

Brasília, 15 de fevereiro de 2023.

Ao Exmo. Sr. André Quintão Silva
Secretário Nacional de Assistência Social do
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Assunto: Carta Aberta sobre a atuação do SUAS em emergências, calamidades e desastres

Prezado Secretário,

Somos um coletivo de profissionais, pesquisadores(as), docentes e outras pessoas de diferentes profissões, áreas de atuação, regiões do país, entidades e institucionalidades, comprometidos com a temática da atuação do SUAS na gestão integral de riscos e desastres, e que tem se dedicado à realizar articulações, mobilizações e o intercâmbio de informações, conhecimentos, reflexões, experiências, dúvidas e sugestões sobre os desafios e avanços para a efetivação do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências, previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Neste sentido, considerando a conjuntura social, política e econômica do país, assim como a fase de reconstrução pós-emergência em saúde pública e o contexto de mudanças climáticas, encaminhamos o presente documento, com o objetivo de apresentar um breve resgate e contextualização sobre a atuação do SUAS em situações de emergências, desastres e calamidades públicas e um conjunto de recomendações que acreditamos serem imprescindíveis para o aprimoramento da Assistência Social enquanto política integrante da Seguridade Social e do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

A atuação da Assistência Social em situações de emergências é anterior ao SUAS, sendo reafirmada na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) e Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, no entanto, acumula desafios sobre a definição da abrangência de sua atuação e da integralidade ou focalização de suas ações. Os documentos normativos são de caráter geral, demandando aprofundamento, em especial, no que tange ao modelo de operacionalização do SUAS nesta área.

Estes desafios já estavam presentes no texto sobre o respectivo serviço na Tipificação, que partiu de uma série de divergências e dúvidas se deveria ser um serviço ou se restringir a um benefício eventual ou na atuação junto a desabrigados e desalojados, considerando possíveis sobreposições e omissões de competências setoriais de políticas públicas (em especial, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC), fontes de recursos e conhecimento científico suficiente para o cumprimento das ofertas, da produção de vigilância socioassistencial e da defesa de direitos.

Algumas municipalidades e estados construíram ao longo do tempo, práticas locais e regulamentações próprias, embora bastante particulares, para dar vazão às novas questões impostas. É digno de nota o esforço e o marco paradigmático da gestão estadual de Minas Gerais ao criar, após o desastre-crime em Mariana, aquele que seria o guia pioneiro entre estados e municípios para gerir não só a resposta, mas também ações para momentos de prevenção, preparação e de reconstrução por parte da política de Assistência Social em situações de calamidades públicas e emergências. Outro esforço a ser destacado no sentido de operacionalização do SUAS em situações de emergências foram parâmetros, construídos junto às categorias profissionais, como Conselhos Profissionais (por exemplo: Referências Técnicas para atuação de psicólogas (os) na Gestão Integral de Riscos, Emergências e Desastres, do Conselho Federal de Psicologia).

Contudo, outras tantas experiências carecem estar mais bem alinhadas com as premissas da Assistência Social como política de direitos, profissionalizada, descentralizada, participativa, salvaguardadas as premissas de afiança de equidade, igualdade e padrão de universalidade.

Os desastres, suas tipologias e intensificação recentes, geraram movimentos internacionais de notoriedade, como a proposição do Marco de Sendai (ONU) e o deslocamento do foco da gestão do desastre (pós-desastre) para a gestão do risco (pré-desastre), incorporando uma discussão mais profunda sobre prevenção, mitigação e preparação para possíveis impactos do desastre, além de uma visão mais humana da resposta e recuperação. O Marco de Sendai, também reconhece que eventos climáticos, meteorológicos, geológicos, não se constituem por si só em desastres, mas trata-se de fenômenos que, em interação com diversos e complexos outros fatores sociais (como por exemplo: falta de políticas públicas adequadas), tem seus impactos potencializados, podendo afetar/impactar de diferentes maneiras e magnitudes as populações.

Entretanto, esta visão foi incorporada de forma um tanto parcial ao SINPDEC no Brasil; se por um lado, o sistema desenvolveu uma perspectiva de articulação com outras políticas públicas, sobretudo, em resposta ao desastre, por outro lado, não dispôs recursos para prevenção, mitigação e preparação, é pouco preparado para a participação popular e tem dificuldades de incorporar os desastres como um processo social. O caráter protetivo e

preventivo da Assistência Social tem muito a contribuir com o SINPDEC, atuando não apenas na resposta pontual às situações, mas também na construção da resiliência das pessoas e das cidades - próprios das ações de prevenção e mitigação ao risco.

