimento formal pelo Poder Público de situação anormal, advinda de eventos climáticos, variação anormal de temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias ou qualquer outro fenômeno que tenha a aptidão de causar sérios danos à comunidade, inclusive à segurança ou à vida de seus integrantes."

[5] PORTARIA MDS Nº 988, DE 23 DE MAIO DE 2024 - PORTARIA MDS Nº 988, DE 23 DE MAIO DE 2024 - DOU - Imprensa Nacional (in.gov.br). Acesso em: 09/06/2024, às 14h00min.

No contexto de calamidade, foram instituídos benefícios sociais e financeiros para os atingidos, a saber: **no âmbito federal, o "Auxílio Reconstrução"**, criado pela Medida Provisória n.º 1.219, de 15 de maio de 2024; e, **no âmbito estadual, o "Volta Por Cima"**, embasado na Lei Estadual n.º 15.977, de 12 de julho de 2023, e criado pelo Decreto n.º 57.646, de 30 de maio de 2024, bem como o benefício **"PIX SOS RS"**, arquitetado e deliberado pelo Comitê Gestor dos valores doados.

Nesse sentido, pertinente a explicitação do fluxo simplificado de acesso desses benefícios.

Quanto ao Auxílio Reconstrução (disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/auxilioreconstrucao; acesso em: 05/06/2024):

Pela pertinência, transcrevam-se trechos da Medida Provisória n.º 1.219/2024, que instituiu o Auxílio Reconstrução:

> *"Art. 1º [...] § 2º O Apoio Financeiro consiste no pagamento de parcela única no valor de R$ 5.100,00 (cinco mil e cem reais).*
> *§ 3º O Apoio Financeiro está limitado a um recebimento por família.*
> *Art. 2º Serão consideradas famílias desalojadas ou desabrigadas aquelas que se enquadrem nos termos do disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012.*
> *Art. 3º O acesso ao Apoio Financeiro dependerá das informações, a serem enviadas pelo respectivo Poder Executivo municipal, acerca das famílias de que trata o art. 1º e da autodeclaração do responsável familiar, que atestará, sob as penas da lei, que cumpre os requisitos de elegibilidade ao mencionado Apoio.*
> *§ 1º A autodeclaração de que trata o caput incluirá obrigatoriamente documentação que comprove por qualquer meio o endereço residencial da família.*
> *[...]"*

Exercendo o poder que lhe foi conferido pelo art. 9º da referida medida provisória, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional editou a Portaria MIDR n.º 1.774, de 21 de maio de 2024, regulamentou o referido Auxílio, cumprindo citar alguns dispositivos pertinentes à presente análise:

> *"[...]*
> *Art. 2º O Poder Executivo Municipal será responsável, na forma do art. 3º da Medida Provisória n. 1.219, de 2024, pela identificação:*
> *I - dos elegíveis ao Apoio Financeiro com os seguintes dados:*
> *a) nome completo e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do responsável familiar, preferencialmente a mulher;*
> *b) nome completo e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) dos demais integrantes da família;*
> *c) endereço completo de residência; e*
> *d) telefone para contato.*
> *II - das áreas efetivamente atingidas, com a indicação dos logradouros que foram parcial ou integralmente inundadas ou danificadas por enxurradas ou deslizamentos em decorrência dos eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul.*
> *Parágrafo único. É condição para recebimento do Apoio Financeiro que a residência informada na alínea "c" do inciso I do caput esteja compreendida nas áreas indicadas no inciso II.*
> *[...]*
> *Art. 5º Cumpridos os requisitos de que trata o art. 2°, a autodeclaração do responsável familiar atestará para todos os efeitos legais, de forma eletrônica, o cumprimento dos requisitos:*
> *I - de elegibilidade individual; e*
> *II - de residência.*
> *[...]*
> *Art. 6º Cumpridas as etapas anteriores, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional descentralizará à Caixa Econômica Federal o crédito necessário ao pagamento do Apoio Financeiro.*
> *Art. 7º Após o disposto no art. 6º, a Caixa creditará na conta do responsável familiar a parcela única do Apoio Financeiro."*

Registre-se que o procedimento de acesso do referido benefício federal e seus respectivos critérios são objeto do Inquérito Civil n.º 80/2024/PRDC-ADJ, do Ministério Público Federal, consoante noticiado[6], tendo sido determinada a expedição de ofício ao Secretário-Executivo do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, nos seguintes termos:

"[...]

[6] Disponível em: https://www.jota.info/justica/mpf-questiona-criterios-do-governo-federal-para-cadastro-do-auxilio-reconstrucao-no-rs-31052024#:~:text=O%20programa%20Aux%C3%ADlio%20Reconstru%C3%A7%C3%A3o%20prev%C3%AA,as%20fam%C3%ADlias%20desabrigadas%20ou%20desalojadas. Acesso em: 05/06/2024

Após, oficie-se ao secretário-executivo do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional solicitando as seguintes informações:

a) que tipo de orientação foi encaminhadas aos municípios para definição do enquadramento e identificação das famílias desalojadas ou desabrigadas;

b) qual o conceito de "família" utilizado para fins de recebimento do auxílio financeiro, considerando a possibilidade da existência de mais de um núcleo familiar em uma mesma residência;

c) as razões do cadastro a ser informado pelos municípios necessitar do número de telefone para contato (art. 2º, 1, d, da Portaria MIDR nº 1.774/2024);

d) como será realizada a verificação de eventuais omissões do município no cadastramento de pessoas desalojadas ou desabrigadas que não conseguirem a obtenção do benefício;

e) como será dada transparência ativa aos beneficiários do Apoio Financeiro para que haja o efetivo controle social e evite a ocorrência de recebimentos indevidos, no site do Ministério e dos próprios Municípios;

f) como será dada transparência das áreas efetivamente atingidas, com a indicação dos logradouros que foram parcial ou integralmente inundadas ou danificadas por enxurradas ou deslizamentos em decorrência dos eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul, no site do Ministério;

g) indicação de outras medidas adotadas por esse Ministério para identificação dos beneficiários, tais como, identificação e cadastramento das pessoas que hoje ainda permanecem em abrigos, diretamente ou com o auxílio do governo estadual ou municipal.

Verifica-se, portanto, que não houve regulamentação expressa acerca da forma como os municípios devem cadastrar os beneficiários do Auxílio Reconstrução, tampouco do procedimento a ser realizado para identificação das áreas efetivamente atingidas pelos eventos climáticos.

Diante desse vazio normativo, os municípios elegeram diferentes métodos de cadastramento de beneficiários e identificação de áreas atingidas.

A título de exemplo, Porto Alegre está reunindo dados dos beneficiários através do "Registro Unificado[7]", método de cadastramento criado pelo referido município que pode ser realizado eletronicamente ou em vários pontos físicos, conforme divulgado em seu sítio eletrônico. Tal cadastramento, porém, exige a informação de vários dados que transcendem os necessários para a concessão do Auxílio Reconstrução, o que pode dificultar o acesso a este, embora tenha a Prefeitura de Porto Alegre divulgado que o Registro Unificado visa a objetivos para além do Auxílio Reconstrução[8].

Canoas, por sua vez, disponibiliza apenas formulário eletrônico para cadastramento dos beneficiários do Auxílio Reconstrução[9], não havendo informação da existência de pontos físicos com a mesma finalidade. Registre-se, nesse ponto, que o Gabinete de Assessoramento Técnico em Direitos Humanos do Ministério Público do Rio Grande do Sul analisou, do ponto de vista técnico, "o atendimento pela política de Assistência Social do município de Canoas/RS, no tocante ao CadÚnico, no contexto de calamidade decorrente de enchentes no mês de maio/2024 na Central de Atendimento do CadÚnico", resultando na elaboração do Documento n.º 0084/2024, publicado em 2024[10]. Por ocasião desse exame, foram lançadas importantes observações acerca do Auxílio Reconstrução:

> *"3. CENTRAL DE ATENDIMENTO DO CADÚNICO*
>
> *A Central encontra-se instalada em prédio situado na Rua Siqueira Campos, 38, no Centro do Município, próximo à BR 116. O prédio foi alugado pela Prefeitura Municipal por quatro meses, conforme colhido, com recursos do IGDSUAS que estavam em Caixa (sic).*
>
> *[...]*
>
> *A logística organizada consiste no seguinte:*
>
> *a) Distribuição de senhas na entrada: sendo previstas pela equipe de atendimento 1200/dia, ao passo que foi divulgada em mídias da Prefeitura Municipal 2000/dia (https://www.canoas.rs.gov.br/noticias/prefeitura-abre-nesta-segundafeira-central-de-atendimento-do-cadunico/);*

[7] Disponível em; https://prefeitura.poa.br/smds/noticias/prefeitura-ja-enviou-mais-de-65-mil-cadastros-ao-auxilio-reconstrucao Acesso em: 05/06/2024

[8] Disponível em: https://prefeitura.poa.br/smds/noticias/registro-unificado-para-identificar-atingidos-pela-enchente-pode-ser-realizado-line Acesso em: 05/06/2024

[9] Disponível em: https://www.canoas.rs.gov.br/orientacaoauxilios/#:~:text=O%20Programa%20Volta%20por%20Cima,definida%20essa%20opera%C3%A7%C3%A3o%20de%20pagamento Acesso em: 05/06/2024

[10] MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. GABINETE DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO. Parecer Técnico – Documento n.º 0084/2024, "Análise sobre o atendimento pela política de Assistência Social do município de Canoas/RS, no tocante ao Cadúnico, no contexto de calamidade decorrente de enchentes no mês de maio/2024 na Central de Atendimento do CadÚnico.". Publicado no ano de 2024.

> *b) Chamada por microfone das senhas conforme o volume de atendimento em transcurso;*
>
> *c) Triagem das pessoas chamadas para atendimento: esse procedimento é executado por assistentes sociais que identificam de modo preliminar a demanda do usuário, avaliando se é caso de inserção em CadÚnico (novos cadastros) ou requer outra orientação.* ***Para casos em que a pessoa procura o Auxílio Reconstrução do Governo Federal, e não possui condições de efetuar o autocadastro, isso é feito em dois computadores disponíveis em sala interna ao salão maior.*** *Neste momento, não estão sendo feitos ajustes no cadastro ou quaisquer revisões, somente cadastros novos;*
>
> *d) Inserção em CadÚnico: há três grupos destinados a esse procedimento, em espaços físicos distintos (três salas), um deles destinado ao atendimento prioritário (pessoas idosas, pessoas com deficiência, famílias acompanhadas de crianças), outros dois para atendimento em geral, sendo um deles, preferencialmente, para famílias unipessoais (um membro apenas). Duas salas, a preferencial e uma das outras, estão dotadas de computadores (um por cadastrador) para realização de cadastro on-line, a outra sala estava usando fichas manuais. Entre os cadastradores, alguns deles possuem experiência e capacitação específica para CadÚnico, os demais foram inseridos na atividade com sumária orientação. [...]"* (grifou-se)

Ademais, São Leopoldo divulgou que submeterá ao governo federal o cadastro já realizado das pessoas que estiveram acolhidas nos abrigos[11]. Ademais, quanto às famílias que não estiveram acolhidas nos abrigos, mas que já possuem CadÚnico, e também foram atingidas, de acordo com o mapa da mancha de inundação, também não será necessário novo cadastro, pois os dados serão inseridos via Secretaria da Assistência Social (SAS). Para as famílias que não tenham sido acolhidas em abrigos e não possuam CadÚnico, a Prefeitura de São Leopoldo disponibiliza um aplicativo com um link para a realização do referido cadastro.

Por fim, em 10.06.2024, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional publicou a Instrução Normativa n.º 4/2024, que estabelece critérios, conceitos e procedimentos operacionais relativos ao pagamento do Auxílio Reconstrução. Nessa normatização, importantes conceitos foram delineados, de modo aperfeiçoar a acessibilidade ao apoio financeiro, com definições de área efetivamente atingida, família e responsável familiar. Também especificou os fluxos de cadastramento e validação para tal pagamento, conforme segue:

[11] Acesso em: https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/noticia/34434/34434?titulo=S%C3%83O+LEOPOLDO+%7C+Prefeitura+informa+como+ser%C3%A1+o+procedimento+para+o+recebimento+do+Pix+de+R%24+5%2C100%2C00+do+Aux%C3%ADlio+Reconstru%C3%A7%C3%A3o+do+Governo+Federal#:~:text=A%20Prefeitura%20de%20S%C3%A3o%20Leopoldo,por%20fam%C3%ADlia%20pelo%20Governo%20Federal Disponível em: 05/06/2024

Quanto ao "Volta Por Cima", os critérios para recebimento desse benefício são[12]: **a)** ter sido desabrigado ou desalojado em razão de eventos climáticos adversos ocorridos entre 1º de janeiro e 31 de maio de 2024, conforme Decreto Estadual n.º 57.607; **b)** residir em município com Decreto de Situação de Emergência ou Calamidade Pública homologado pelo governo do Estado; **c)** ter cadastro incluído pelas equipes de Assistência Social municipais em formulário disponibilizado pelo programa Volta por Cima ou ter sido identificada como moradora de área atingida a partir do mapeamento realizado pelo governo estadual; e **d)** constar no Cadastro Único (CadÚnico) na condição de pobre ou extremamente pobre, ***mesmo com a inscrição sendo realizada após os eventos climáticos***.

[12] Disponível em: https://sosenchentes.rs.gov.br/voltaporcima Acesso em: 05/06/2024

O sítio eletrônico criado pelo Estado do Rio Grande do Sul para tratar do "Volta Por Cima" delineou a atual metodologia de pagamento, inclusive tratando da facilitação do critério constante do item c acima referido:

Nova metodologia acelerou lote de pagamento

O segundo lote de pagamentos do programa Volta por Cima contempla **32.062 mil famílias** e teve uma mudança de aplicação de metodologia:

- Foi realizado um mapeamento da área atingida pelo desastre a partir de imagens de satélite e informações repassadas pelas secretarias do governo estadual. Ela orienta a definição dos públicos para fins de transferência de renda à população atingida pelos eventos climáticos.
- Com a área delimitada, foi realizado o cruzamento das informações com os endereços das famílias registrados no banco de dados do Cadastro Único (CadÚnico) de acordo com a renda definida previamente pelo programa.
- Com o método, as famílias identificadas não necessitam realizar cadastro. Caso alguma família se encaixe nos critérios e não tenha recebido os recursos, é necessário entrar em contato com as equipes de Assistência Social do município.

A gestão do recurso do programa compete à Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes), com apoio da Fazenda (Sefaz) e da secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) que através do Departamento de Economia e Estatística (DEE), é responsável pela nova metodologia que faz o cruzamento de dados com a geolocalização.

Cartão Cidadão — orientações

O valor do Volta por Cima é creditado no **Cartão Cidadão** da pessoa de referência de cada núcleo familiar.

Para quem já tem o cartão

- Os valores aos beneficiados serão creditados diretamente no cartão para uso imediato. **Confira se você já recebeu aqui.**

Para quem não tinha o cartão

- Aqueles que nunca possuíram o cartão terão o documento emitido automaticamente, podendo retirá-lo na agência do Banrisul designada na sua cidade a partir do dia 5 de junho (data sujeita à alteração devido a condições de logística).

Para quem perdeu o cartão

- Quem perdeu o cartão deve ligar para **0800 541 2323** (de segunda a sexta-feira, das 8h às 20h, e aos sábados, das 8h às 14h) e solicitar a emissão da segunda via.

Perdi o meu documento de identificação, como posso retirar o meu Cartão Cidadão?

- Se você perdeu o documento de identificação físico, é possível se identificar de duas outras formas:
  - Documento de identificação digital (via gov.br)
  - Boletim de ocorrência, preferencialmente contendo nome completo, data de nascimento, naturalidade, números de CPF e RG e nome do pai e da mãe.

Quanto ao "PIX SOS RS"[13], os critérios para recebimento desse benefício são: **a)** entre a população diretamente afetada pelos eventos meteorológicos, serão atendidas as famílias que atendam aos seguintes critérios, cumulativamente: **a.1)** – desabrigadas ou desalojadas como consequência do evento meteorológico ou, ainda, que tenham ficado desabrigadas ou desalojadas, mas já retornaram para suas casas; **a.2)** inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) ou no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF); **a.3)** não beneficiadas pelo programa Volta por Cima, criado pelo Decreto n.º 57.607, de 9 de maio de 2024; e **a.4)** com renda familiar de até 3 (três) salários mínimos.

O auxílio financeiro consiste no repasse da parcela única de R$ 2.000 (dois mil reais) por família, a ser destinado ao responsável familiar designado no CadÚnico e utilizado conforme a necessidade dos beneficiários.

No referido sítio eletrônico, foi divulgada a seguinte metodologia de acesso:

Metodologia de repasse às famílias

- A partir de cruzamento de informações de diversas bases, o repasse dos recursos às famílias que atendem aos critérios estipulados não exigirá a realização de cadastro. O valor estará disponível em conta da Caixa após o recebimento do cartão. Arroio do Meio e Encantado receberam o primeiro lote. O cronograma das próximas entregas será divulgado pelo governo do Estado nos próximos dias.
- Para as famílias que se encaixem nos critérios acima mencionados, mas não tenham sido identificadas pelo cruzamento de dados, haverá cadastro pelas equipes de Assistência Social dos municípios.

