

Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social- SEDES  
Departamento de Assistência Social-DAS



**O SUAS no contexto de calamidades e emergências:  
planejar para assegurar a proteção**

Becchara Miranda- Diretor DAS

Planejamentos são necessários para lidar com problemas principalmente quando são complexos;

O processo de planejamento pressupõe, portanto, reconhecer a relevância de problemas e assumir pactos para enfrenta-los, quem nomeia um problema e o analisa por meio de diagnósticos contextualizados e que consideram a conjuntura e o momento histórico, recoloca a questão na cena e aponta formas de superá-lo.

Distingue a ação da política pública da ação de voluntários, porque responde ao direito das pessoas com um empenho profissional para executar um responsabilidade atribuída;



No contexto de calamidades planejamento é ganho de tempo

O tempo de decisão é também o tempo que define a possibilidade de mitigar danos ou mesmo preservar a vida;

Cuidar das pessoas, portanto, é também, cuidar para que o coletivo de agentes esteja ciente das responsabilidades e criem mecanismos para que as necessidades sejam atendidas em uma dinâmica de tempo diferenciada.



# O que são os Planos de Contingência?

Lei 12.608/12, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil



Planos de contingência são instrumentos que estimam riscos e preveem ações necessárias para mitigar os impactos de desastres de diferentes naturezas.

Têm por objetivo a organização das ações, de forma transparente que permita, inclusive, o controle dos recursos e o acompanhamento pela sociedade das ações definidas pelo Poder Público

Registre-se que o Plano de Contingenciamento, é um documento circunscrito ao desastre e obrigatório nestas situações para conseguir o devido financiamento e para dar visibilidade e transparência as ações. O entendimento é que, como se trata de uma situação a normal de excepcionalidade, o orçamento também deve ser extraordinário

# Articulação Intersectorial

A Importância da articulação intersectorial especialmente com os órgãos de proteção e defesa civil locais.

É por meio da articulação com a defesa Civil que a assistência social passa a fazer parte do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil- SINPDEC que organiza a atuação de diferentes setores, antes, durante e após uma emergência ou calamidade pública;



A Classificação de um desastre como emergência ou calamidade pública se dá pelo reconhecimento legal por meio de um DECRETO municipal ou estadual

A Classificação leva em consideração as Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) que aponta 158 tipos de desastres entre naturais humanos ou mistos.

A Classificação define o tipo de respostas e o engajamento dos entes federados na resposta do evento. Inclusive disponibilidade de recursos

Para que os entes federados cumpram as suas responsabilidades é essencial que estejam organizados e preparados para atuar antes mesmo que o evento aconteça

# Alinhamento de conceitos



**Evento Adverso:** É uma ocorrência desfavorável, prejudicial ou imprópria, que acarreta danos e prejuízo, constituindo-se o fenômeno causador do desastre.



**Desastre:** resultado de eventos adversos, naturais, tecnológicos ou de origem antrópica, sobre um cenário vulnerável exposto a ameaça, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. (Instrução Normativa nº 2 de 20 de dezembro de 2016)



**Situação de emergência:** situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente federativo atingido. (Instrução Normativa nº 2 de 20 de dezembro de 2016).



**Estado de calamidade pública:** situação anormal, provocada por desastre, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente federativo atingido. (Instrução Normativa nº 2 de 20 de dezembro de 2016). (SEDEC, 2017)

# Etapas

Segundo o Decreto Nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, a Proteção e Defesa Civil se estruturam em etapas: prevenção, mitigação, preparação, resposta, recuperação e reestabelecimento

## Gestão de Desastres

### Gestão de Risco



#### Pré-emergência

##### O que pode ser feito:

Participação na elaboração de planos de prevenção e gestão de desastres;

Cadastro de famílias no CadUnico;

Conhecimento profundo do território, das famílias e dos serviços disponíveis;



#### Emergência:

##### O que pode ser feito:

Conjunção de atores, esforços e responsabilidades imediatas para salvar vidas;

Ofertar condições dignas e seguras de acolhimento;

Cadastrar famílias e cidadãos atingidos; acolher e acompanhar as vítimas no trânsito pelo território;

Encaminhar para demais serviços públicos e para acesso a benefícios



#### Pós-emergência

##### O que pode ser feito:

Escuta qualificada e particularizada aos atingidos;

Assegurar proteção às vítimas para a construção de novos projetos de vida;

Restabelecer vínculos sociais rompidos, preservar tradições e culturas locais; restabelecer oportunidades de convívio familiar e comunitário;

Encaminhar para demais serviços públicos, entre outros;



Analisar cenários e tendências, para prever ações a serem desenvolvidas imediatamente, face as mudanças de cenário impostas pela decorrência das situações de emergências e calamidades.

a natureza dos planos de contingenciamento nessa conjuntura é de serem documentos que publicizam ações em curso e preveem **ações a serem desenvolvidas em um cenário imediato ou de curto prazo;**

A flexibilidade do plano pode ser assegurada por **mapas de atuação, instrumentos a serem atualizados sempre que houver mudanças importantes nos contextos, constituem-se em material de fácil visualização** (planilhas simples, por exemplo), que mostram as mudanças observadas se agravam ou atenuam o cenário anterior, sinalizam as ações imediatas e as pessoas responsáveis por essas ações.