Em 2016, a Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos (CODAR) foi substituída pela Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) - essa mudança, retirou unilateralmente situações como “deslocamento forçado interno”; “intenso fluxo migratório internacional”; “generalizada e grave violação de direitos”; “conflitos armados” (que inclui conflito entre gangues e entre polícia e traficantes) - situações que são reconhecidas internacionalmente como emergência, mas, no Brasil, não tem mais reconhecimento regulamentado no marco legal de Proteção e Defesa Civil. Este debate precisa ser intensificado, estudado e incorporado aos marcos regulamentadores do SUAS.

Ainda sobre a relação do SUAS e do SINPDEC, causa-nos preocupação o transborde de tarefas da Proteção e Defesa Civil no diálogo com a Assistência Social, sendo difícil, durante momentos de emergência, defender o que é, ou não, função do SUAS. Nesse sentido, ressaltamos a ausência de mecanismos de apoio técnico para o planejamento local alinhado com a gestão integral do risco de desastres e diretrizes claras de atuação do SUAS em todas as etapas da emergência (prevenção, mitigação, preparação, resposta e reconstrução).

Por outro lado, a centralidade do trabalho social com famílias é ainda mais dificultada nas respostas emergenciais, geralmente circunscritas a distribuição emergencial de doações e na infraestrutura dos abrigos.

Além disso, ressalta-se o baixo caráter participativo das famílias no campo do coletivo, seja pela autonomia para participar das decisões sobre seu futuro pós-desastre em contextos complexos, seja pela decorrência da injeção de recursos reparatórios ou indenizatórios de alta monta, que em nada contribuem nesse sentido. O conseqüente esgarçamento do tecido social, em maiores ou menores proporções, demanda dos trabalhadores do SUAS habilidades e competências diferenciadas para lidarem com questões complexas, em volume e tempo recordes, tangenciando o limite das fronteiras das seguranças orientadoras da Proteção Social.

Durante os últimos anos, em especial, no contexto da pandemia, o tema do SUAS em situações de emergências subsidiou diferentes produções, organizadas e realizadas por diversos atores, órgãos e instituições, dos quais destacamos principalmente:

a) A Nota Técnica Conjunta nº. 2/2020 da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MC) e Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (MDR), que teve como tema o enfrentamento das situações decorrentes do frio intenso;

b) O documento: “Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial”, produzido pela SNAS;

c) Divulgação do “Formulário Nacional para Registro de Informações em Situações de Emergência e Calamidade no SUAS” pela SNAS;

d) Portaria SNAS nº. 112, de 23 de setembro de 2021, que “Dispõe sobre a Emergência Socioassistencial e a Salvaguarda Social”;

e) A inclusão de um eixo específico (Eixo 5-Atuação do SUAS em Situações de Calamidade Pública e Emergências) na 12ª Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2021;

f) A atividade: "Atuação do SUAS em Calamidades Públicas e Emergências" - Ciclo de debates preparatórios e abertos sobre o Eixo 5 das Conferências de Assistência Social de 2021, organizada pelo Coletivo SUAS em Calamidades, do qual resultou um documento com dez sugestões de propostas para o eixo 5 das Conferências de Assistência Social de 2021;

g) A realização de oficinas e debates em Encontros Regionais e Nacional do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e em Encontros dos Colegiados Estaduais de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS);

h) Esteve na pauta de atividades do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);

i) As publicações: “Diretrizes e Orientações Gerais para preparação dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS em contextos de Calamidades e Emergências e da pandemia da Covid-19”, e “Contribuições para a adaptação e o aprimoramento dos serviços de proteção social básica do SUAS no contexto de calamidade, emergência e pandemia da COVID-19”, fruto da parceria entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS);

j) O documento: “Iniciativas Intersetoriais Voltadas à Promoção de Direitos de Populações Indígenas, Refugiados e Migrantes no Brasil”, produzidos pela Agência da ONU para Refugiados no Brasil (ACNUR) e a SNAS e o documento: “Guia de Atendimento a Migrantes Internacionais no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, produzido pela SNAS e a Agência da ONU para as Migrações (OIM);

k) O documento: “A Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social: Aprendizados e desafios durante a pandemia de Covid-19”, produzido pela SNAS;

l) A Portaria MC nº. 836, de 06 de dezembro de 2022 e a Portaria Nº.186, de 15 de dezembro de 2022, que dispõem sobre as orientações à operacionalização da suspensão, em caráter excepcional, da obrigatoriedade da apresentação das condições definidas no artigo 7º da Portaria nº. 90;

m) Uma longa série de portarias específicas sobre a pandemia de COVID-19, que não citamos para não deixar o documento mais extenso.

Os documentos supracitados produzidos pela parceria UNICEF e CONGEMAS destacam-se sobretudo, por trazer o contexto de emergência também para a Proteção Social Básica. Não só porque a maior parte dos municípios são de pequeno porte e dispõe apenas dos serviços próprios da proteção social básica, mas porque emergências demandam uma atuação integral da Assistência Social, incluindo todos os serviços, programas, projetos e benefícios e níveis de proteção.