Informação para as Prefeituras

- O acesso ao sistema para inserção de beneficiados não identificados pelo cruzamento de informações será liberado no dia anterior ao programado para a entrega dos cartões na cidade.

O cadastro destas novas famílias deve ser realizado exclusivamente pela prefeitura no link abaixo.

CADASTRO DAS PREFEITURAS

As pessoas beneficiárias, isto é, aquelas que preencham os critérios mencionados, serão contatadas e informadas do local de entrega do cartão para recebimento do benefício.

[13] Disponível em: https://sosenchentes.rs.gov.br/como-receber-recurso-do-pix Acesso em: 05/06/2024

D. Considerações gerais sobre o acesso a benefícios sociais e financeiros e suas dificuldades:

Conforme demonstrado *supra*, o acesso aos benefícios sociais e financeiros depende da correta identificação dos beneficiários e demais requisitos. As pessoas, no entanto, deparam-se com dificuldades de acesso de diferentes ordens.

De fato, o recebimento de alguns benefícios pode ocorrer inteiramente através de procedimento virtual, como o Auxílio Reconstrução em alguns municípios[14]. Nesse contexto, porém, **a falta de acessibilidade tecnológica/exclusão digital e a ausência de letramento digital** consubstanciam barreira ao acesso dos referidos benefícios.

Com efeito, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad) - Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), divulgada no dia 09 de novembro de 2023 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 6,4 milhões de domicílios do Brasil não utilizavam a internet[15].

Ademais, os eventos climáticos de chuvas intensas ocorridos no Estado resultaram, além da perda de vidas, em danos patrimoniais que transcendem a cifra de bilhões de reais[16]. Parcela da população atingida, nesse contexto, perdeu a integralidade do patrimônio[17], inclusive telefones celulares, computadores e outros aparelhos eletrônicos, o que inviabiliza a realização *online* dos procedimentos necessários ao recebimento de alguns benefícios.

Há, também, entraves relacionados ao letramento digital**,** entendido como a capacidade de comunicação em ambiente digital, e inclui a aptidão de localizar e compreender textos, bem como selecionar informações pertinentes e avaliar sua

---

[14] Conforme explicitado em tópico anterior, em Canoas, por exemplo, para acessar o Auxílio Reconstrução, os beneficiários preenchem formulário eletrônico e depois validam os dados também em aplicativo também virtual, recebendo os valores em conta sem, em tese, necessidade de deslocamentos.

[15] Disponível em: https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2023/11/09/64-milhoes-de-casas-do-pais-nao-tem-acesso-a-internet-diz-ibge.ghtml Data: 05/06/2024

[16] Vejam-se notícias da CNN e UOL a propósito: CNN https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/prejuizos-por-chuvas-no-rs-somam-r-46-bilhoes-mostra-estudo/ UOL https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/05/10/municipios-do-rs-tem-prejuizo-de-r-75-bilhoes-com-enchentes-diz-entidade.htm Acesso em: 07/06/2024

[17] Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/03/os-gauchos-que-perderam-tudo-na-chuva-duas-vezes-em-seis-meses-vou-embora-nao-tenho-mais-o-que-fazer-aqui.ghtml Acesso em: 07/06/2024

credibilidade[18]. De uma perspectiva mais ampla, o próprio manejo das aplicações digitais exige um nível mínimo de conhecimento e "alfabetização digital"[19].

É cediço, porém, que a população socialmente vulnerabilizada encontra óbices no ambiente digital, o que dificulta e, em alguns casos, inviabiliza o acesso aos benefícios. Cite-se, por exemplo, o Auxílio Reconstrução, para cujo pagamento há necessidade de os beneficiários acessarem o aplicativo "*gov.br",* em ordem à validação das informações encaminhadas pelo gestor municipal ao executivo federal. Tal acesso depende de aparelho eletrônico (celular ou computador) e internet, além de conhecimento específico de dados pessoais (e-mail, CPF, etc.), de sistemas operacionais (*download* de aplicativos, manejo de navegadores, entre outros), requisitos muitas vezes inalcançáveis à população vulnerabilizada pela calamidade, que é, justamente, a principal destinatária dos benefícios sociais e financeiros instituídos.

Associada à ausência de letramento digital, a **complexidade das informações relacionadas aos benefícios** apresenta-se como mais uma barreira de acesso, tendo em vista a heterogeneidade de seus requisitos[20]. Diante disso, as pessoas vulnerabilizadas se deparam com dificuldades de interpretação em relação aos critérios e aos fluxos de acesso, o que resulta em elevados níveis de estresse social.

Tais dificuldades, então, resultam na necessidade de comparecimento das pessoas em pontos físicos a fim de acessarem os benefícios, seja porque precisam esclarecer dúvidas atinentes a seus requisitos, seja porque dependem da infraestrutura – especialmente de aparelhos eletrônicos e da expertise técnica - do Poder Público para realizar o cadastramento.

Há, entretanto, um **grande número de pessoas afetadas pelos eventos climáticos e elegíveis aos benefícios,** o que resulta em **ansiedade**

---

[18] Conceito constante de glossário disponibilizado pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais-CEFET-MG / Departamento de Linguagem e Tecnologia, Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG / Faculdade de Letras, disponível em:https://www.ceale.fae.ufmg.br/glossarioceale/verbetes/letramento-digital#:~:text=Letramento%20digital%20diz%20respeito%20às,sociais%20na%20web%2C%20entre%20outras. Acesso em 07/06/2024

[19] Termo utilizado na tese de doutorado de Débora Duran na Universidade de São Paulo – DURAN, Débora. Alfabetismo digital e desenvolvimento: das afirmações às interrogações. 2008. 228 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

[20] Repise-se, por exemplo, que os benefícios estaduais dependem de inscrição no CadÚnico, o que não se verifica no Auxílio Reconstrução.

generalizada para seu recebimento e traduz mais um obstáculo de acessibilidade. Citem-se, nesse aspecto, numerosos relatos na mídia acerca de formação de filas com centenas de pessoas para realização de cadastramento nos pontos físicos referidos[21], o que as expõe a situações de conflito, intempéries climáticas, longos períodos de espera, entre outros eventos que, contextualizados com o sofrimento de que padecem as vítimas da calamidade, assumem especial potencial danoso.

De seu turno, a **vulnerabilidade psicossocial** em que as vítimas da calamidade se encontram também representa barreira à acessibilidade dos benefícios, ocasionando **dificuldade de auto-organização**. Veja-se, a propósito, que pelo menos 169 pessoas morreram em face dos eventos climáticos, e há mais de 40 desaparecidas[22], de modo que as famílias atingidas estão em intenso sofrimento psíquico, muitas sem acesso à luz, água e saneamento básico, ainda em condição de abrigo, tendo perdido documentos pessoais e de identificação.

Diante disso, várias famílias que perderam entes queridos e/ou padeceram de prejuízos materiais de grande monta, incluindo o extravio de documentos pessoais, estão fragilizadas e incapacitadas de buscar o acesso aos benefícios que dependem de sua iniciativa, mesmo que estes sejam imprescindíveis para seu restabelecimento psicossocial.

Os obstáculos mencionados, portanto, demandam atuação ativa do Poder Público, especialmente da força de trabalho do Sistema Único de Assistência Social, a fim de garantir à população atingida o acesso aos benefícios sociais.

Nesse particular, a **escassez de trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social** para enfrentar a enorme variedade de demandas socioassistenciais decorrentes da calamidade e, no ponto, para alcançar informação qualificada sobre os benefícios sociais e financeiros em tela e proceder ao cadastramento de usuários no CadÚnico ou auxiliar o preenchimento de formulários e cadastros eletrônicos e demais aspectos burocráticos para o percebimento dos

---

[21] Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/06/05/atingidos-pela-enchente-fazem-fila-desde-a-madrugada-para-cadastro-a-beneficios-em-porto-alegre.ghtml Acesso em: 07/06/2024; Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/05/agencias-da-caixa-no-rs-tem-filas-para-receber-beneficios-apos-enchentes.shtml Acesso em: 07/06/2024; Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2024/05/porto-alegre-registra-filas-para-inscricao-no-cadastro-unico-confira-orientacoes-clwgoble900nf014x5x1i8pft.html Acesso em: 07/06/2024

[22] Disponível em: https://www.poder360.com.br/brasil/mortes-no-rs-estabilizam-em-169-outros-50-seguem-desaparecidos/ Acesso em: 07/06/2024

benefícios, apresenta-se como barreira fundamental de impedimento do acesso a estes.

Ainda, a própria **atividade de cadastramento dos beneficiários no CadÚnico exige uma série de habilitações e cautelas**, como a utilização de conta com funcionalidades especiais, de acesso restrito, liberado apenas pelos respectivos gestores de cada ente federativo, através de rigoroso controle. O auxílio por estagiários, servidores públicos ou voluntários nessa atividade, portanto, encontra óbices relevantes.

Veja-se, por exemplo, que a Portaria n.º 502[23], de 29 de novembro de 2017, editada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, ao instituir "a Política de Controle de Acesso aos dados do Cadastro Único para Programas Sociais", incumbiu as gestões municipais de atender as famílias, realizar entrevistas e incluir/atualizar as informações no sistema (itens 1.4.1.4 e 6.2.2), com a ressalva de que "*a manutenção de dados das famílias e pessoas deve ser realizada apenas por usuários autorizados, Masters ou Comuns, por necessidade de serviço compatível com a responsabilidade atribuída ao usuário [...]*" (item 6.2.3).

Sobre esse tema, ao examinar o atendimento pela Política de Assistência Social em Canoas, no tocante ao CadÚnico, o Gabinete de Assessoramento Técnico em Direitos Humanos do Ministério Público do Rio Grande do Sul, no já referido Parecer Técnico – Documento n.º 0084/2024, pontuou que "*a atividade (de cadastramento) vem sendo feita em grande parte por estagiários, o que acarreta rotatividade, instabilidade da equipe e fragilidade na qualificação para a atividade*", bem como acentuou a importância de capacitação das equipes de atendimento quanto ao manejo do sistema, para evitar erros ou lacunas na inserção dos dados.

Quanto à referida escassez de trabalhadores do SUAS e à necessidade de sua capacitação, cite-se a possibilidade de solicitação de atuação da Força de Proteção do Sistema Único de Assistência Social no âmbito do Rio Grande do Sul (FORSUAS/RS), instituída pela Portaria MDS n.º 991, de 28 de maio de 2024, que se refere *"[...] à estratégia de cooperação entre os entes federados, com a finalidade de mobilizar e coordenar recursos materiais, humanos e logísticos para atuar nas situações de emergências em assistência social no Estado do Rio Grande do Sul*" (art. 1º, §2º, da referida portaria).

[23] Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/cadastro_unico/portarias/2017/portaria_502_29112017.pdf Acesso em: 06/06/2024

Através dessa iniciativa, revela-se possível a mobilização e o deslocamento de profissionais para atuação no Estado do Rio Grande do Sul, com equipes formadas por profissionais da União e demais esferas de governo, bem como instituições que se inscreverem em processo de seleção e de formação coordenado pelo SNAS (art. 1º, §2º, e art. 5º, *caput*, ambos da referida portaria).

Com efeito, o FORSUAS/RS RS atuará na educação permanente e nas ações de apoio técnico aos profissionais do SUAS no território do Estado, no âmbito de emergências em assistência social (art. 1º, §3º, da Portaria MDS n.º 991, de 28 de maio de 2024), o que inclui "*atividades de vigilância socioassistencial e fortalecimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); continuidade da execução das ofertas, fortalecimento dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais, incremento e adaptação das ações para atendimento emergencial às famílias e aos indivíduos afetados, em todos os níveis de proteção; e acesso aos benefícios socioassistenciais e de transferência de renda, com adaptações necessárias para facilitar o acesso.*" (art. 3º, incisos II, III e V, da citada portaria).

Conforme a referida Portaria, o Estado e os municípios do Rio Grande do Sul podem solicitar a atuação da FORSUAS/RS, observado o seguinte procedimento (art. 4º):

> "*I - reconhecimento da situação de emergência ou estado de calamidade pública pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR); e II - encaminhamento formal dos entes, contendo a exposição de motivos de apoio da FORSUAS/RS, por meio de ofício à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que cientificará o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).*"

Face ao exposto, o efetivo acesso aos benefícios depende de **acessibilidade**, através da **garantia do direito à informação qualificada** e **apoio socioassistencial** dos beneficiários, o que deve ser assegurado pelo SUAS e demais órgãos atuantes no contexto da calamidade.

E, ainda que o Auxílio Reconstrução e o PIX SOS RS não possam ser qualificados como benefícios eventuais inseridos no sistema SUAS - eis que o primeiro, nos termos do art. 1º da Medida Provisória de regência, é qualificado como "apoio financeiro" e, nos termos do art. 7º, suas despesas são de natureza discricionária e correrão à conta das dotações consignadas ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, bem como que o segundo consiste em benefício financeiro distribuído a partir da captação de doações da sociedade civil -, inegável que se apresentam aos usuários do sistema como benefícios intrinsecamente semelhantes, destinados às mesmas finalidades precípuas da assistência social em

hipótese de calamidade pública, inexistindo razões para que em relação a estes não se estenda o direito à informação qualificada e ao pleno acesso, especialmente se considerados os objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil de a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicação da pobreza e da marginalização, de redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inc. I, IIII e IV, da Constituição Federal).

2. DAS DIRETRIZES DE ACESSIBILIDADE AOS BENEFÍCIOS SOCIAIS E FINANCEIROS EM RAZÃO DA CALAMIDADE PÚBLICA:

Nesse contexto, o Centro de Apoio dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis apresenta as seguintes **sugestões de atuação** aos Promotores de Justiça no sentido do fomento/exigibilidade de ações dos gestores públicos visando à acessibilidade aos benefícios sociais e financeiros em razão da calamidade pública:

1. apresentar um plano de trabalho voltado ao **reforço das equipes socioassistenciais** existentes, destinado a atender as demandas de acessibilidade aos benefícios sociais e financeiros decorrentes da situação de calamidade, que contemple, inclusive:

1.1 a **contratação emergencial de equipe de referência** para atuar diretamente com as famílias e indivíduos atingidos, face à possibilidade de recorrer ao cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS[24], bem como ao cofinanciamento estadual[25], este destinado ao suporte financeiro dos abrigos provisórios;

[24] Portaria n.º 90, de 3 de setembro de 2013 - Dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.
[25] Resolução CIB/RS n.º 003/2024 – "Pactuação de repasse fundo a fundo do cofinanciamento estadual extraordinário para Alojamentos Provisórios"

1.2 a **solicitação da atuação da FORSUAS/RS**, consoante o procedimento descrito no art. 4º da Portaria MDS n.º 991, de 28 de maio de 2024, para receber apoio técnico e educação permanente nas ações de emergência em assistência social;

2. realizar **o cadastramento, diretamente nos abrigos**, dos dados das pessoas que ali se encontram, necessários aos benefícios sociais e financeiros em razão da calamidade pública;

3. **descentralizar os locais de cadastramento** das pessoas elegíveis aos benefícios sociais e financeiros, preferencialmente nos equipamentos da rede do SUAS (CRAS, CREAS etc.), cuja localização e instalação baseiam-se em fatores de vulnerabilidade e risco[26], com vista a 3.1) permitir às pessoas abrigadas e às desalojadas o acesso rápido e eficiente aos benefícios disponíveis; e 3.2) evitar a disponibilização de local único, com filas, demora excessiva nos atendimentos, contribuição para conflitos interpessoais, estresse dos usuários, exposição a intempéries climáticas nas filas, longos deslocamentos, etc.;

4. organizar em um **espaço específico** o sistema de cadastro, com **equipe de triagem** capacitada, e respeitadas as **prioridades definidas em lei**[27], no próprio abrigo e demais pontos instalados, com estrutura (de pessoal e de material) necessária à coleta de dados e seu adequado armazenamento, fornecendo comprovante àqueles que se cadastrarem;

5. garantir **métodos e rotinas simplificados** de cadastramento, inclusive quando disponibilizados por meio digital ou telefônico, preferencialmente atendo-se aos dados necessários estabelecidos nas regulamentações específicas;

6. assegurar **informações amplas e qualificadas** aos abrigados/desalojados, relativamente aos benefícios sociais e financeiros em vigência, esclarecendo eventuais dúvidas que venham a surgir;

7. proceder à **busca ativa** das pessoas cujos dados sejam considerados inconsistentes quando forem repassados pelos gestores municipais aos governos federal e estadual, com a finalidade de equacionar as irregularidades apontadas e assegurar o acesso aos benefícios; e

---

[26] Consoante a NOB-SUAS/2012: "Art. 17. São responsabilidades dos Municípios: [...]IX - organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial;"
27 L10048 (planalto.gov.br). Acesso em 09/06/2024, às 14h12min.

8. promover o **diagnóstico das dificuldades** encontradas na obtenção dos benefícios sociais e financeiros, inclusive no processo de cadastramento, com o propósito de encontrar as alternativas necessárias à solução destes entraves.

Leonardo Menin,

Coordenador do Centro de Apoio Operacional

dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis/MPRS.