# SUAS: planejamento e atuação em desastres

SUAS como área historicamente com baixa tradição de planejamento, elaborar planos de contingenciamento nesse momento pode parecer uma perda de tempo, frente a necessidade de executar um sem número de ações para ofertar proteção e garantir preservação da vida não somente na sua dimensão física, mas também na sua dimensão relacional.

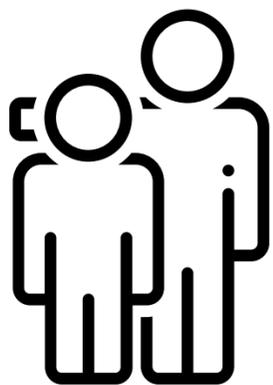
## Necessidade de reconhecer os desafios

- História de fragmentação interproteções e interserviços,
- Necessidade de leitura das dinâmicas sociais e da desigualdade entre territórios,
- Necessidade de regulação de benefícios eventuais,
- Cobertura do SUAS nos territórios,
- a desigualdade social ainda mais agravada,



O **registro de decisões**, a **previsão de ações com indicação de responsabilidades**, a estimativa de custos, se constituem em **informações estratégicas** não só para que seja possível a todos os envolvidos ter uma única direção e parâmetro de intervenção, mas também favorece:

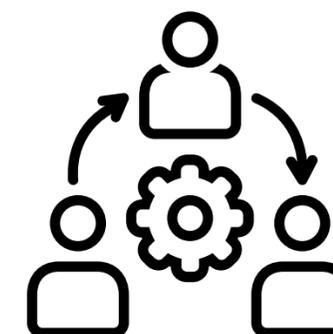
O acompanhamento das ações



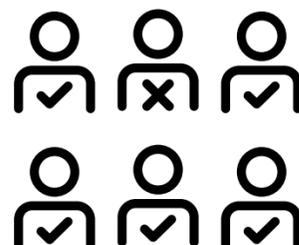
A análise do previsto e realizado



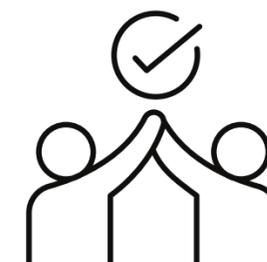
A devida organização das ofertas e dos processos de trabalho



A eliminação de ações superpostas,



E também, que o coletivo da sociedade e mesmo outras áreas do setor público possam acompanhar e se complementar à intervenção proposta.



É fundamental destacar que há um amplo trabalho específico e próprio da Assistência Social que precisa estar à disposição de cidadãos e cidadãos e que diz respeito a combater incertezas e inseguranças relacionadas à segurança de sobrevivência, de convivência e de acolhida.

Nesse sentido, as ações do SUAS para assegurar acesso a benefícios, como provisão material, conforme prevê a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 11.432/2011) , somam-se as intervenções necessárias para fortalecer e ampliar vínculos territoriais, de vizinhança, com familiares e com serviços públicos e ainda , as medidas para assegurar acolhimento a pessoas, em sofrimento decorrente da vivencia da desigualdade.

# Passos básicos para um planejamento ágil

Para um planejamento ser efetivo é fundamental que a elaboração dos planos, nesse momento, **apontem prioridades, sejam monitorados constantemente e representem pactos coletivos, logo, traduzam a escuta de diferentes setores e contemplem suas sugestões.**

Ressalte-se ainda que do ponto de vista do rigor do método de planejamento, é possível planejar por objetivos a serem alcançados ou por problemas/desafios a serem enfrentados.

Nessa proposta aqui apresentada, prioriza-se o planejamento a partir da incidência de problemas ou ocorrência de riscos, por entender que responde mais adequadamente ao momento enfrentado pelo Rio Grande do Sul com a eminência de novas chuvas, o que traduz a necessidade de aperfeiçoar a capacidade de leitura do cenário em curso.

# Conteúdos mínimos que devem compor um Plano de Contingência

Indicação das responsabilidades de cada órgão na gestão de desastres, especialmente quanto às ações de preparação, resposta e recuperação;

Cadastramento das equipes técnicas e de voluntários para atuarem em circunstâncias de desastres;

Localização dos centros de recebimento e organização da estratégia de distribuição de doações e suprimentos.

# Passos essenciais que devem constar no Plano de Contingência:

- 1 Instituir comitê de gestão de crise
- 2 Realizar análise de cenário e dos riscos que ele traz
- 3 Estabelecer prioridades imediatas e de curto prazo
- 4 Inventariar os recursos necessários e os já existentes para definir as ações imediatas;
- 5 Adotar comunicação ágil e transparente
- 6 Fazer monitoramento do cenário e das mudanças identificadas
- 7 Definir ações pós-desastre;



São definidas as estratégias para os encontros de monitoramento e ajustes do planejamento, como também sua periodicidade. Ressalte-se que o Comitê setorial deve manter relações de compartilhamento intersetorial com os demais setores de serviços e políticas públicas, sobretudo, com a Saúde, assim como com as organizações e movimentos sociais.