Os materiais produzidos pela SNAS, elaborados majoritariamente por técnicos, apresentam muitos avanços, no entanto, são discricionários, pois abdicam da participação popular, apresentado em prazo insuficiente para considerações às instâncias do SUAS (CIT e CNAS) e, portanto, não foram efetivamente deliberados e pactuados. A consequência é que tais documentos não tiveram a capacidade de gerar elementos capazes de impactar a gestão do SUAS ou a prática cotidiana dos trabalhadores, o que permitiria maior qualidade do atendimento à população ou uma gestão mais eficiente e melhores condições para o devido exercício do controle social com transparência e autonomia.

Assim como no SINEDEC, a questão orçamentária do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências no SUAS, também precisa ser urgentemente alterada. É necessário permitir o uso do recurso para além de questões de acolhimento para desabrigados e desalojados. Alguns recursos, também, são repassados de forma discricionária, via portaria, e absolutamente alheios aos parâmetros de equidade ou isonomia diante das assimetrias municipais. Como estes recursos não são provisionados ou continuados, o repasse é feito por meio do Sistema de Transferência Voluntário (SIGTV) ao invés do Sistema de Transferência Regular (SIGTR), destoando dos demais serviços socioassistenciais. Tal fato tem como consequência a falta de transparência dos empenhos, isto é: a dificuldade em se rastrear o histórico de repasses feitos para emergências e a baixa transparência no processo; situações que tolhem os mecanismos de planejamento e controle social, como o plano de ação e o demonstrativo.

Estudos mundiais apontam que eventos adversos tendem a ser mais recorrentes, diversificados e graves, devido a mudanças climáticas, empreendimentos humanos, entre outras causas. Neste sentido, é urgente que a política de Assistência Social assumam seu protagonismo não só nas situações de resposta, mas, sobretudo, na gestão integral e integrada para a redução de riscos, em consonância ao marco normativo legal nacional e internacional acima exposto, as discussões, estudos e evidências científicas nos quais eles amparam-se, e ao seu próprio marco normativo, sobretudo, às suas funções, às seguranças e os direitos socioassistenciais afiançadas pelo SUAS.

Portanto, orientações técnicas bem estruturadas, nos permitiram superar imprevistos, arbitrariedades e vazios de resposta, bem como, dar maior sustentação técnica e jurídica aos profissionais do SUAS, propiciando uma atuação integrada e alinhada com o direito da população a viver em ambientes seguros e dignos, e contribuindo com a construção da resiliência de pessoas, famílias, comunidades e cidades.

Para tanto, sugerimos à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) algumas recomendações, conforme segue abaixo:

- Abrir fórum de discussão permanente: grupo de trabalho/câmara técnica CIT/CNAS sobre a temática;
- Rever normativas e publicações, em especial, em relação ao conceito de “emergência socioassistencial”;
- Aprimorar a regulamentação da tipificação do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências;
- Detalhar diretrizes, além da provisão da oferta de abrigos temporários, de forma integrada e integral em protocolos nas fases de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, nos níveis de proteção social básica e especial, englobando no que couber, todas as ofertas socioassistenciais (serviços, programas, projetos e benefícios), a partir da perspectiva pública internacional da gestão integral de riscos e de desastres, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), podendo aproveitar a base da concepção da proteção social adaptativa para tornar mais capazes de aumentar a resiliência das famílias;
- Construir participativa e dialogicamente planos, fluxos de atendimento e protocolos, com referência e contrarreferência e procedimentos operacionais padrão internos de atuação da política de assistência social em contextos de emergências, desastres e calamidades públicas, entre as diferentes áreas, atores e serviços socioassistenciais das proteções sociais básica e especial de média e alta complexidade, bem como

instâncias de gestão e de controle social, que integram este sistema, para a organização e o planejamento;