MPRS | Ministério Público do Rio Grande do Sul

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA N.04/2024/CAODH/GAT

Desmobilização dos abrigos provisórios na perspectiva das diretrizes de municipalização e territorialidade do Sistema Único de Assistência Social

Centro de Apoio dos Direitos Humanos
e da Proteção aos Vulneráveis

Porto Alegre/RS 2024

Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

Objeto: Desmobilização dos abrigos provisórios na perspectiva das diretrizes de municipalização e territorialidade do Sistema Único de Assistência Social

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E DA PROTEÇÃO AOS VULNERÁVEIS (CAODH), com o apoio da UNIDADE DE ASSESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS DO GABINETE DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, com fundamento no art. 33, inciso II, da Lei n.° 8.625/93, e art. 36, inciso II, da Lei Estadual n.° 7.669/82, expede a presente Informação Técnico-Jurídica, sem caráter vinculativo, aos órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, que tem como objetivo subsidiar a atuação no que tange ao tema: Desmobilização dos abrigos provisórios na perspectiva das diretrizes de municipalização e territorialidade do Sistema Único de Assistência Social.

EMENTA: DESMOBILIZAÇÃO DOS ABRIGOS PROVISÓRIOS. MUNICIPALIZAÇÃO. TERRITORIALIDADE. POLÍTICAS PÚBLICAS. DIREITO DE RETORNO AO MUNICÍPIO DE ORIGEM. VEDAÇÃO DE IMPOSIÇÃO DESSE RETORNO. ATUAÇÃO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA.

1. As proporções da calamidade que atingiu o Rio Grande do Sul em maio de 2024 resultaram na necessidade de pessoas serem abrigadas em outros municípios, diante da dificuldade de organização e a disponibilização de abrigos provisórios em seu próprio território.

2. Por outro lado, a drástica redução do número de pessoas acolhidas, a intensa queda da quantidade de abrigos provisórios instalados e o tendente arrefecimento das ações de voluntariado evidenciam estar em andamento um processo de desmobilização dos abrigos provisórios. Nesse aspecto, não se olvide que os abrigos provisórios consistem em soluções temporárias de acolhimento, de maneira que a desmobilização representa processo intrínseco à sua natureza e, inclusive, necessário à garantia dos direitos das pessoas abrigadas.

3. Nesse contexto, o retorno das pessoas abrigadas a suas moradias é condição necessária à superação do quadro permanente de vulnerabilidade a que estão expostas. Ressalvam-se os casos de residências destruídas nas inundações ou que sofreram danos estruturais que impõem risco à moradia, além de aquelas situadas em áreas de risco de inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos - nas quais o município deve adotar as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

4. Ainda, a desmobilização dos abrigos provisórios deve ser providenciada gradativamente pelos municípios, por meio do encaminhamento das pessoas para retorno às suas residências (em condições de habitabilidade com segurança), casa de parentes/amigos, moradias provisórios ou outros espaços de acolhimento na rede socioassistencial. A par disso, os municípios devem elaborar um planejamento das ações de desmobilização, para prevenir a brusca interrupção do serviço e a sobrecarga das equipes de referência, cabendo ao Estado e à União, durante todo esse processo, o cofinanciamento, o assessoramento e o apoio técnico daqueles, conforme suas competências.

5. Por sua vez, a descentralização político-administrativa está positivada no ordenamento jurídico constitucional, legal e infralegal como diretriz de regência da saúde e da assistência social, vinculando-se diretamente à municipalização, a qual privilegia a autonomia municipal e reconhece o município como *locus* privilegiado para a execução das políticas, considerando a relação direta que estabelece com a população local. Nessa linha, no âmbito da assistência social, as ações assistenciais de caráter de emergência devem ser atendidas, primordialmente, pelos municípios, ao passo que aos estados e à União compete seu atendimento em conjunto com os municípios.

6. De seu turno, depreende-se que a territorialidade tem orientado as metodologias sociais e estratégias de atuação, tais como a da busca ativa, que se refere a uma postura política de trabalho no território, ou seja, de aproximação à vida das pessoas, onde ela acontece. Pode-se considerar território como a borda geográfica que demarca as fronteiras entre vilas, bairros e municípios, mas não se deve perder de vista que a geografia crítica abrange conceitos sociológicos, agregando nessa definição tanto os aspectos exógenos - macroeconômicos e sociais - que influem nos modos e condições de vida das pessoas, quanto as relações próximas e solidárias, que conferem sentido de pertencimento aos sujeitos, na contracorrente, muitas vezes, de condicionantes presentes na totalidade social.

7. Se, por um lado, as pessoas estão sendo acolhidas em um município que lhes propicia a segurança imediata do abrigo, por outro, têm vínculo cultural, psicológico e social com o município em que estabeleceram moradia, havendo relação de afeto e identidade com seu território - considerado "lar". Quanto à importância da relação entre a cidade e o cidadão, afirma-se que a cidade se apresenta como um projeto de vida instrumental para proporcionar a segurança e a felicidade que busca o indivíduo. Ademais, as pessoas abrigadas em municípios diversos daquele em que residem se encontram distantes de suas referências de saúde e de assistência social, dos vínculos sociais e familiares, das escolas, dos locais de trabalho, entre outros, de modo que esse cenário de distanciamento do município de origem pode se constituir em fonte vulnerabilidades e de diferentes situações de violação de direitos. À vista disso, depreende-se a existência de um direito de retorno ao município de origem, mostrando-se necessário que os municípios se estruturem para garantir o referido retorno a seus munícipes abrigados em outras cidades.

8. Esse retorno, no entanto, não pode ser imposto às pessoas que não o desejam, vedada a adoção de quaisquer providências que tenham o propósito de, direta ou indiretamente, coagi-las a fazê-lo. Com efeito, o retorno ao município de origem consiste em direito subjetivo das pessoas que estão abrigadas em outra cidade, cujo exercício situa-se na esfera de liberdade e faculdade de seus titulares e, portanto, não comporta obrigação de gozá-lo, apenas consubstanciando obrigação alheia de respeito e prestação.

9.Diante do exposto, considerando a incumbência do Ministério Público de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal), o que se materializa, em última análise, por meio da tutela de direitos fundamentais, mostra-se oportuno que a atuação dos Promotores de Justiça no tema da desmobilização de abrigos provisórios que acolham pessoas oriundas de outros municípios oriente-se pela garantia do direito ao retorno ao território e ao Município de origem, mediante ações alicerçadas nos direitos humanos, vedada a adoção de quaisquer providências que tenham o propósito de, direta ou indiretamente, impor tal retorno às pessoas que não o desejam. Ainda, que a atuação esteja pautada em critérios de resolutividade, nos termos da Recomendação n.º 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 1º, *caput* e §1º), observando ações articuladas entre Promotorias de Justiça e gestores municipais (de origem e do local de abrigamento) quanto ao planejamento intersetorial conjunto de desmobilização gradual, com o protagonismo da Política de Assistência Social, observando o mapeamento da população nessas circunstâncias, o diagnóstico de suas necessidades e as ações decorrentes (transporte, retorno seguro à residência, alternativas de moradia/política habitacional, acionamento da família extensa, encaminhamento para serviços de acolhimento do SUAS, entre outros).

1. Introdução

Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

É cediço que os eventos climáticos de chuvas intensas ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul ocasionaram danos humanos, com a perda de vidas, e danos materiais e ambientais, com a destruição de moradias, estradas e pontes, assim como o comprometimento do funcionamento de instituições públicas locais e regionais e a interdição de vias públicas, os quais resultaram na declaração de estado de calamidade pública no território do Estado do Rio Grande do Sul (Decretos nº 57.597/2024, nº 57.600/2024 e 57.614/2024, editados pelo Governo Estadual).

Nesse contexto, no dia 12/05/2024, de acordo com balanço da Defesa Civil[1], registraram-se **81.285** pessoas abrigadas, o que constituiu o ápice dessa cifra durante a calamidade. Por sua vez, no dia 18/06/2024, último levantamento disponibilizado, havia **10.485** pessoas abrigadas.[2] Desses números se infere, portanto, relevante tendência de queda no número de pessoas acolhidas em abrigos provisórios.

Sobre esse tema, cumpre pontuar que **desabrigada** é a pessoa atingida pela calamidade que teve de abandonar sua habitação e necessita de abrigo, ao passo que **desalojada** é a pessoa que, abandonando sua habitação, não necessariamente carece de abrigo, conforme art. 1º, III e IV, da Lei n.º 12.608/2012.

De seu turno, compreende-se que abrigos provisórios consistem em estruturas que provêm o acolhimento temporário à população em situação de desastre, ofertando repouso e restabelecimento pessoal em condições adequadas de dignidade, higiene, segurança, salubridade, privacidade, acessibilidade e convívio familiar, comunitário e social, bem como assegurando a articulação de ações conjuntas de caráter intersetorial, para a minimização dos danos ocasionados, o provimento das necessidades verificadas e a garantia de direitos. Tal conceito foi estruturado na Informação Técnico-Jurídica n.º 01/2024/CAODH[3], através do cotejo entre as disposições da Lei n.º 12.608/2012 e da Resolução n.º 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

---

[1] Disponível em: https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-12-5-12h Acesso em: 26/06/2024

[2] Disponível em: https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-10-6-9h-6671eb9e34066 Acesso em: 26/06/2024

[3]Adotou-se a conceituação prevista na legislação que preceitua a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, contudo não se desconhece que a Política de Assistência Social nomeia as estrutura provisórias de acolhimento de maneira distinta, como "alojamentos provisórios" como um dos dispositivos componentes do Serviço de proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergência, que, além dos alojamentos, ofertará outras seguranças às pessoas desabrigadas e desalojadas.

Assentadas essas premissas, observa-se que a extensão das inundações em alguns locais resultou na necessidade de pessoas serem abrigadas em outros municípios[4]. A título de exemplo, 80,8% dos domicílios de Eldorado do Sul foram atingidos pelas águas, e 71% da área urbana deste município restou inundada[5]. Da mesma forma, o Município de Canoas, severamente atingido, teve 44% (154.000) da população desalojada de suas residências (IPH/UFRGS, 2024), sendo o município com a maior "população absoluta diretamente afetada pelas enchentes" (IPH/UFRGS, 2024)[6] no referido evento. Esses exemplos demonstram que, de fato, se afigurava muito difícil, naquela conjuntura, a organização e a disponibilização de abrigos provisórios em municípios tão severamente atingidos.

Nesse cenário, a existência de pessoas abrigadas em municípios dos quais não são residentes habituais representa importante desafio fático-jurídico e social, especialmente com relação ao acesso a políticas públicas de saúde, educação e assistência social, bem como considerando o atual cenário tendente à desmobilização dos abrigos provisórios.

2. Desmobilização dos Abrigos Provisórios

Conforme observado no tópico anterior, verifica-se, no atual cenário da calamidade, **drástica redução no número de pessoas acolhidas em abrigos provisórios**, além de **intensa queda do próprio número de abrigos provisórios**. No ponto, cumpre citar, a título de exemplo, o Município de Porto Alegre, sobre o qual se noticia que "*número de abrigos cai de 195 para 45 [...]; espaços abertos ainda buscam voluntários*"[7].

---

[4] Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/geral/2024/05/1153219-mais-de-400-moradores-de-canoas-sao-abrigados-em-municipios-vizinhos.html Acesso em: 26/06/2024

[5] Disponível em: https://estado.rs.gov.br/governo-instala-gabinete-em-eldorado-do-sul-a-partir-desta-quarta-5 Acesso em: 26/06/2024

[6] IPH/UFRGS. **Repositório de informações geográficas para suporte à decisão.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). 2024, Disponível em: https://www.instagram.com/p/C6y0t5POWr2/?igsh=NHppZnQzbzh1dDM1&img_index=1; com acesso em 31.05.2024.

[7] Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2024/06/numero-de-abrigos-cai-de-195-para-45-em-porto-alegre-espacos-abertos-ainda-buscam-voluntarios-clxlys4qf00ll013yongosf20.html Acesso em: 26/06/2024

Ademais, consoante pontuado no Modelo de Recomendação n.º 01/2024-CAODH, que tratou da garantia do direito humano à alimentação adequada nos abrigos provisórios, nota-se um **tendente arrefecimento das ações de voluntariado**, o que também foi noticiado na mídia[8] .

Dessa forma, tal cenário evidencia estar em andamento um processo de **desmobilização dos abrigos provisórios,** impactando, de diferentes modos, a vida das pessoas atingidas pela calamidade. Nesse aspecto, não se olvide que os abrigos provisórios consistem em soluções temporárias de acolhimento, de maneira que sua desmobilização representa processo intrínseco à sua natureza e, inclusive, necessário à garantia dos direitos das pessoas abrigadas. Isso porque a condição de abrigamento, no contexto da calamidade vivenciada no Estado em maio de 2024, resulta, necessariamente, em privação do uso da moradia habitual, redução da privacidade e da intimidade, interrupção e distanciamento das relações sociais usuais, cessação ou diminuição do convívio familiar, afastamento das referências de assistência social, educação, saúde, entre outras.

Destarte, a rigor, o retorno das pessoas abrigadas a suas moradias é condição necessária à superação do quadro permanente de vulnerabilidade a que estão expostas. Ressalvam-se os casos de residências destruídas nas inundações ou que sofreram danos estruturais que impõem risco à moradia, além de aquelas situadas em áreas de risco de inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos - nas quais o município deve adotar as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de

[8] Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/comportamento/noticia/2024/05/abrigos-enfrentam-baixa-de-voluntarios-cansaco-de-equipes-e-busca-por-volta-a-rotina-em-porto-alegre-clwlfhbiw009q014xs78mee2l.html Acesso em: 26/06/2024

edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro[9] (art. 3º-B, *caput*, da Lei n.º 12.340/2010).

O processo de desmobilização dos abrigos provisórios, todavia, urge de planejamento e articulação de diferentes órgãos e entidades do Poder Público, ou seja, um plano de caráter intersetorial, a fim de evitar a brusca interrupção desses serviços e a violação de direitos.

Sobre o tema, o Estado de Minas Gerais, por meio das Secretarias de Desenvolvimento Social, de Saúde e do Gabinete Militar do Governador e Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, divulgou Orientação Conjunta (2021)[10] sobre abrigos provisórios em situações de desastres, dedicando tópico exclusivo à desmobilização de tais equipamentos, com o seguinte teor (p. 27/28):

> Os gestores municipais de assistência social, conjuntamente com a Proteção e Defesa Civil municipal, são os responsáveis por desmobilizar e encerrar as atividades no abrigo provisório, quando restabelecida a normalidade no município e o retorno seguro das pessoas abrigadas para outra localidade.
>
> É importante elaborar o **planejamento das ações de desmobilização gradativa dos abrigos provisórios**, **prevenindo a brusca interrupção do serviço** [...]..

---

[9] Lei n.º 12.340/2010 - Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - disponibilização pelo poder público de transporte e armazenamento de móveis e pertences da população removida das áreas de risco, sempre que houver tempo hábil. (Incluído pela Lei nº 14.750, de 2023)

§ 2º Na hipótese de remoção de edificações, deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º Aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

[10] Disponível em: https://social.mg.gov.br/noticias-artigos/1292-manual-orienta-instalacao-e-desmobilizacao-de-abrigos-provisorios-na-pandemia
Acesso em: 26/06/2024

> Além disso, estabelecer com os demais serviços socioassistenciais, **fluxos de contrarreferência que garantam a continuidade de acesso às ofertas do SUAS** para famílias e indivíduos que foram atendidos nos abrigos provisórios e nas demais modalidades de acolhimento emergencial não institucional. [...]
>
> Vale destacar também que a articulação entre Proteção e Defesa Civil Municipal, secretarias municipais de Saúde, de Assistência Social, Educação, Habitação, sociedade civil organizada, entidades privadas, OSCS, dentre outros, é imprescindível para o alcance das ações sugeridas. [...]
>
> O planejamento para a desativação do abrigo provisório deve incluir as alternativas mapeadas para suporte àquelas pessoas e famílias que, na impossibilidade de retornarem para suas casas, não terão condições para se abrigarem em casas de parentes ou amigos. Essas alternativas de proteção envolvem a parceria, pelo poder público municipal, com hotéis e pousadas, ou a concessão de aluguel social a essas famílias. (grifou-se)

Tal complexidade dos processos de desmobilização dos abrigos provisórios, por sua vez, apresenta potencial de derivação para violações de direitos. Conforme foi registrado pelo Gabinete de Assessoramento Técnico/Unidade de Assessoramento em Direitos Humanos, em avaliações realizadas em sete municípios do Vale do Taquari (set/nov 2023), ocorreram situações em alguns destes de ameaças às famílias abrigadas com vista à saída do abrigo, aprazamento da desocupação do espaço sem alternativas de moradia e corte da alimentação (DOC 0018/2024, GAT/UADH).

Em avanço, verifica-se que as ações de desmobilização dos abrigos provisórios revelam-se ainda mais desafiadoras quando envolvem pessoas abrigadas que são domiciliadas em outros municípios. Isso porque a oferta das políticas públicas, especialmente de saúde, educação e assistência social, é estruturada a partir de fluxos de referenciamento, municipalização e territorialização, de forma que as pessoas abrigadas em outros municípios estão referenciadas no município de origem.

Além do mais, insta registrar que a Secretaria Nacional de Assistência Social elaborou uma Cartilha de Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial, cumprindo reproduzir trechos pertinentes ao tema (p. 72/137):

> EIXO V – ACOLHIMENTO
>
> a. Gestão Municipal/Distrital
>
> [...]
>
> **DESMOBILIZAÇÃO DOS ALOJAMENTOS PROVISÓRIOS**

5.94. **Elaborar** o **planejamento das ações de desmobilização**, **prevenindo a brusca interrupção do serviço** evitando danos e maiores prejuízos as famílias e indivíduos afetados e a sobrecarga das equipes de referência.

5.95. Promover a **gradativa desmobilização dos alojamentos provisórios** e demais modalidades de acolhimento, na medida em que forem superados os motivos que levaram ao contexto de emergência, desenvolvendo ações como:

a. Encaminhamento das famílias e indivíduos para casa de parentes/amigos, por meio da identificação, mobilização e apoio à família extensa e rede de apoio dos desabrigados e desalojados;

b. Retorno ao local (município, região, bairro) de origem e retorno às casas em condições de habitabilidade com segurança, referendado por laudo da Defesa Civil;

c. Oferta de Benefício Eventual destinado ao pagamento de aluguel ou outras provisões que sejam necessárias.

d. Articulação com a Política de Habitação, com encaminhamento para provisão de moradia definitiva;

e. Encaminhamento para serviços de acolhimento para público específicos ofertados pelo SUAS, tais como: serviço de acolhimento para adultos e famílias, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiências e outros;

f. Reuniões com os usuários para discussão de propostas, perspectivas de futuro e informação sobre a permanência da proteção.

5.96. Restabelecer a rotina anterior dos equipamentos que foram utilizados para alojamentos provisórios, com o recolhimento e guarda das provisões e materiais utilizados, limpeza das instalações e reparos necessários para devolução ao responsável legal.

5.97. Estabelecer com os demais serviços socioassistenciais fluxos de contrarreferência, que garantam a continuidade de acesso às ofertas do SUAS para famílias e indivíduos que foram atendidas nos alojamentos provisórios e nas demais modalidades de acolhimento emergencial não institucional.

5.98. Monitorar a situação de vulnerabilidade e risco das famílias e indivíduos afetados no sentido de permitir a reconstrução de novos projetos de vida e prevenir que a situações de vulnerabilidade destas pessoas sejam agravadas.

5.99. Avaliar, junto à Vigilância Socioassistencial, o processo de implantação do alojamento provisório e das demais modalidades de acolhimento emergencial não institucional, para pensar em adequações necessárias no caso de futuros contextos de emergência.

[...]

b. Gestão Estadual

[...]

5.102. Realizar, caso necessário e por solicitação dos municípios, a gradativa desmobilização dos acolhimentos emergenciais durante o período de emergência, garantindo o encaminhamento aos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS e o atendimento adequado aos públicos específicos, assegurando a continuidade da proteção social.

5.103. Assessorar os municípios, por meio de visita in loco, ofertando apoio técnico no processo de desmobilização dos serviços de acolhimento (alojamento provisório e modalidades não institucionais) e nos encaminhamentos necessários pós-desmobilização.

> 5.104. Manter equipe especializada de referência para apoio à gradativa desmobilização dos serviços de acolhimento emergencial e demais ações de pós-emergência.
>
> [...]
>
> c. Gestão Federal
>
> [...]
>
> 5.108. Acompanhar e disponibilizar orientações para a desmobilização dos acolhimentos emergenciais (alojamentos provisórios e modalidades não institucionais), seja em virtude da transferência das famílias para as moradias permanentes ou mesmo para outras modalidades de serviços de acolhimento, assegurando a continuidade da proteção social.
>
> 5.109. Realizar ações de apoio técnico e educação permanente (capacitação e formação), caso seja acionado pelos estados, sobre as ações de assessoramento, monitoramento e apoio, realizadas pelo estado para os municípios que estão em processo de gradativa desmobilização dos serviços de acolhimento provisório. (grifou-se)

Infere-se desse documento, portanto, que a desmobilização dos abrigos provisórios deve ser providenciada gradativamente pelos municípios, por meio do encaminhamento das pessoas para retorno às suas residências (em condições de habitabilidade com segurança), casa de parentes/amigos, moradias provisórios ou outros espaços de acolhimento na rede socioassistencial. A par disso, **os municípios devem elaborar um planejamento das ações de desmobilização, para prevenir a brusca interrupção do serviço e a sobrecarga das equipes de referência, cabendo ao Estado e à União, durante todo esse processo, o cofinanciamento, o assessoramento e o apoio técnico daqueles, conforme suas competências**.

Nesse ambiente, para a garantia dos direitos das pessoas abrigadas em municípios diferentes daquele em que são domiciliadas, mostra-se fundamental o efetivo acesso às políticas públicas de saúde, assistência social, habitação, educação, segurança alimentar, entre outras. Além disso, revela-se imprescindível a gestão de relações e pactuações intermunicipais ou regionais que tenham como princípio o resguardo aos direitos humanos dos envolvidos. Para tanto, os itens que seguem abordam a municipalização, a territorialização e o referenciamento nas políticas públicas, categorias que perpassam os processos de pactuação intermunicipal necessários para a atenção a pessoas abrigadas em municípios vizinhos.

3. Municipalização e descentralização político-administrativa das políticas públicas

De acordo com estudo elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados[11], a **municipalização**

> [...] é um processo de gestão integrada de recursos da União, estados e municípios, conduzido de forma descentralizada, numa perspectiva de valorização da autonomia municipal na definição dos rumos e da operacionalização das ações de natureza pública, viabilizadas pelos diversos órgãos vinculados aos três níveis de governo. O processo fundamenta-se em planejamento integrado, voltado para o desenvolvimento municipal, coordenado pelo seu próprio governo com a participação direta dos beneficiários ou representantes imediatos, resultado de planos setoriais devidamente compatibilizados, executados e acompanhados no município.

Nesse sentido, a municipalização vincula-se à diretriz de **descentralização político-administrativa**, conceituada no referido estudo como "*um processo que implica redistribuição de poder; redefinição de papeis e estabelecimento de novas relações entre as três esferas de governo; reorganização institucional; reformulação de práticas; e controle social.*"

A **descentralização político-administrativa**, a propósito, está positivada no ordenamento jurídico constitucional como **diretriz de regência da saúde e da assistência social**, de acordo com os arts. 198, I, e 204, I, ambos da Constituição Federal.

No plano infraconstitucional, os arts. 5º, I, da Lei n.º 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) e 7º, IX, "a" e "b", da Lei n.º 8.080/1990 (Lei do SUS), apontam na mesma direção.

Destaca-se, nesse ponto, que o referido art. 7º, IX, "a", da Lei n.º 8.080/1990 preconiza que, quanto às ações e serviços de saúde, deve haver ênfase na "[...] **descentralização dos serviços para os municípios**", o que se harmoniza à disposição constitucional contida no art. 30, VII, que incumbe estes da execução dos serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

---

[11] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8E355142C06D0F8A7F1AEE36C1FA0585.node2?codteor=453498&filename=Tramitacao-DIS+1588/2007#:~:text=Esse%20conceito%20predominante%20estabelece%20que,a%C3%A7%C3%B5es%20de%20natureza%20p%C3%BAblica%2C%20viabilizadas Acesso em: 27/06/2024

Com relação à assistência social, a Lei n.º 8.742/93 incumbe todos os Entes Federativos da tarefa de atender às **ações assistenciais de caráter de emergência**. Veja-se, a propósito:

> Art. 12. Compete à União: […]
> III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.
> Art. 13. Compete aos Estados: […]
> III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;
> Art. 15. Compete aos Municípios: […]
> IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência.

Assim, no que tange às referidas ações assistenciais de caráter de emergência, infere-se que estas devem ser atendidas, primordialmente, pelos municípios, ao passo que aos estados e à União compete o atendimento em conjunto com os municípios, proposição assentada na Informação Técnico-Jurídica n.º 02/2024-CAODH. Observe-se que o "atender conjuntamente" deve ser compreendido no conjunto dos fundamentos da Política de Assistência Social, ou seja, à União e aos Estados compete o cofinanciamento e a cooperação técnica. Nessa toada, evidencia-se a efetiva **municipalização das ações assistenciais de caráter de emergência, compreendendo o município como *locus* privilegiado para a execução das políticas, visto a relação direta que estabelece com a população local, o que não implica no desamparo das demais esferas, especialmente quanto ao financiamento e suporte técnico da política**.

No âmbito infralegal, a descentralização político-administrativa constitui diretriz estruturante da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), consoante art. 5º, II, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), aprovada pela Resolução n.º 33/2012 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

De acordo com tal normativa, compete aos municípios "*assumir as atribuições, no que lhe couber, no **processo de municipalização dos serviços de proteção social básica***" (art. 17, XII).

Sob a mesma lógica, ademais, com amparo normativo nos dispositivos recém transcritos, a antes referida NOB-SUAS atribui responsabilidade a todos os Entes

Federativos de financiar os serviços, programas e projetos socioassistenciais, inclusive em casos emergenciais e de calamidade pública (art. 53, III, art. 54, III e art. 55, IV).

Percebe-se, portanto, que o SUAS converge com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, na medida em que a Lei n.º 12.608/2012, ao tratar especificamente dos abrigos provisórios, em seu art. 8.º, inciso VIII, atribui aos municípios a competência de "*organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança*".

Dessa forma, conclui-se que recai, primordialmente, sobre os municípios a responsabilidade pela realização das políticas públicas de saúde, assistência social, segurança alimentar, entre outras (incluída a desmobilização dos abrigos provisórios), os quais contam com o auxílio do Estado e da União para tanto, especialmente por intermédio do cofinanciamento e da cooperação técnica. Neste cenário de desmobilização dos abrigos provisórios, a funcionalidade desse arranjo de atribuições assume importância vital para a garantia dos direitos das pessoas abrigadas.

4. O território como vetor de estruturação das políticas públicas

As políticas públicas brasileiras, a partir do advento da Constituição Federal de 1988, alternam momentos de maior ou menor expansão, contudo a sua arquitetura tem mantido algumas diretrizes comuns a partir do acúmulo de diferentes áreas da gestão pública e das ciências sociais, de modo geral. Do mesmo modo que a municipalização é uma diretriz que organiza a relação entre os três entes federativos, a noção de território tem sido utilizada para a gestão, planejamento e execução das políticas públicas.

A territorialidade tem orientado as metodologias sociais e estratégias atuação, tais como a da busca ativa, que se refere a uma postura política de trabalho no território, ou seja, de aproximação à vida das pessoas, onde ela acontece (Lemke; Silva, 2010)[12]. Desse modo, coloca-se na contracorrente da demanda espontânea, pois o agente público vai ao

[12] LEMKE, Ruben Arthur; SILVA, Rosane Azevedo Neves da. A busca ativa como princípio político das práticas de cuidado no território. Estudo e pesquisa em psicologia, UERJ, RJ, ano 10, N.1, p. 281-295.

encontro da população, buscando conhecer seu modo e condição de vida. Essas práticas são mais conhecidas na área da saúde, por meio do trabalho dos agentes comunitários de saúde, entre outros profissionais, tais como da epidemiologia.

É observável que o desenho das políticas públicas vai adquirindo traços comuns, entre o Sistema Único de Saúde, o de Sistema Único de Assistência Social, a área da Educação, entre outros. O mesmo ocorre com o uso da categoria território que, inicialmente, foi desenvolvida na Saúde, a partir do movimento Sanitarista, passando a ser incorporada pela Assistência Social, com ênfase a partir da Política Nacional de Assistência Social (2004), pela Educação e pela Habitação.

À primeira vista, pode-se considerar território como a borda geográfica que demarca as fronteiras entre vilas, bairros e municípios. Contudo, a geografia crítica, amparada nos estudos de Santos (2001; 2005)[13], abrange conceitos sociológicos. O autor agrega na definição de território, na contemporaneidade, tanto os aspectos exógenos - macroeconômicos e sociais - que influem nos modos e condições de vida das pessoas, quanto às relações próximas e solidárias, que conferem sentido de pertencimento aos sujeitos, na contracorrente, muitas vezes, de condicionantes presentes na totalidade social. Oliveira (2009)[14], com base nos estudo de Santos e Silveira (2001)[15] e Koga (2003)[16], aponta que considerar-se a categoria território implica compreender um conjunto de variáveis analíticas, tais como:

> [...] o uso e o acesso à ciência, à técnica e à informação, o processo de povoamento associado à ocupação econômica, o sistema de movimentos dos homens, de capitais, dos produtos, das mercadorias, a oferta de serviços, a difusão das mensagens, o estabelecimento de ordens e, sobretudo, a história da fluidez do território. Evidentemente, essa reflexão exige também o conhecimento das características culturais e valorativas

[13] SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Editora Record, 2001.
SANTOS, Milton. Santos, Milton. O retorno do territorio. En: OSAL : Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005-). Buenos Aires : CLACSO, 2005
[14] Oliveira, Fabiana Aguiar de. O Urbano: Uma Reflexão Sócio-Histórica. In Revista em Pauta. Território e Relações Sociais. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. V. 6 Nº 24. Dezembro de 2009.
[15] SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maia Laura. O Brasil: territórios no início do século XXI. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.
[16] KOGA, Dirce. Medidas de cidades: entre territórios de vida e território vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

> peculiares de cada região, seja o bairro, seja o município, seja o estado e/ou o país, [...], isso porque o território não se limita a uma área de terra geográfica e juridicamente estabelecida. Assim, esse não é um "conceito a priori", mas é construído a partir do valor de uso que os sujeitos atribuem a ele, mediante a relação (dialética) que estabelecem com o mesmo (Oliveira, 2009, p. 172).

Nessa contextura, Telles (2007)[17] ensina que os deslocamentos habitacionais das populações urbanas, seus fluxos migratórios e percursos ocupacionais retratam tanto os destinos individuais e familiares, quanto as dinâmicas de transformações urbanas. Nota-se, quando se trata de populações afetadas por desastres climáticos como o ocorrido no Estado, que este evento desencadeia forte influência na vida da população e no modo como organiza a sobrevivência. Esses percursos, para Telles (2007), fazem o traçado de territórios relacionados ao agenciamento da vida cotidiana, que articulam fronteiras móveis e relações com diferentes regiões do município (centros e subcentros).

Há contextos de calamidade que podem impor a diversas pessoas o deslocamento e o abrigamento em territórios fora da abrangência da sua municipalidade, portanto desenhando um traçado que entrecruza municípios e até regiões do Estado. Por exemplo, habitantes de Eldorado do Sul foram abrigados em Guaíba e Porto Alegre, e habitantes de Canoas foram acolhidos em abrigos de Gravataí e, até mesmo, do Litoral Norte. Considerando essa realidade, ficam explicitadas responsabilidades a ambos os municípios - o de origem e o acolhedor (abrigos provisórios) -, quanto a demandas imediatas de acesso a serviços das diferentes políticas públicas e quanto à organização ao retorno ao território originário, no qual foram construídas suas relações afetivas, simbólicas, de vizinhança, de amizade e, por fim, de pertencimento.

Assim, as realidades existentes previamente foram modificadas, por maior ou menor tempo. Se por um lado, as pessoas estão sendo acolhidas em um município que lhes propicia a segurança imediata do abrigo, por outro, têm vínculo cultural, psicológico e social

[17] TELLES, Vera da Silva. Pontos e linhas de uma descrição da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios. In: FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon; ALMEIDA, Carla Cristina Lima de Almeida. Trabalho, território, cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2007.

com o município em que estabeleceram moradia, havendo relação de afeto e identidade com seu território - considerado "lar"[18].

Acerca da importância da relação entre a cidade e o cidadão, Casimiro (2008) afirma que a cidade se apresenta como um projeto de vida instrumental para proporcionar a segurança e a felicidade que busca o indivíduo[19]. Nessa toada, reconhecendo a importância do vínculo entre a pessoa e o território, a Lei n.° 13.465/2017, marco legal da regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro, prevê como um de seus objetivos a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (art. 10, III).

Quanto a esse tema, oportuna a transcrição de trecho extraído do texto "Territorialidades e Identidades no Bairro São Gonçalo em Pelotas, RS"[20]:

> [...] O território, em si, manifesta a identidade de quem o constrói/inventa. Desta feita, pode ser entendida como um fenômeno espacial construído socialmente e que está diretamente atrelado à subjetividade. Como argumenta Haesbaert (2002), a identidade social liga-se à identidade territorial. Argui-se do relacionamento das pessoas com o território e a construção da noção de pertencimento. É uma relação conflituosa e afetiva que transforma um espaço genérico e indeterminado, em uma territorialidade particular e específica. É onde nos "sentimos em casa", reconhecemos nossos objetos e executamos nossas ações. **Criamos, ao longo do tempo, uma relação de reconhecimento entre nós e o espaço físico, mesmo quando nos afastamos, ao voltarmos, nos reconhecemos nas (i)materialidades das histórias narradas e pelos referenciais de memória presentes. Trata-se de uma relação arquitetada**

[18] Sobre o significado de lar, oportuna a transcrição de texto de Francisco Bosco:
"É isso um lar: uma espécie de proteção, não apenas material, contra as intempéries naturais e urbanas, mas também psíquica e emocional. Da perspectiva etimológica, "lar" designava, antes de tudo, o espírito tutelar a quem incumbia proteger a casa (e também a cidade, as ruas, etc.). Entre os etruscos e os antigos romanos, "lares" eram deuses domésticos, protetores da família e da casa. Lar é o que guarda, protege, tutela. Ainda sob essa perspectiva, chamava-se "lar", desde os séculos 15/16, ao local, na cozinha, onde se acendia o fogo (daí "lareira"). Por extensão, lar passou a designar a casa habitada como um todo. [...]