- Rever a forma de cofinanciamento para situações de emergência, em especial, no que se refere a Portaria nº 90, cujo escopo se limita a desabrigados e desalojados;
- Recolocar o debate de desastres sociais, como o intenso fluxo migratório internacional e as respostas dadas pela Operação Acolhida no âmbito do SUAS;
- Repensar se cabe a criação da Força Nacional do SUAS;
- Incluir a temática da atuação do SUAS na gestão integral de riscos e de desastres nos Planos de Educação Permanente do SUAS, como agenda política estratégica, em todas as esferas de governo, a partir do marco normativo e das referências técnicas e dos saberes populares nacional e internacional sobre o tema, garantindo capacitações e demais ações formativas a todos os segmentos da assistência social;
- Ampliar de forma imediata o apoio técnico aos estados, municípios e distrito federal em circunstâncias de eventos sazonais e situações já previstas que ampliam o risco de desastres;
- Realizar campanha popular do SUAS para disseminar e socializar, em linguagem adequada, a proteção social em situações de emergência;
- Reconhecer e utilizar as bases de dados do Cadastro Único nos âmbitos nacional, estadual e municipal como instrumentos e ferramentas estratégicas de planejamento e vigilância para a gestão dos riscos e de desastres;
- Implementar o Prontuário SUAS de situações de emergência e calamidades;
- Incluir nos Planos Municipais e Estaduais de Assistência Social a atuação do SUAS na perspectiva da gestão integral de riscos e de desastres como condição para cofinanciamento de ações para o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergência;
- Promover a articulação entre os órgãos governamentais do SUAS e outras políticas públicas, instituições e movimentos sociais pela defesa de direitos das populações afetadas ou sob ameaça de desastres, implementando sistemas normativos de compensação em camadas de gerenciamento de riscos, por meio de fundos, financiamento, seguridade, dentre outros instrumentos;
- Fomentar e fortalecer o diálogo interministerial para definir parâmetros para colaboração mútua, em especial, com a PNPDEC.

Estamos engajados e empenhados na efetivação da Política Nacional de Assistência Social e por mais SUAS na resposta a calamidades e emergências e mais discussões de calamidades no SUAS.

Atenciosamente,

Coletivo SUAS em Calamidades

Manifestam apoio à esta Carta Aberta também, as seguintes instituições, organizações, grupos e coletivos:

- Associação Brasileira dos Terapeutas Ocupacionais (ABRATO);
- Associação Brasileira de Psicologia Social - Núcleo Campinas e Região (ABRAPSO);
- Associação Brasileira de Psicologia Social - Regional São Paulo (ABRAPSO);
- Associação de Trabalhadores da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (ATDSESP);
- Clínica de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar Lima, do Centro Universitário UniMetrocamp Wyden;
- Conselho Federal de Psicologia (CFP);
- Conselho Regional de Psicologia da Bahia-3ª Região (CRP-03/BA);
- Conselho Regional de Psicologia do Maranhão-22ª Região (CRP-22/MA);
- Conselho Regional de Psicologia de Minas Gerais-4ª Região (CRP-04/MG);
- Conselho Regional de Psicologia do Espírito Santo-16ª Região (CRP-16/ES);
- Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro-5ª Região (CRP-05/RJ);
- Conselho Regional de Psicologia do Rio Grande do Norte-17ª Região (CRP-17/RN);
- Conselho Regional de Psicologia de Santa Catarina-12ª Região (CRP-12/SC);
- Conselho Regional de Psicologia de Mato Grosso-18ª Região (CRP-18/MT);

- Conselho Regional de Psicologia de São Paulo-6ª Região (CRP-06/SP);
- Conselho Regional de Psicologia de Sergipe-19ª Região (CRP-19/SE);
- Conselho Regional de Serviço Social de Mato Grosso (CRESS/20ª Região-MT);
- Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais (CRESS/6ª Região-MG);
- Conselho Regional de Serviço Social do Rio de Janeiro (CRESS/7ª Região-RJ);
- Fórum Estadual de Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social do Espírito Santo (FETSUAS/ES);
- Fórum Estadual de Trabalhadoras/es do Sistema Único de Assistência Social do Maranhão (FETSUAS/MA);
- Fórum Estadual de Trabalhadoras/es do Sistema Único de Assistência Social de Minas Gerais (FETSUAS/MG);
- Fórum Estadual de Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social de Pernambuco (FETSUAS/PE);
- Fórum Estadual de Trabalhadoras e Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social de Mato Grosso (FETSUAS/MT);
- Fórum Estadual de Trabalhadoras e Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social de São Paulo (FETSUAS/SP);
- Fórum Estadual dos/as Trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social do Rio de Janeiro (FETSUAS/RJ);
- Fórum Estadual de Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social do Rio Grande do Sul (FETSUAS/RS);
- Fórum Estadual de Trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social do Pará (FETSUAS /PA);

- Fórum Estadual dos/das Trabalhadores/as do Sistema Único de Assistência Social da Bahia (FETSUAS/BA);
- Fórum Municipal de Defesa dos Direitos Humanos de Campinas;
- Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (FNTSUAS);
- Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social da Assembleia Legislativa da Paraíba (ALPB);
- Grupo de Apoio, Pesquisa e Intervenção em Crises Psicológicas - Universidade CEUMA;
- Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão de Saúde em Emergências e Desastres da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GEPESSED-UFRJ);
- Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/PPGSS/UFPB);
- Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão de Famílias e Políticas Públicas (NEF/CEDESS/UNIFESP);
- Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais da Universidade Federal Fluminense (NESA/UFF).