A língua portuguesa guardou essa especificidade, essa dimensão tutelar, acolhedora da palavra lar em relação ao termo casa – que, portanto, não é seu sinônimo absoluto. Casa está mais próximo de moradia, de habitação. É uma palavra que se presta a registros discursivos impessoais. Lar, não. O seu campo de uso é afetivo, pessoal. [...] ***Um lar é sempre de cada um, cada um com seus deuses domésticos, na verdade uma extensão de suas personalidades, seus gostos, seus valores, seus afetos, suas histórias.***

Em outras línguas a diferença entre casa e lar também é marcada: maison/foyer, por exemplo, ou house/home. A expressão de língua inglesa home, sweet home traduz perfeitamente o significado de lar. Qualquer que seja a visualização mental disparada por ela, sempre haverá pessoas no cenário. ***O lar é a realidade psíquico-afetiva formada pela relação entre a casa e seu(s) morador(es)****. Essa palavra que designa um espaço protegido, acolhedor, lugar de identificação pessoal, passou a se referir também, por extensão, ao país natal, lugar de identificação coletiva.* ***Lar, portanto, é sobretudo uma realidade afetiva."***

Disponível em: https://revistacult.uol.com.br/home/francisco-bosco-o-que-e-um-lar/ Acesso em: 28/06/2024

[19] CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Uma Análise sobre o Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**.** Porto Alegre: v. nº. 19, ago/set. 2008, p. 44.
[20] Little, Paul E. 2018. "Territórios Sociais E Povos Tradicionais No Brasil: Por Uma Antropologia Da Territorialidade". *Anuário Antropológico* 28 (1):251-90. https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6871.

> **na trama do cotidiano, ligado ao trabalho, à família e ao lazer.** É um sentimento que diz respeito a nós mesmos e nem sempre pode ser comungado com outros na mesma condição, pois uma territorialidade, presentificada na categoria de lugar no caso da individualidade do pertencer, pode gerar o sentimento de pertencimento ou de estranhamento, definindo nossa identificação ou não. (grifou-se)

No estudo "Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: Por uma Antropologia da Territorialidade" (p. 13/14), Paul. E. Little, da Universidade de Brasília, traz importantes reflexões acerca dos **territórios sociais enquanto lugar e memória**:

> "Lugar e memória
>
> **Outro elemento fundamental dos territórios sociais é encontrado nos vínculos sociais, simbólicos e rituais que os diversos grupos sociais diferenciados mantêm com seus respectivos ambientes biofísicos.** Tuan (1977), desde a geografia, faz a distinção entre o "espaço" abstrato e genérico e um "lugar" concreto e habitado. **A identificação de lugares sagrados por um grupo determinado representa uma das formas mais importantes de dotar um espaço com sentimento e significado (Deloria, 1994),** porém existe uma multiplicidade de outras (cf. Sack, 1980). A noção de lugar também se expressa nos valores diferenciados que um grupo social atribui aos diferentes aspectos de seu ambiente. Essa valorização é uma função direta do sistema de conhecimento ambiental do grupo e suas respectivas tecnologias. Essas variáveis estabelecem a estrutura e a intensidade das relações ecológicas do grupo e geram a categoria social dos "recursos naturais" (Raffestin, 1993: 223-228).
>
> As relações específicas imbuídas na noção do lugar não devem ser confundidas com as da noção de originariedade, isto é, o fato de ser o primeiro grupo a ocupar uma área geográfica - o que apelaria à ideia de terras imemoriais -, algo difícil, senão impossível de se estabelecer, como bem mostram as disputas arqueológicas. A situação de pertencer a um lugar refere-se a grupos que se originaram em um local específico, sejam eles os primeiros ou não. A noção de pertencimento a um lugar agrupa tanto os povos indígenas de uma área imemorial quanto os grupos que surgiram historicamente na área por processos de etnogênese e, portanto, contam que esse lugar representa seu verdadeiro e único homeland. Ser de um lugar não requer uma relação necessária com etnicidade ou com raça, que tendem a ser avaliadas em termos de pureza, mas sim uma relação com um espaço físico determinado. Todavia, a categoria de identidade pode se ampliar à medida que a identidade de um grupo passa, entre outras coisas, pela relação com os territórios construídos com base nas suas respectivas cosmografías."

Essas ponderações contribuem a que se prospecte uma forma de relação entre municípios, portanto, no contexto da municipalização, que comporte a flexibilidade para abordar e integrar diretrizes compartilhadas de trabalho para populações que, premidas pelo evento climático, passam a circular entre os territórios e municipalidades - o de pertencimento, de vivências afetivas prévias, e os novos territórios de "abrigamento provisório" -, constituindo linhas de mobilidades entre estes. Essa nova forma de operar, mais integrada e quiçá regionalizada, terá influências no referenciamento entre as políticas públicas.

5. Referenciamento enquanto instrumento de acesso a políticas públicas e direito ao retorno das pessoas abrigadas para o município de origem

Inicialmente, na perspectiva da assistência social, cumpre registrar que uma das seguranças afiançadas pelo SUAS é a **acolhida** (art. 4º, I, NOB-SUAS), provida pela oferta de serviços organizados por sistema de **referência** (art. 4º, I, "d", NOB-SUAS) .

Essa normativa, ademais, atribui a responsabilidade aos municípios de

> ***organizar a oferta de serviços de forma territorializada****, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial* [...]*assumir as atribuições, no que lhe couber, no* ***processo de municipalização dos serviços de proteção social básica*** [...] *participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os* ***serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB*** (art. 17, IX, XII e XIII).

É possível concluir, então, que a ideia de referência tem íntima relação com as questões afetas ao território e às características da população nele residente. O art. 64, §2º, I, da NOB-SUAS demonstra essa perspectiva, tendo em vista que relaciona a capacidade de referenciamento de um CRAS ao número de famílias referenciadas **no território**.

Em avanço, constata-se arranjo semelhante no âmbito da saúde pública. De fato, as referências neste domínio estruturam-se segundo a diretriz de regionalização (art. 7º, IX, "b", da Lei n.º 8.080/1990), a qual consiste no eixo que organiza a descentralização das ações e serviços de saúde, materializando-se por meio da organização das Redes de Atenção à Saúde – RAS, com vista a promover a equidade e a integralidade na atenção à saúde[21]. Atualmente, o Sistema Único de Saúde, no âmbito nacional, está organizado em 456 Regiões de Saúde e 117 Macrorregiões de Saúde, as quais são balizadas por lindes territoriais.

Além disso, consubstanciam diretrizes a serem operacionalizadas na atenção básica a regionalização, a territorialização e a população adscrita (art. 3º, II, "a", "b" e "c", Anexo XXII, da Portaria de Consolidação n.º 02/2017 – Ministério da Saúde).

[21] Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/se/dgip/regionalizacao#:~:text=Sendo%20assim%2C%20a%20regionaliza%C3%A7%C3%A3o%20constitui,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20residente%20na%20%C3%A1rea Acesso em:: 28/06/2024

Transcrevem-se, a propósito, os conceitos dessas diretrizes que constam da citada normativa:

> - Regionalização e Hierarquização: dos pontos de atenção da RAS, tendo a Atenção Básica como ponto de comunicação entre esses. Consideram-se regiões de saúde como um **recorte espacial estratégico para fins de planejamento, organização e gestão de redes de ações e serviços de saúde em determinada localidade**, e a hierarquização como forma de organização de pontos de atenção da RAS entre si, com fluxos e referências estabelecidos.
>
> - Territorialização e Adstrição: de forma a **permitir o planejamento, a programação descentralizada e o desenvolvimento de ações setoriais e intersetoriais com foco em um território específico, com impacto na situação, nos condicionantes e determinantes da saúde das pessoas e coletividades que constituem aquele espaço e estão, portanto, adstritos a ele.** Para efeitos desta portaria, **considera-se Território a unidade geográfica única, de construção descentralizada do SUS na execução das ações estratégicas destinadas à vigilância, promoção, prevenção, proteção e recuperação da saúde. Os Territórios são destinados para dinamizar a ação em saúde pública, o estudo social, econômico, epidemiológico, assistencial, cultural e identitário, possibilitando uma ampla visão de cada unidade geográfica e subsidiando a atuação na Atenção Básica, de forma que atendam a necessidade da população adscrita e ou as populações específicas.**
>
> III - População Adscrita: **população que está presente no território da UBS, de forma a estimular o desenvolvimento de relações de vínculo e responsabilização entre as equipes e a população, garantindo a continuidade das ações de saúde e a longitudinalidade do cuidado e com o objetivo de ser referência para o seu cuidado.** (grifou-se)

Bem se vê, portanto, que, via de regra, as pessoas são referenciadas nos serviços de saúde e de assistência social de acordo com o local onde estabelecem domicílio, sendo observadas as características específicas dos territórios em termos demográficos, econômicos, sociais e das relações identitárias e culturais estabelecidas.

Nessa perspectiva, as pessoas abrigadas em municípios diversos daquele em que residem se encontram distantes de suas referências de saúde e de assistência social, dos vínculos sociais e familiares, das escolas, dos locais de trabalho, entre outros, e esse cenário de distanciamento do município de origem, portanto, pode se constituir em fonte vulnerabilidades e de diferentes situações de violação de direitos.

Desse modo, mostra-se necessário que os municípios de origem se estruturem para providenciar a **garantia do direito ao retorno** de seus munícipes abrigados em outras cidades, seja disponibilizando serviços de abrigos provisórios em seu território e transporte, seja viabilizando o retorno das pessoas à sua moradia habitual sem riscos, seja oferecendo outras soluções de moradia temporária/definitiva[22], de acordo com sua política habitacional. Tais ações devem estar alicerçadas nos direitos humanos.

[22] Sobre esse tema, sugere-se a leitura da Informação Técnico-Jurídica n.º 02/2024/CAOURB.

Esse retorno, no entanto, não pode ser imposto às pessoas que não o desejam, vedada a adoção de quaisquer providências que tenham o propósito de, direta ou indiretamente, coagi-las a fazê-lo.

Com efeito, a Constituição Federal apregoa ser livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens (art. 5º, XV). Ainda, há previsão constitucional de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II).

Ademais, do ponto de vista da teoria geral do direito, não se descure que o retorno ao município de origem consiste em direito subjetivo das pessoas que estão abrigadas em outra cidade. Na concepção de Francesco Carnelutti, a propósito, direito subjetivo caracteriza-se como uma situação jurídica evidenciada por uma **liberdade** ou **faculdade** de comandar para tutela de um interesse próprio[23]. Dessa forma, o exercício de tal direito subjetivo situa-se na esfera de liberdade e faculdade de seus titulares, de modo que ele não pode ser imposto à revelia da vontade destes.

De seu turno, sob o enfoque da teoria geral dos direitos fundamentais, o pensamento de Luigi Ferrajoli diferencia a indisponibilidade, característica típica de um direito fundamental, da obrigação de gozá-lo, consoante livre tradução do signatário:

> Posso executar atos autolesivos, mas tal faculdade não equivale àquela de obrigar-se a executá-los. É possível renunciar, como com o ato de formalmente pedir, contrariando parecer médico, para receber alta em um hospital, mas não obrigar-se a renunciar assistência sanitária. **Um direito fundamental, em suma, não comporta, qualquer que seja o exercício, uma obrigação para o seu titular**, **mas apenas uma obrigação alheia: o qual pode, inclusive - contingentemente - abrir mão**, como no exemplo dado por Jori da alta voluntária de um hospital, sem que com isso se abra mão do direito.(sem grifos no original)[24]

O retorno ao município de origem, portanto, não pode ser imposto por terceiros, sendo inarredável concluir, de conseguinte, que **se revela inconstitucional a imposição**

---

[23] KLANG, Márcio. Direito Subjetivo: Teorias e Aspectos - disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2318629/Marcio_Klang.pdf Acesso: em 1º/07/2024

[24]"FERRAJOLI, Luigi. Diritti Fondamentali - un dibattito teorico. Roma-Bari: Laterza, 2001. p. 141. "Posso compiere atti autolesivi, ma questa facoltà non equivale a quella di obbligoarsi a compierli. Si può rinunciare, come con l'atto con cui formalmente si chiede contro il parere dei medici di essere dimesso di un ospedale, ma non obbligarsi a rinunciare all'assistenza sanitaria. Un diritto fondamentale, insomma, non comporta, qualunque ne sia l'esercizio, un obbligo in capo al suo titular, ma solo un obbligo altrui: il quale può anche - contingentemente - venir meno, come nel esempio fatto da Jori delle dimissioni volontarie da un ospedale, senza che con esso venga meno il diritto."

do retorno das pessoas a seu município de origem no processo de desmobilização de abrigos provisórios.

Apesar disso, revela-se fundamental que os municípios que abrigam pessoas de outras cidades atuem no sentido do acolhimento, sensibilização e articulação das condições necessárias ao retorno daqueles que assim o desejarem aos municípios de origem, de forma planejada, articulada e integrada.

6. Conclusão

Diante do exposto, considerando a incumbência do Ministério Público de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal), o que se materializa, em última análise, por meio da tutela de direitos fundamentais, mostra-se oportuno que a atuação dos Promotores de Justiça no tema da desmobilização de abrigos provisórios que acolham pessoas oriundas de outros municípios oriente-se pela **garantia do direito ao retorno ao território e ao Município de origem**, mediante ações alicerçadas nos direitos humanos, vedada a adoção de quaisquer providências que tenham o propósito de, direta ou indiretamente, impor tal retorno às pessoas que não o desejam.

Ainda, que a atuação esteja pautada em critérios de **resolutividade**[25], nos termos da Recomendação n.º 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 1º, *caput* e §1º), observando **ações articuladas entre Promotorias de Justiça e gestores municipais (de origem e do local de abrigamento)** quanto ao **planejamento intersetorial** conjunto de desmobilização **gradual**, com o protagonismo da Política de Assistência Social, observando o mapeamento da população nessas circunstâncias, o diagnóstico de suas necessidades e as ações decorrentes (transporte, retorno seguro à residência, alternativas de

[25] Recomendação n.º 54/2017 - CNMP - art. 1º [...] § 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

moradia/política habitacional, acionamento da família extensa, encaminhamento para serviços de acolhimento do SUAS, entre outros).

Leonardo Menin,

Coordenador do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis/MPRS.

Sílvia da Silva Tejadas,

Analista do Ministério Público - Assistente Social, CRESS 3646, do Gabinete de Assessoramento Técnico - Unidade de Direitos Humanos.

Fabiana Aguiar de Oliveira,

Analista do Ministério Público - Assistente Social, CRESS 4939, do Gabinete de Assessoramento Técnico - Unidade de Direitos Humanos.

Matheus Beschorner de Souza,

Analista do Ministério Público - Especialidade Direito.

MPRS | Ministério Público do Rio Grande do Sul

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA N.º 05/2024/CAODH[1]

Os abrigos provisórios nos planos de contingência em calamidades

[1]editada, com acréscimos a partir da Informação Técnico-Jurídica n.º 01/2024/CAOURB.

Centro de Apoio dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

Porto Alegre/RS 2024

Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

Objeto: Os abrigos provisórios nos planos de contingência em calamidades

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E DA PROTEÇÃO AOS VULNERÁVEIS (CAODH), com fundamento no art. 33, inciso II, da Lei n.° 8.625/93, e art. 36, inciso II, da Lei Estadual n.° 7.669/82, expede a presente Informação Técnico-Jurídica, sem caráter vinculativo, aos órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, que tem como objetivo subsidiar a atuação no que tange ao tema: os abrigos provisórios nos planos de contingência em calamidades.

EMENTA: PLANO DE CONTINGÊNCIA. ABRIGOS PROVISÓRIOS. PARTICIPAÇÃO DO ÓRGÃO ENCARREGADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO. NECESSÁRIA PREVISÃO DA LOCALIZAÇÃO DE PONTOS DE ABRIGOS PROVISÓRIOS E RESPECTIVAS PROVISÕES MATERIAIS. ORGANIZAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS.

1. A Lei n.º 12.608/12 instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, dispôs sobre o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC e autorizou a criação de sistema de informações e monitoramento de desastre.

2. Nessa norma, os planos de contingência foram expressamente previstos, e são conceituados como o conjunto de procedimentos e de ações previsto para prevenir acidente ou desastre específico ou para atender emergência dele decorrente, incluída a definição dos recursos humanos e materiais para prevenção, preparação, resposta e recuperação, elaborado com base em hipóteses de acidente ou desastre, com o objetivo de reduzir o risco de sua ocorrência ou de minimizar seus efeitos.

3. De seu turno, a Lei n.º 12.340/10 outorgou ao Governo Federal o dever de instituir cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento. Quanto à inscrição em tal cadastro, a iniciativa pode partir dos próprios municípios ou mediante indicação dos demais entes federados, observado o regulamento.

4 Ademais, a norma recém citada incumbe os municípios inscritos no referido cadastro de algumas obrigações, entre as quais a de elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil. Além disso, o referido plano deve dispor, entre outros temas, sobre a organização do sistema de atendimento emergencial à população, incluindo a localização dos pontos de abrigo. Para tanto, a União e os Estados, no âmbito de suas competências, apoiarão os Municípios.

5. Nesse ponto, imperioso observar que o cadastro nacional é declaratório da situação de risco, que preexiste e independe da inscrição dos municípios. Consequência disso, pois, é que as obrigações arroladas na Lei n.º 12.340/10 vinculam todos os municípios que contenham áreas suscetíveis a deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o que inclui a elaboração do plano de contingência. Com efeito, tais obrigações revelam-se imprescindíveis à gestão do risco, à minimização de danos e à proteção das pessoas e seus bens, revestindo-se, então, de natureza instrumental à garantia de direitos. De fato, a finalidade (o *telos*) da disposição é, ao fim e ao cabo, a proteção da população de cidades com área de risco de desastre geológico ou hidrológico, razão pela qual uma interpretação teleológica da disposição leva à conclusão de que a compulsoriedade de se desincumbir das obrigações constantes do art. 3º-A, §2º, da Lei n.º 12.340/10 independe da prévia inclusão dos municípios no respectivo cadastro nacional.

6. Por sua vez, a regulamentação antes mencionada foi realizada através do Decreto Federal n.º 10.692/21, o qual instituiu o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à

Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. Tal ato normativo trouxe alguns conceitos, dos quais se destaca o de plano de contingência de proteção e defesa civil, caracterizado como o conjunto de medidas preestabelecidas destinadas a responder a desastres de forma planejada e intersetorialmente articulada, com o objetivo de minimizar os seus efeitos. Nesse decreto, também se atribuiu aos municípios o dever de elaborar plano de contingência.

7. Diante desses fundamentos, bem se vê que o ordenamento jurídico autoriza a conclusão no sentido da exigibilidade da implementação de planos de contingência nos municípios que contenham áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Tais planos, ainda, devem abranger a organização dos abrigos provisórios.

8. Nessa linha, registre-se que os abrigos provisórios fazem parte do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, integrante do Sistema Único de Assistência Social e regulamentado pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, editada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

9. Considerando, portanto, que os abrigos provisórios necessariamente devem ser delineados nos planos de contingência, inarredável a conclusão de que o órgão municipal encarregado pela Assistência Social deve participar da elaboração daquele, pois que se cuida de serviço tipificado no âmbito do SUAS.

10.De seu turno, em 1997, em decorrência de um estudo orquestrado pela Organização das Nações Unidas, restou elaborada a Carta Humanitária e as Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situações de Desastre, na qual foram previstas algumas diretrizes pertinentes aos abrigos provisórios e ao planejamento de seus locais. Em que pese não vinculantes, essas normas servem como importantes diretrizes para a elaboração dos planos de contingência municipais no que se refere ao tratamento dos abrigos provisórios.

11. Diante do exposto, possível assentar que o plano de contingência, ao tratar dos abrigos provisórios, deverá: *9.1)* prever a estrutura necessária à sua instalação, elegendo as possíveis localizações dos pontos de abrigos provisórios e prevendo critérios para o encaminhamento e a triagem das pessoas desabrigadas; *9.2)* estruturar a estratégia de oferta de provisões materiais aos abrigos provisórios (alimentação, água, vestuário, artigos de higiene e limpeza, cobertores, colchões, medicamentos etc.), em conjunto com o órgão de proteção e defesa civil local e área de segurança alimentar, com a definição de fluxos para detecção de necessidades e a conexão com os respectivos centros de doação; *9.3)* definir os recursos humanos que serão deslocados ou designados para desempenhar funções junto aos abrigos provisórios, especialmente no âmbito da assistência social; *9.4)* observar as regras dispostas na Resolução n.º 109 do CNAS, especialmente quanto ao ambiente físico dos abrigos provisórios (condições de salubridade, instalações sanitárias para banho e higiene pessoal, privacidade, espaço para realização de refeições e convívio) e os respectivos recursos materiais (alimentos, artigos de higiene, cobertores, estrutura para guarda de pertences e documentos, entre outros), bem como atender, se possível, à Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre (ONU); *9.5)* reger a articulação da rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas nos abrigos, garantindo-se abordagem intersetorial; *9.6)* organizar fluxos de identificação e cadastramento das pessoas abrigadas, promovendo sua inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais; e *9.7)* dispor sobre recrutamento e cadastramento de voluntários (planejamento, organização da força de trabalho, entre outros), estabelecendo as responsabilidades da Assistência Social nestes quesitos.

12. Como modo de subsidiar os órgãos de execução no que tange ao fomento da confecção dos planos de contingência, aludiu-se a exemplos de municípios que já os elaboraram, destacando-se, através de análise perfunctória, pontos positivos e negativos no tocante ao tratamento dos abrigos provisórios.

13. Por fim, esclarece-se que a Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul disponibiliza um Painel do qual constam os planos de contingência municipais, inferindo-se que 328 municípios contam com planos de contingência e 169 não os têm. Nesse painel, é possível realizar a consulta por município, embora não haja uma lista geral e tampouco se possa acessar o conteúdo dos referidos planos através daquela fonte.

14. A partir dessas considerações, e tendo em vista a incumbência do Ministério Público de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, o que se materializa, em última análise, por meio da tutela de direitos fundamentais, espera-se subsidiar os órgãos de execução no sentido do fomento da elaboração de planos de contingência nos municípios abrangidos por sua comarca e que contenham áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, de modo que seja delineado tratamento específico aos abrigos provisórios, atendidas a legislação e as diretrizes pertinentes.

1. Os abrigos provisórios nos planos de contingência em calamidades

A Lei n.º 12.608/12 instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, dispôs sobre o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC e autorizou a criação de sistema de informações e monitoramento de desastre[2].

Com as alterações promovidas pela Lei n.º 14.750/23, a Lei n.º 12.608/12 passou a prever expressamente os **planos de contingência** (art. 1º, parágrafo único, inciso VII), entendidos como *o conjunto de procedimentos e de ações previsto para prevenir acidente ou desastre específico ou para atender emergência dele decorrente, incluída a definição dos recursos humanos e materiais para prevenção, preparação, resposta e recuperação, elaborado com base em hipóteses de acidente ou desastre, com o objetivo de reduzir o risco de sua ocorrência ou de minimizar seus efeitos*.

Além disso, a Lei da PNPDEC (art. 22) modificou a Lei n.º 12.340/10, outorgando ao Governo Federal o dever de instituir cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento (art. 3º-A, *caput*). Quanto à inscrição em tal cadastro, a iniciativa pode partir dos próprios municípios ou mediante indicação dos demais entes federados, observado o regulamento (art. 3º-A, §1º).

Nessa linha, a norma recém citada incumbe os municípios inscritos no referido cadastro de algumas obrigações, entre as quais a de **elaborar Plano de Contingência de**

[2] Nessa norma, conceituou-se **desastre** (art. 1º, Parágrafo único, V) como resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais.

Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC (art. 3º-A, II, Lei n.º 12.340/10). Para tanto, a União e os Estados, no âmbito de suas competências, apoiarão os Municípios (art. 3º-A, §3º, Lei n.º 12.340/10).

A Lei n.º 12.340/10 prevê, ainda, que o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil será elaborado no prazo de 1 (um) ano, contado da inclusão do Município no cadastro de que trata este artigo, submetido à avaliação e à prestação de contas anuais por meio de audiência pública com ampla divulgação e atualizado, anualmente, mediante processo de mobilização e participação social, incluída a realização de audiências e consultas públicas (art. 3º-A, §6º).

Nesse ponto, entretanto, é imperioso observar, como bem o fez o Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias na Informação Técnico-Jurídica n.º 01/2024/CAOURB e em documento intitulado "Diretrizes para atuação do Ministério Público na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil[3]", que o referido cadastro é declaratório da situação de risco, o qual preexiste e independe da inscrição dos municípios.

Consequência disso, pois, é que **as obrigações arroladas no art. 3º-A, §2º, da Lei n.º 12.340/10 vinculam todos os municípios que contenham áreas suscetíveis a deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o que inclui a elaboração do plano de contingência.** Com efeito, tais obrigações revelam-se imprescindíveis à gestão do risco, à minimização de danos e à proteção das pessoas e seus bens, revestindo-se, então, de natureza instrumental à **garantia de direitos**. De fato, a finalidade (o *telos*) da disposição é, ao fim e ao cabo, a proteção da população de cidades com área de risco de desastre geológico ou hidrológico, razão pela qual uma interpretação teleológica da disposição leva à conclusão de que o cumprimento das obrigações constantes do art. 3º-A, §2º, da Lei n.º 12.340/10 independe da prévia inclusão dos municípios no respectivo cadastro nacional.

[3] Disponível em: https://intra.mp.rs.gov.br/site/areas/caourb/pagina/15682/ Acesso em: 26/07/2024

Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

Retomando, assumida a premissa recém enunciada, eis os elementos que devem ser considerados no Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (art. 3º-A, §7º, Lei n.º 12.340/10), incluídos pela Lei n.º 12.983/2014:

> [...]
>
> I - indicação das responsabilidades de cada órgão na gestão de desastres, especialmente quanto às ações de preparação, resposta e recuperação; (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)
>
> II - definição dos sistemas de alerta a desastres, em articulação com o sistema de monitoramento, com especial atenção dos radioamadores; (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)
>
> III - organização dos exercícios simulados, a serem realizados com a participação da população; (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)
>
> **IV - organização do sistema de atendimento emergencial à população, incluindo-se a localização das rotas de deslocamento e dos pontos seguros no momento do desastre, bem como dos pontos de abrigo após a ocorrência de desastre**; (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)
>
> V - definição das ações de atendimento médico-hospitalar e psicológico aos atingidos por desastre; (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)
>
> **VI - cadastramento das equipes técnicas e de voluntários para atuarem em circunstâncias de desastres;** (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)
>
> **VII - localização dos centros de recebimento e organização da estratégia de distribuição de doações e suprimentos.** (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014) (sem grifos no original)

De seu turno, a regulamentação mencionada no *caput* do art. 3º-A da Lei n.º 12.340/10 foi realizada através do Decreto Federal n.º 10.692/21[4], o qual instituiu o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos.

Nessa linha, tal ato normativo trouxe alguns conceitos (art. 2º), dos quais se destaca o de plano de contingência de proteção e defesa civil (art. 2º, IV), caracterizado como o conjunto de medidas preestabelecidas destinadas a responder a desastres de forma planejada e **intersetorialmente articulada**, com o objetivo de **minimizar os seus efeitos**. Ainda, minudenciou o procedimento de inscrição dos municípios (art. 3º e 4º).

Além do mais, o referido decreto também arrolou obrigações aos municípios:

---

[4] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10692.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.692%2C%20DE%203,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 22/07/2024

> Art. 5º Sem prejuízo das demais competências dos Municípios no gerenciamento de riscos e desastres, aqueles que se inscreverem no Cadastro Nacional de que trata este Decreto deverão:
>
> I - instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil;
>
> II - elaborar mapeamento das áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, com limites georreferenciados;
>
> **III - elaborar, no prazo de um ano, contado da data de inclusão no Cadastro Nacional, plano de contingência de proteção e defesa civil, observado o disposto no § 7º do art. 3º-A da Lei nº 12.340, de 2010;**
>
> IV - elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre;
>
> V - criar mecanismos de controle e de fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
>
> VI - elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização e estabelecer diretrizes urbanísticas com vistas à segurança dos novos parcelamentos do solo e ao aproveitamento de agregados para a construção civil; e
>
> VII - atualizar anualmente o Cadastro Nacional sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (sem grifos no original)

A Lei da PNPDEC, ademais, atribuiu aos municípios a competência de realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (art. 7º, XI). Por sua vez, em harmonia ao já citado art. 3º-A, §3º, Lei n.º 12.340/10, infere-se do art. 7º, VIII, Lei n.º 12.608/12 que cabe aos estados apoiar, sempre que necessário, os municípios no levantamento das áreas de risco e na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil.

Nota-se, aliás, que a Lei da PNPDEC não atribuiu somente ao Poder Público a responsabilidade de elaboração de planos de contingência, mas também aos empreendedores privados que preencherem os respectivos requisitos legais (arts. 12-A e ss.), sobre os quais, em face do estrito objeto desta Informação Técnico-Jurídica, não convém tratar.

Diante desses fundamentos, bem se vê que o ordenamento jurídico autoriza a conclusão no sentido da **exigibilidade da implementação de planos de contingência nos municípios que contenham áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos**.

Assentada a premissa da referida exigibilidade, repisa-se que o planejamento atinente aos **abrigos provisórios**[5] **deve estar abrangido nos planos de contingência**, exsurgindo daí a pertinência temática a vincular este CAODH ao assunto.

Nesse tema, cumpre pontuar, como já assentado em Informações Técnico-jurídicas anteriores, que **desabrigada** é a pessoa atingida pela calamidade que teve de abandonar sua habitação e necessita de abrigo, ao passo que **desalojada** é a pessoa que, abandonando sua habitação, não necessariamente carece de abrigo, conforme art. 1º, III e IV, da Lei n.º 12.608/2012.

De seu turno, compreende-se que abrigos provisórios consistem em estruturas que provêm o acolhimento temporário à população em situação de desastre, ofertando repouso e restabelecimento pessoal em condições adequadas de dignidade, higiene, segurança, salubridade, privacidade, acessibilidade e convívio familiar, comunitário e social, bem como assegurando a articulação de ações conjuntas de caráter intersetorial, para a minimização dos danos ocasionados, o provimento das necessidades verificadas e a garantia de direitos. Tal conceito foi estruturado na Informação Técnico-Jurídica n.º 01/2024/CAODH[6], através do cotejo entre as disposições da Lei n.º 12.608/2012 e da Resolução n.º 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Nessa linha, registre-se que os abrigos provisórios fazem parte do **Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências**, **integrante do Sistema Único de Assistência Social** e **regulamentado pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**, editada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no uso da competência que lhe conferem os incisos II, V, IX e XIV do artigo 18 da Lei n.º 8.742, de

---

[5] Para fins de uniformização terminológica, considerado o uso comum e, em especial, a correspondência com a terminologia adotada pelo marco regulatório da Lei nº 12.608/2012, o equipamento objeto da presente da nota técnica será preferencialmente denominado abrigo provisório, em que pese a maior densidade regulatória no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, que adota a denominação alojamento provisório.

[6] Adotou-se a conceituação prevista na legislação que preceitua a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, contudo não se desconhece que a Política de Assistência Social nomeia as estrutura provisórias de acolhimento de maneira distinta, como “alojamentos provisórios” como um dos dispositivos componentes do Serviço de proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergência, que, além dos alojamentos, ofertará outras seguranças às pessoas desabrigadas e desalojadas.

7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que trata da **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**.

De fato, essa normativa classifica o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências nos seguintes moldes:

- NOME DO SERVIÇO: SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS

- DESCRIÇÃO: O serviço promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a **oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais**, conforme as necessidades detectadas.

  Assegura a realização de **articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial** para a **minimização dos danos ocasionados** e o **provimento das necessidades verificadas.**

- USUÁRIOS(AS):

  Famílias e Indivíduos:

  - Atingidos por situações de emergência e calamidade pública (incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos, dentre outros) que tiveram perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou utensílios pessoais, e se encontram temporária ou definitivamente desabrigados;

  - Removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário.

- OBJETIVOS:

  - Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança;

  - Manter alojamentos provisórios, quando necessário;

  - Identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida;

  - Articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas;

  - Promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais.

- PROVISÕES

  AMBIENTE FÍSICO: **Alojamento provisório para repouso e restabelecimento pessoal, com condições de salubridade, instalações sanitárias para banho e higiene pessoal, com privacidade individual e/ou familiar; espaço para realização de refeições; espaço para estar e convívio**, com acessibilidade em todos seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT.

  RECURSOS MATERIAIS: Materiais de consumo para o desenvolvimento do serviço: alimentos, artigos de higiene, cobertores, dentre outros. Estrutura para guarda de pertences e de documentos.

  RECURSOS HUMANOS (de acordo com a NOB-RH/SUAS).

Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

- TRABALHO SOCIAL ESSENCIAL AO SERVIÇO: Proteção social pró-ativa; escuta; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; orientação sociofamiliar; referência e contra-referência; informação, comunicação e defesa de direitos; acesso à documentação pessoal; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; mobilização de família extensa ou ampliada; mobilização para o exercício da cidadania; atividades de convívio e de organização da vida cotidiana; diagnóstico socioeconômico; provisão de benefícios eventuais.

- AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS

  Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais

  - Ser socorrido em situações de emergência e de calamidade pública.

  Segurança de Acolhida

  - Ter acesso a provisões para necessidades básicas;

  - Ter acesso a espaço provisório de acolhida para cuidados pessoais, repouso e alimentação ou dispor de condições para acessar outras alternativas de acolhimento.

  Segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social.

  Ter acesso a serviços e ações intersetoriais para a solução da situação enfrentada, em relação a abrigo, alimentação, saúde e moradia, dentre outras necessidades.

- CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO

  CONDIÇÕES: Famílias e indivíduos atingidos por situações de emergência e calamidade pública.

  FORMAS: Por notificação de órgãos da administração pública municipal, da Defesa Civil e pela identificação da presença nas ruas.

  UNIDADE: Unidades referenciadas ao órgão gestor da Assistência Social.

- PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Na ocorrência das situações de emergência e de calamidades públicas, mediante a mobilização de equipe de prontidão escalonada pelo regime de plantão, a ser acionada em qualquer horário e dia da semana.

- ABRANGÊNCIA: Municipal

- ARTICULAÇÃO EM REDE:

  - Órgão da Defesa Civil

  - Órgãos e serviços públicos municipais, distrital, estaduais e federal.

  - Organizações não governamentais e redes sociais de apoio.

- IMPACTO SOCIAL ESPERADO: CONTRIBUIR PARA:

  - Minimização de danos;

  - Proteção social a indivíduos e famílias;

  - Reconstrução das condições de vida familiar e comunitária. (sem grifos no original)

Destarte, a normativa citada aponta que as unidades responsáveis pelo Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, no que incluídos os abrigos provisórios, são **aquelas referenciadas ao órgão gestor da Assistência Social,** sem prejuízo da articulação em rede, que abrange a atuação da Defesa Civil, de órgãos e serviços públicos municipais, distrital, estaduais e federal, bem como organizações não governamentais e redes sociais de apoio.

Considerando, portanto, que os abrigos provisórios necessariamente devem ser delineados nos planos de contingência, **inarredável a conclusão de que o órgão municipal encarregado pela Assistência Social deve participar da elaboração daquele, pois que se cuida de serviço tipificado no âmbito do SUAS**. Tal asserção, aliás, está alinhada ao conteúdo do supramencionado Decreto n.º 10.792/21, do qual se extrai que os planos de contingência veiculam um conjunto de medidas destinadas a responder a desastres de forma planejada e **intersetorialmente articulada**, com vista à **minimização de seus efeitos** (art. 2º, IV).

De seu turno, em 1997, com a implantação do Projeto Esfera, decorrente de um estudo orquestrado pela Organização das Nações Unidas, restou elaborada a **Carta Humanitária e as Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situações de Desastre**[7], cumprindo transcrever trechos pertinentes ao abrigo e ao planejamento de seus locais (p. 85/108):

> Normas Mínimas em Matéria de Abrigo e Planeamento dos Locais de Alojamento
>
> [...]
>
> Norma 1 relativa à habitação: condições de residência
>
> As pessoas devem dispor de espaço coberto suficiente para se proteger dos efeitos adversos do clima. Devem gozar de condições adequadas de calor, ar fresco, segurança e privacidade para garantir a sua dignidade, saúde e bem-estar.
>
> Indicadores-chave
>
> A área coberta disponível por pessoa é de 3,5 - 4,5m2 em média.
>
> Em climas quentes e húmidos, os abrigos permitem uma ventilação óptima e proporcionam protecção contra a luz solar directa.

[7] Disponível em: https://spherestandards.org/wp-content/uploads/Sphere-Handbook-2000-Portuguese-1.pdf Acesso em: 23/07/2024

Em climas quentes e secos, o material dos abrigos é suficientemente pesado para permitir uma capacidade térmica elevada. Caso se disponha apenas de revestimentos em material plástico ou de tendas de campanha, é considerada a possibilidade de fornecer coberturas de camada dupla ou uma camada isoladora.

Em climas frios, o material utilizado e a construção dos abrigos permitem um isolamento óptimo. Uma temperatura agradável para os ocupantes é conseguida graças à capacidade isoladora do abrigo juntamente com uma quantidade suficiente de roupa, cobertores, roupa de cama, aquecimento adequado e consumo de calorias.

[...]

5 Selecção e Planeamento de Locais de Alojamento

Norma 1 relativa aos locais de alojamento: selecção do local de alojamento

O local de alojamento deve ser apropriado para albergar o número de pessoas envolvidas.

[...]

Norma 2 relativa aos locais de alojamento: planeamento dos locais de alojamento

O planeamento dos locais de alojamento atribui espaço suficiente às zonas onde se albergam os agregados familiares e favorece a segurança e o bem-estar das pessoas. Assegura também o fornecimento efectivo e eficaz de serviços e acesso interno.

[...]

Norma 3 relativa aos locais de alojamento: segurança

A selecção e o planeamento dos locais de alojamento devem permitir que toda a população afectada desfrute de um grau suficiente de liberdade e segurança pessoal.

Norma 4 relativa aos locais de alojamento: preocupações ambientais

O local de alojamento é planeado e administrado de modo a que os danos para o meio ambiente sejam reduzidos ao mínimo.

[...]

6 Capacidade e Formação em Matéria de Recursos Humanos

Norma 1 da capacidade: competência

Os programas de abrigo e alojamento são implementados por funcionários com qualificações e experiência adequados para o cumprimento dessas tarefas e que são dirigidos e apoiados de forma correcta.

Norma 2 da capacidade: capacidade local

Nos programas de emergência em matéria de abrigo e alojamento devem-se utilizar e desenvolver as capacidades e as competências locais.

Em que pese não vinculantes, essas normas servem como importantes diretrizes para a elaboração dos planos de contingência municipais no que se refere ao tratamento dos abrigos provisórios.

Por sua vez, a Secretaria Nacional de Assistência Social elaborou uma Cartilha de Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial[8], na qual, sem olvidar das atribuições da Defesa Civil, apontou exemplos de atuação da Assistência Social (p. 31, 2021). Dessa forma, quanto à gestão de risco na fase de pré-emergência, a Assistência Social pode lançar mão de **ações de preparação**, que incluem **"*participação na elaboração de planos de contingência*;** *preparação de fluxos de trabalho para serem executados durante emergência; discussão de espaços que possam ser usados em caso de desastre; treinamento de equipes para trabalho de campo; participação de simulados; mapeamento de famílias em áreas de risco*." Ainda, quanto à gestão na fase de emergência, pode empreender **ações de resposta**, as quais envolvem "***Preparação de alojamentos provisórios**; aplicação do Formulário Nacional de Emergências; concessão e entrega de benefícios eventuais; intensificação das ações e do trabalho social com famílias; acionamento da rede socioassistencial e demais políticas públicas e organizações da sociedade civil parceiras.*"

Reproduzam-se, quanto ao tema, trechos pertinentes da mencionada cartilha (p. 32/48, 2021):

> O plano de contingência é um planejamento de caráter preventivo e tem a finalidade de elaborar estratégias para atuação durante um evento inesperado. Com ele, identifica-se as ações necessárias para que o evento impacte o mínimo possível a oferta dos serviços à população.
>
> [...]
>
> **Tais planos devem ser configurados pelo poder público local e, idealmente, abranger todas as políticas públicas do município que podem contribuir no caso de resposta. Devem apontar, de maneira clara e concisa, as prioridades, ações, estratégias e também as responsabilidades dos atores. Igualmente, orientar, organizar e dar as respostas necessárias para intervir, controlar e combater as consequências e os impactos de determinado evento. Além de ser imprescindível contar com espaço específico para as ações socioassistenciais**, em sua constituição deve-se primar pelos princípios da proteção integral e da convivência familiar e comunitária.
>
> Para compor possível plano de contingência e mesmo nos casos de inexistência de um planejamento mais abrangente, o setor da Assistência Social deve planejar e registrar suas ações em caso de contextos de emergência socioassistencial.
>
> [...]
>
> Pré-emergência
>
> a. Gestão Municipal/Distrital

[8] SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Cartilha de Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial. Brasília - DF, 2021.

> [...]
>
> 1.5. Integrar o sistema local de proteção e defesa civil e participar de instância intersetorial (comissão/gabinete/comitê/grupo de crise16) local para resposta a contextos de emergência, juntamente às diferentes áreas/políticas locais, visando apoiar e assessorar quanto às competências e ações da política de assistência social e no planejamento, execução e monitoramento das ações de forma integrada. (vide Eixo Articulação e Intersetorialidade)
>
> [...]
>
> 1.7. Realizar planejamento prévio, em articulação com a rede de serviços e benefícios socioassistenciais, adequado às capacidades locais e integrado a outras políticas públicas ou específico da Assistência Social, estabelecendo diretrizes para a atuação do SUAS em contextos de emergência, pós-emergência e contemplando aspectos como, por exemplo:
>
> [...]
>
> ✓ Estruturas e capacidades físicas disponíveis para utilização nos contextos de emergência (na rede socioassistencial e de outros setores - pública estatal e/ou da sociedade civil), por exemplo: realização de reuniões, atendimento aos usuários, entre outras;
>
> ✓ **Estrutura necessária e existente para a oferta de alojamentos provisórios localmente (no âmbito da rede socioassistencial, de outras políticas públicas e/ou da sociedade civil);**
>
> ✓ **Estrutura necessária e existente para a oferta de provisões materiais (alimentação, água, vestuário, artigos de higiene e limpeza, cobertores, colchões, entre outros), em conjunto com o órgão de proteção e defesa civil local e área de segurança alimentar**;
>
> **1.8. Participar na elaboração de plano de contingência, articulado com o órgão de proteção e defesa civil, incorporando o seu planejamento prévio realizado, quando necessário**
>
> [...]
>
> **1.10. Organizar e manter atualizado cadastro municipal/distrital de profissionais da rede socioassistencial e organizações da sociedade civil integrantes da rede socioassistencial que possam ser designados a atuar nos contextos de emergência socioassistencial.**
>
> **1.11. Articular, junto à administração pública municipal/distrital e órgão de proteção e defesa civil local: i. a regulamentação dos processos relacionados a doações, planejando o apoio na sua divulgação, organização, recebimento e distribuição; ii. a regulamentação dos processos relacionados ao recrutamento de voluntários (planejamento, organização da força de trabalho, entre outros), estabelecendo as responsabilidades da Assistência Social nestes quesitos**. (sem grifos no original)

Em acréscimo, o Estado de Minas Gerais, por meio das Secretarias de Desenvolvimento Social, de Saúde e do Gabinete Militar do Governador e Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, divulgou Orientação Conjunta (2021)[9] sobre abrigos provisórios em situações de desastres, cumprindo transcrever excertos pertinentes:

> [...]

[9] Disponível em: https://social.mg.gov.br/noticias-artigos/1292-manual-orienta-instalacao-e-desmobilizacao-de-abrigos-provisorios-na-pandemia Acesso em: 26/06/2024

> Como preparação para a possível situação de emergência ou estado de calamidade pública, é importante que a gestão municipal tenha **mapeado todos os espaços disponíveis no município que podem ser utilizados como abrigos provisórios**. Esse mapeamento deve conter as principais informações necessárias em caso de acionamento do(s) abrigo(s), como estrutura física dos locais, insumos disponíveis, pontos de atenção, dentre outros, para que as informações possam subsidiar o planejamento e instalação do abrigo provisório.
>
> [...]
>
> Nesse sentido, é fundamental a integração e a articulação das ações dos órgãos municipais, com o apoio e suporte técnico por parte dos órgãos estaduais. Importante destacar, também, a fase de preparação, que antecede o desastre, bem como da **elaboração do plano de contingência, onde devem constar todas as ações emergenciais de resposta, os insumos básicos necessários e as responsabilidades.**
>
> A ativação de um abrigo provisório é uma das ações necessárias, considerando o número de desalojados e/ou desabrigados no município e a capacidade instalada de cada local utilizado como abrigo provisório.
>
> A ativação de um abrigo provisório é sempre um desafio, considerando que o acolhimento de várias pessoas, de diferentes faixas etárias e com características e necessidades distintas, em um único espaço físico, requer uma organização e um planejamento prévio, anterior ao momento do acolhimento emergencial, em especial no momento atual em que vivenciamos uma pandemia que exige ainda novas formas de organização desse espaço a fim de garantir a segurança e saúde tanto dos acolhidos quanto dos funcionários que estarão atuando nesse espaço de acolhimento.
>
> [...]
>
> **A ativação do abrigo provisório é uma ação compartilhada entre a Proteção e Defesa Civil e a Assistência Social.** À Proteção e Defesa Civil compete à interdição das moradias em caráter preventivo e/ou emergencial e encaminhamento de famílias para serem abrigadas. À Assistência Social compete a gestão/coordenação do abrigo.

Diante do exposto, possível assentar que o plano de contingência, para cuja elaboração, repita-se, haverá de colaborar o órgão municipal encarregado de Assistência Social, sem prejuízo do protagonismo da Defesa Civil, ao tratar dos **abrigos provisórios**, deverá:

a) prever a estrutura necessária à sua instalação, elegendo as possíveis localizações dos pontos de abrigos provisórios e prevendo critérios para o encaminhamento e a triagem das pessoas desabrigadas;

b) estruturar a estratégia de oferta de provisões materiais aos abrigos provisórios (alimentação, água, vestuário, artigos de higiene e limpeza, cobertores, colchões, medicamentos etc.), em conjunto com o órgão de proteção e defesa civil local e área de segurança alimentar, com a definição de fluxos para detecção de necessidades e a conexão com os respectivos centros de doação;

c) definir os recursos humanos que serão deslocados ou designados para desempenhar funções junto aos abrigos provisórios, especialmente no âmbito da assistência social;

d) observar as regras dispostas na Resolução n.º 109 do CNAS, especialmente quanto ao ambiente físico dos abrigos provisórios (condições de salubridade, instalações sanitárias para banho e higiene pessoal, privacidade, espaço para realização de refeições e convívio) e os respectivos recursos materiais (alimentos, artigos de higiene, cobertores, estrutura para guarda de pertences e documentos, entre outros), bem como atender, se possível, à Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre (ONU);

e) reger a articulação da rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas nos abrigos, garantindo-se abordagem intersetorial;

f) organizar fluxos de identificação e cadastramento das pessoas abrigadas, promovendo sua inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais; e

g) dispor sobre recrutamento e cadastramento de voluntários (planejamento, organização da força de trabalho, entre outros), estabelecendo as responsabilidades da Assistência Social nestes quesitos.

2. Exemplos de planos de contingências que versaram sobre abrigos provisórios e análise perfunctória de seu teor

Como modo de subsidiar os órgãos de execução no que tange ao fomento da confecção dos planos de contingência, mostra-se conveniente a alusão a alguns exemplos de municípios que já os elaboraram.

Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

Nesse sentido, comecemos pelo plano de contingência de Porto Alegre[10], aprovado pelo Decreto n.º 21.533/2022, que traz as seguintes menções aos abrigos provisórios (p. 16/26):

> REDUZIR DANOS
>
> [...]
>
> • Abrigar, temporariamente, os desabrigados;
>
> [...]
>
> • Cadastrar os desalojados (e pessoas nas áreas de risco)
>
> [...]
>
> 3.5 Ações e atribuições.
>
> [...]

GESTÃO DE RISCO	
MITIGAÇÃO	
AÇÕES E ATRIBUIÇÕES	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Monitorar os indicadores e parâmetros hidrometeorológicos.	DEFESA CIVIL
	CEIC
Implementar sistema de ALERTA, nas Áreas de Risco, através de meios de comunicações e redes sociais (mídia, sirenes, aplicativos de celular, etc), permitindo a mobilização e a remoção dos moradores no caso de risco iminente.	SMGOV
	GCS
	DEFESA CIVIL
Definição de PONTOS DE ENCONTRO e ABRIGAGEM.	SMGOV
	SMDS
	FASC
	DEFESA CIVIL
Remoção dos moradores para o ponto de encontro e abrigo.	SMGOV
	SMDS
	FASC
	DEFESA CIVIL
Executar do Plano de Contingências e os Planos de Ações Emergenciais de Proteção e Defesa Civil específicos.	DEFESA CIVIL
	COPAE

> [...]

[10] Disponível em: https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/defesa-civil/01%20-%20Plano%20de%20Conting%C3%AAncia%20mudan%C3%A7as.pdf Acesso em: 23/07/2024

Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

GESTÃO DO DESASTRE	
RESPOSTA	
ATRIBUIÇÃO/PROCEDIMENTO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Ação: SOCORRO.	
Orientação e remoção das pessoas afetadas e em situação de vulnerabilidade, para local seguro (ponto de encontro e abrigo).	SMGOV SMHARF SMDS FASC DEFESA CIVIL
Buscas, salvamentos e resgates.	CBMRS/1ºBBM CBMRS/CEBS DEFESA CIVIL
Atendimentos as vítimas (pré-hospitalar, intra-hospitalar e regulação).	SMS SAMU
Remoção de fontes de perigo.	DEFESA CIVIL DMAE CBMRS/1ºBBM CBMRS/CEBS CEEE – EQUATORIAL
Orientação do trânsito (sinalização, bloqueio, etc).	EPTC
Ação: RECEPÇÃO E TRIAGEM	
Diagnóstico básico e avaliação do quadro clínico dos abrigados.	SMS
Cadastrar as pessoas que serão abrigadas, identificando necessidades individuais a serem atendidas durante a abrigagem.	FASC
Ação: SAÚDE	
Assistência médica: - Pronto antendimento médico para a população afetada (24hs); - Atendimento médico aos abrigados.	SMS SAMU
Assistência e atendimento médico veterinário aos animais de estimação.	GABINETE DA CAUSA ANIMAL
Ação: SEGURANÇA E GUARDA	
- Patrulhamento da região afetada (moradias desocupadas); - Segurança interna e externa do abrigo (24hs).	GUARDA MUNICIPAL

[...]

Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

GESTÃO DO DESASTRE	
ASSISTÊNCIA	
ATRIBUIÇÃO/PROCEDIMENTO	**ÓRGÃO RESPONSÁVEL**
Proceder a avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas pelo desastre.	SMAMUS SMGOV SMHARF SMDS FASC DEFESA CIVIL
Decretação: – Situação de Emergência (SE); ou – Estado de Calamidade Pública (ECP);	GP PGM DEFESA CIVIL
Nos abrigos temporários: - Higiene e limpeza do local; - Fornecimento de energia elétrica; - Fornecimento de água potável; - Provisão, preparação e fornecimento de alimentação; - Instalação de banheiros.	SMSURB FASC DMLU DMAE CEEE EQUATORIAL
Gerenciamento do abrigo.	FASC
Doações: - Promoção/campanha de doações; - Definição de local para coleta e triagem de suprimentos e doações; - Coleta, controle e distribuição de suprimentos e doações; - Organização e gestão do trabalho voluntário.	GP SMDS FASC DEFESA CIVIL CRUZ VERMELHA

[...]

Ao exame desse plano, verificam-se pontos positivos e negativos em relação ao atendimento das normas mencionadas no tópico anterior.

Quanto aos pontos positivos, anote-se que foram delineados os órgãos responsáveis por atribuições específicas relacionadas aos abrigos provisórios, com uma participação ativa do órgão de Assistência Social (FASC), por exemplo, na definição dos pontos de abrigos, gerenciamento destes e cadastramento dos abrigados. Denota-se, também, intersetorialidade no atendimento às necessidades das pessoas abrigadas, com a previsão de atuação, a título de exemplo, da SMS e da FASC nas ações de recepção e triagem, que abrangem o diagnóstico básico e avaliação do quadro clínico dos abrigados, bem como o cadastramento e a identificação de necessidades individuais.

Todavia, com relação aos pontos negativos, registre-se, de maneira exemplificativa, que não houve a efetiva indicação da localização dos pontos de abrigos provisórios, à revelia do prescrito no já mencionado art. 3º-A, §7º, IV, da Lei Federal n.º 12.340/2010. Da mesma forma, não houve nenhum delineamento sobre as características dos locais em que os abrigos provisórios serão instalados, inexistindo planejamento para

que sejam atendidas as diretrizes constantes da Resolução n.º 109 do CNAS quanto ao ambiente físico e aos respectivos recursos materiais. Tampouco restou minudenciado o arranjo de distribuição e alocação dos recursos humanos que serão encarregados de desempenhar as ações relacionadas ao desastre.

Em seguimento, oportuno examinar, superficialmente, o plano de contingência elaborado pelo Município de Petrópolis/RJ[11], com os seguintes trechos pertinentes aos abrigos provisórios (p. 72):

> 5.7.2. ABRIGAMENTO
>
> Considerando as edificações que disponham de instalações físicas e hidrossanitárias, caberá à Secretaria de Assistência Social, Habitação e Regularização Fundiária, estruturar os locais de implantação de abrigos temporários, que estão diretamente relacionados à intensidade dos eventos.
>
> Nesses locais, serão atendidos somente os munícipes que tiverem sua edificação danificada e/ou destruída, e que não tenha nenhuma outra alternativa de moradia, como casa de familiares ou amigos.
>
> A responsabilidade de ativação, administração e desativação dos abrigos temporários será da Secretaria de Assistência Social, Habitação e Regularização Fundiária com o apoio dos demais órgãos do Grupo de Assistência conforme a Matriz de Atividades x Responsabilidades (Anexo 5)
>
> [...]

No Anexo 5[12] do referido plano, consta a matriz de responsabilidades, que atribui ao órgão de Assistência Social os deveres de:

> [...]
>
> Selecionar locais para montagem de abrigos temporários (em conjunto da Secretaria Municipal de Proteção e Defesa Civil, sendo o órgão de Assistência Social o responsável principal)
>
> Montar abrigos temporários ou adequar locais para esta finalidade (com o apoio da Secretaria Municipal de Proteção e Defesa Civil)
>
> Organizar a triagem e o cadastramento dos abrigos (com o apoio da Secretaria Municipal de Proteção e Defesa Civil)
>
> [...]
>
> Manter a organização e o funcionamento dos abrigos provisórios (com o apoio de diversos órgãos)

[11] Disponível em: https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/defesa-civil/planos-de-contingencia Acesso em: 23/07/2024

[12] Disponível em: https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/phocadownload/defesa-civil/planos-contigencia/MATRIZ_DE_RESPONSABILIDADES_2023_2024.pdf Acesso em: 23/07/2024

Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

Providenciar a alimentação para os desabrigados

A partir da análise do referido plano, depreende-se que os apontamentos positivos e negativos realizados quanto a Porto Alegre/RS aplicam-se também a Petrópolis/RJ.

Observe-se, entretanto, que o Município de Petrópolis/RJ, através da Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Regularização Fundiária, elaborou à parte um Plano de Enfrentamento a Situações de Emergência e Calamidade Pública (Verão 2023/2024)[13] sob a perspectiva da Assistência Social, o qual veicula previsões específicas acerca dos abrigos provisórios, como, por exemplo, a efetiva localização destes, inclusive localização alternativa ("plano B") na hipótese de a catástrofe atingir maiores proporções; e a individualização dos servidores que serão contratados emergencialmente para atuar junto à calamidade (administração de abrigos, etc.). A propósito, confiram-se excertos do referido plano que contemplam essas previsões específicas (p. 32/40):

Anexos – Fase de Preparação

- Cadastro dos profissionais para contratação emergencial;

NOME COMPLETO/ NOME SOCIAL	CARGO	OPÇÃO DE HORÁRIO
LUCIANA MARCIA DA CONCEIÇÃO	Administração, Gestão de pessoas, gestão de conflitos	DIARISTA (8 às 17h)
Clanner Cristiana de Morais	ASSISTENTE SOCIAL (CARGO TÉCNICO)	DIARISTA (8 às 17h), PLANTONISTA - 12X 36 (DIA), PLANTONISTA - 12X36 (NOITE)
Vanessa da Silva Pereira	ASSISTENTE SOCIAL (CARGO TÉCNICO)	PLANTONISTA - 12X 36 (DIA), PLANTONISTA - 12X36 (NOITE)
Iasmim Dos santos gouveia	ASSISTENTE SOCIAL (CARGO TÉCNICO)	DIARISTA (8 às 17h)
Leandro da rocha	ASSISTENTE SOCIAL (CARGO TÉCNICO)	PLANTONISTA - 12X36 (NOITE)
Luana Torres de Menezes de lira	ASSISTENTE SOCIAL (CARGO TÉCNICO)	PLANTONISTA - 12X 36 (DIA)
Bianca Maria Pereira de carvalho	ASSISTENTE SOCIAL (CARGO TÉCNICO)	PLANTONISTA - 12X 36 (DIA), PLANTONISTA - 12X36 (NOITE)
Marco Antonio Honorato	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	DIARISTA (8 às 17h), PLANTONISTA - 12X 36 (DIA), PLANTONISTA - 12X36 (NOITE)
Gabriela Santos da Silva	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	DIARISTA (8 às 17h)
Fernanda Ellen neumann da Silva	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	DIARISTA (8 às 17h), PLANTONISTA - 12X 36 (DIA), PLANTONISTA - 12X36 (NOITE)
Lilane casemiro campos	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	DIARISTA (8 às 17h)
Patrícia Ferrari Martins	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	DIARISTA (8 às 17h), PLANTONISTA - 12X36 (NOITE)
Patrícia Ferrari Martins	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	DIARISTA (8 às 17h), PLANTONISTA - 12X 36 (DIA), PLANTONISTA - 12X36 (NOITE)
Giovana de lourdes lorang	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	PLANTONISTA - 12X 36 (DIA)
Priscila Leonardo dos Santos	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	DIARISTA (8 às 17h), PLANTONISTA - 12X 36 (DIA), PLANTONISTA - 12X36 (NOITE)
Tatiana dos Santos Viana	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	PLANTONISTA - 12X 36 (DIA)
Natacha dos Santos Magalhães	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	DIARISTA (8 às 17h)
Sérgio Luiz dos Santos Modesto	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	DIARISTA (8 às 17h)
suzete Francisco gomes	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	PLANTONISTA - 12X36 (NOITE)

[...]

[13] Em que pese tal plano não esteja à disposição no sítio eletrônico oficial da Prefeitura de Petrópolis/RJ, foi fornecido pela Promotoria de Justiça de Petrópolis/RJ.

Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

- Abrigos Provisórios

Uma vez que a convivência familiar, comunitária e social constitui segurança afiançada pelo SUAS, a instalação dos abrigos provisórios deve ter caráter excepcional. Porém, diante de situações de emergência e calamidade pública, torna-se necessário o estabelecimento de abrigos provisórios, a fim de acolher e cadastrar as famílias impossibilitadas de retornarem aos seus lares e/ou que possuam nenhuma outra referência afetiva que viabilize o acolhimento.

Nesses casos, cabe a esta Secretaria estabelecer os locais de implantação de abrigos temporários considerando a capacidade de acolhimento e as condições estruturais dessas edificações. Vale salientar que o número de abrigos temporários estará diretamente relacionado à magnitude dos eventos de desastres e à quantidade de desabrigados.

Vale ressaltar que, a critério desta Secretaria, será feito o remanejamento das famílias entre os abrigos que permanecerem abertos, conforme disponibilidade de vagas, e à medida que as pessoas forem desligadas dos equipamentos, em vista de um melhor atendimento e utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros da máquina pública até que se efetive a desmobilização de todos os abrigos. Também salienta-se que tão logo o abrigo municipal seja liberado, o seu uso se tornará a primeira opção e as demais decairão para a segunda e terceira opções, respectivamente.

PLANO A	
ABRIGO	Abrigo Santa Isabel
ENDEREÇO	Estrada José Almeida Amado, 1302-1406
CAPACIDADE	Até 150 pessoas, dependendo das composições familiares

PLANO B	
ABRIGO	Abrigo Sítio São Luís
ENDEREÇO	Rua Felipe Camarão, 470/2 - Retiro
CAPACIDADE	Até 104 pessoas, dependendo das composições familiares

PLANO C	
ABRIGO	Abrigo em unidades escolares
ENDEREÇO	-
CAPACIDADE	composições familiares x tamanho da unidade escolar

PLANO D	
ABRIGO	Abrigo Provisório Gabriel Vila Real – em reforma
ENDEREÇO	Rua Marechal Floriano Peixoto, 285
CAPACIDADE	Até 150 pessoas, dependendo das composições familiares

- Coordenadores de abrigos escolares;

PONTOS DE APOIO
Sargento Boening (Castelânea) E.M. Ana Mohammad Estrada do Paraíso Nº 701 - Tel (24) 2248-6206
Castelânea Escola São Cristóvão Praça Pasteur Nº 79 - Tel (24) 2245-9752
Castelânea E.M. Robert Kennedy Rua Cristovão Colombo Nº 783 - Tel (24) 2245-7037
Castelânea CEI São José das Oblatas de Nazaré Rua Olavo Bilac Nº 815 - Tel (24) 2242-5431
TÉCNICO(S) DE REFERÊNCIA

[...]

PONTOS DE APOIO
Independência E.M. Alto Independência Rua Leonor Maia, 1670 Tel: (24) 2247-2235; 98839-7845
Quitandinha (Dr.Thouzet) Escola Paroquial Bom Jesus Rua Dr. Thouzet Nº 820 - Tel (24) 2243-0980
Quitandinha E.M. Stefan Zweig Rua Sergipe s/n - Tel (24) 2245-6737
Quitandinha (Duques) E.M. Odette Fonseca Estrada Rio Petrópolis KM 85 Nº 05 - Tel (24) 2249-2123
Quitandinha E.M. Gov. Marcello Alencar Rua Amaral Peixoto s/n - (24) 2245-7780
Quitandinha C.E.I. Chiquinha Rolla Rua Campos s/n - Tel: 2242-7437
Siméria E.M. Rosalina Nicolay Rua Presidente Sodré Nº 1026 - Tel (24) 2248-1835
São Sebastião E. M. Papa João Paulo II Rua São Sebastião Nº 625 - Tel (24) 2291-2244
TÉCNICO(S) DE REFERÊNCIA
Maria das Graças de Faria
Assistente Social
Endereço: Rua Dr. Thouzet, 600, bloco 8.1, apto 404.
Bairro: Quitandinha
Contato: 21 9 9821-0639
Lindalva Da Silva Botelho
Assistente Social
Endereço: Av: Joaquim Rolla N.2 Apt. 535
Bairro: Quitandinha
Contato: 21 9 8326-1036
Luciana Spina
Assistente Social
Endereço: AV Getúlio Vargas, 425 bloco 15 apto 103
Bairro: Quitandinha
Contato: 24 9 8801-4725

[...]

Quanto a esse plano elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Regularização Fundiária de Petrópolis/RJ, embora, de um lado, as previsões específicas sobre abrigos provisórios tenham atendido à legislação de regência dos planos de contingência, de outro, sua confecção apartada do plano de contingência resulta em inobservância da necessária intersetorialidade que há de reger a elaboração deste.

A seu turno, oportuno analisar o plano de contingência elaborado pelo Município de Caxias do Sul[14], o qual veicula estas disposições atinentes a abrigos provisórios (p. 14/16):

[...]

4 FASE DO DESASTRE

[...]

b) Assistência às vítimas: operacionalização dos abrigos provisórios, captação e distribuição de doações, assistência médica, atendimento ambulatorial e hospitalar, distribuição de

[14] Disponível em: https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2023/03/7d90a1c0-2053-4961-b9cc-2fe1bd37fa7f.pdf?download=PLANO_DE_CONTINGENCIA%20(2023).pdf Acesso em: 23/07/2024

> suprimentos (água potável, alimentos, remédios e materiais para sobrevivência), cadastramento e estudo das famílias atingidas.
>
> [...]
>
> c) A Secretaria Municipal de Habitação será responsável pela abertura, organização e controle dos abrigos e pontos de arrecadações de doações, bem como levantamento das necessidades básicas de sobrevivência das famílias afetadas:
>
> As áreas de evacuação serão planejadas de acordo com a magnitude e evolução do evento. Sempre que houver a necessidade de evacuação de urgência, serão estabelecidas as rotas de acordo com o evento.
>
> A fuga será sempre realizada para pontos de abrigos e/ou casas de familiares que se localizem a uma distância segura da área do evento, sempre de forma ordenada.
>
> Os abrigos serão montados em locais onde não há evidências e probabilidades de risco a serem atingidos pelo evento.
>
> O ponto de encontro das equipes será definido no momento do acionamento pelo Coordenador de Defesa Civil e Proteção.
>
> [...]
>
> Assistência às vítimas
>
> a) Cadastro
>
> O cadastramento das pessoas atingidas pelo evento será realizado pela Fundação de Assistência Social e Secretaria de Habitação devendo ser verificadas as necessidades do grau de risco com cada família atingida, bem como as condições de segurança das estruturas das residências atingidas pelo evento. Por ocasião do cadastramento, as assistentes sociais deverão buscar as informações para o estudo socioeconômico, bem como encaminhar as pessoas atingidas aos atendimentos necessários de saúde e psicossocial, dentre outros.
>
> b) Abrigamento
>
> As pessoas atingidas pelo evento serão orientadas a buscarem abrigo na casa de parentes ou amigos, e, caso não possuam, deverão ser encaminhadas para os abrigos disponibilizados.
>
> A Fundação de Assistência Social, em parceria com o Banco de Alimentos e Fundação Caxias ficam responsáveis pela centralização das doações e distribuições de alimentos.
>
> A Secretaria Municipal da Saúde será responsável por realizar ações preventivas nos abrigos provisórios, considerando que as pessoas afetadas por desastre, desenraizadas de seus ambientes vivenciais e recolhidas aos abrigos provisórios, apresentam queda dos níveis de imunidade coletiva, alterações psicológicas e comportamentais.
>
> A Secretaria Municipal do Meio Ambiente será responsável pelo cadastro e identificação dos animais e encaminhamentos devidos.

Examinando-se esse plano e evitando-se tautologia, reproduzem-se os pontos negativos citados quanto ao plano de contingência do Município de Porto Alegre, acrescentando-se que, em Caxias do Sul, se atribuiu à Secretaria Municipal de Habitação a responsabilidade pela abertura, organização e controle dos abrigos, à revelia das

disposições da Resolução n.º 109 do CNAS, que outorgam à assistência social o protagonismo da estruturação desse serviço, em articulação com a Defesa Civil.

Por fim, cumpre esclarecer que a Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul disponibiliza um Painel do qual constam os planos de contingência municipais[15], inferindo-se que 328 municípios contam com planos de contingência e 169 não os têm. Nesse painel, é possível realizar a consulta por município, embora não haja uma lista geral e tampouco se possa acessar o conteúdo dos referidos planos através daquela fonte.

3. Conclusão

A partir dessas considerações, e tendo em vista a incumbência do Ministério Público de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal), o que se materializa, em última análise, por meio da tutela de direitos fundamentais, espera-se subsidiar os órgãos de execução no sentido do **fomento da elaboração de planos de contingência nos municípios** abrangidos por sua comarca e que contenham áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, **de modo que seja delineado tratamento específico aos abrigos provisórios**, atendidas a legislação e as diretrizes mencionadas no tópico 1 desta Informação Técnico-Jurídica.

Leonardo Menin,

Coordenador do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis/MPRS.

Matheus Beschorner de Souza,

Analista do Ministério Público - Especialidade Direito.

[15] Disponível em: https://grd.defesacivil.rs.gov.br/portal/apps/opsdashboard/index.html#/080b5bbd60ba427281bdd6ced b5387e0?tokenXOoCRByx5GVqxZtlucCYdoa_CvL9yNNOckIfRQhlX03SDPqCh8gdKwykihd15kGRq7 Xk2XX1gyFOvokwHjpxPNKMHuF2JPYEB-ow7h2D-o_iaFStenAsCsislEmOTfqsKvlX5iXTKQFjIlZAXng Acesso em: 23/07/2024