# Analizando cenários e identificando riscos

Estamos diante de uma intensificação de riscos de desproteção social decorrentes do acirramento da desigualdade, comuns em momentos de estagnação econômica, mas também é fundamental considerar os cenários de risco à segurança de convivência e de acolhida.



Cenários são situações para as quais é preciso organizar uma resposta. Em outras palavras, são diferentes maneiras de ocorrência de um desastre. A palavra cenário deriva de cena, que seria, na verdade, contar uma história. Três elementos são necessários para definir um cenário: ameaças, vulnerabilidades e capacidades/recursos. (BRASIL, 2017)

Um plano de contingências em contextos de extrema desigualdade deve ser capaz de medidas sustentadas no princípio da equidade, e no princípio de supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica. (LOAS, art.4º)

Nas orientações da Defesa Civil para formulação de análise de cenários, a descrição do (s) cenário (s) é o primeiro resultado da análise de dados, devendo prever aspectos como:

- número de pessoas afetadas;
- necessidades prioritárias de atendimento humanitário;
- demandas logísticas;
- qualidade de acesso e geografia local;
- escala de resposta (comunitária, governamental, agências especializadas);
- e serviços afetados (comércio, escolas, infraestrutura, etc.). (BRASIL, p. 35)

<b>Análise de Cenário em Situações de Calamidade e Emergência</b>		
<b>Ameaça</b>	<b>Vulnerabilidade</b>	<b>Risco</b>
Famílias desalojadas em razão das enchentes	Grau de exposição socioeconômica	Estimativa de danos ou prejuízos potenciais, expressa em termos de probabilidade estatística de ocorrência e de intensidade ou grandeza das consequências previsíveis.

Nesse sentido, cabe reafirmar, dada a natureza singular das enchentes, entende-se que é muito importante, que a análise de risco considere a amplitude de situações que a situação de calamidade e emergência gera e impacta.

**Quadro de análises de riscos e ocorrências possíveis**

Natureza do Risco	Ocorrências possíveis
<b>Impactos na condição de sobrevivência</b>	Grande fluxo de pessoas em situação de comprometimento da capacidade de sobrevivência em virtude do não acesso ao trabalho e à renda; Dificuldade de localização de famílias demandantes de benefícios materiais para garantia de sobrevivência; Aglomeração de pessoas nos Centros de Referência para solicitar informações e benefícios sociais; Demora na implementação de benefícios em virtude de burocracias ou critérios muito restritos; Exposição vexatória de cidadãos e cidadãs no acesso ao direito à sobrevivência;
<b>Impactos na Acolhida</b>	Falecimento de pessoas adultas provedoras de cuidados familiares; Falecimento de pessoas idosas, responsáveis pela provisão de cuidados de crianças e adolescentes; Fluxo grande de pessoas em situação de rua demandando atenção em albergues, casas de acolhida, etc. Aumento das situações de conflitos/violências em unidades de acolhimento institucional; Falta ou superlotação de Alojamentos Provisórios; Alojamentos sem condições mínimas de acolher a população;
<b>Impactos na convivência social</b>	Ampliação de denúncias de violência intrafamiliar; Ampliação de situações de conflito territorial, decorrente de preconceitos contra migrantes, preconceito racial, homofobia, etc. Ocorrência de violências contra população em situação de rua ou outros grupos que se deslocam pela cidade; Ampliação de situações de abuso contra crianças e adolescentes; Ampliação de situações de violência contra as mulheres; Fragilização da coesão social em decorrência da dificuldade de acesso à proteção socioassistencial;
<b>Impactos da Capacidade Instalada de Proteção</b>	Desencontro de orientação à população, gerando mais insegurança e sensação de abandono; Indefinição sobre as responsabilidades das equipes nos diferentes níveis de atenção; Sobrecarga de profissionais em atendimento presencial; Impactos de vivências de perdas e lutos coletivos na saúde mental coletiva e das equipes profissionais do SUAS, em especial; Fluxo intenso e desorganizado de pessoas voluntárias buscando ofertar apoio a vítimas; Dificuldade de aquisição de produtos e equipamentos necessários para provisão das atenções as famílias; Dificuldade de aquisição de produtos e equipamentos de higiene e segurança das equipes nos serviços;

# Qual resposta de proteção é possível?

Em situações de desastre, o grau e a qualidade da resposta são indicadores do nível de proteção assegurada, pois sinalizam a prontidão e assertividade na atenção a necessidades sociais coletivas;

A tomada de decisão em momentos de intensa pressão, exige um elevado grau de informação sobre a realidade e sua dinâmica, ao mesmo tempo, que requer capacidade de calcular os impactos imediatos das decisões tomadas.

**Alojamentos  
provisórios**

**Provisões  
Materiais**

**Repasse de recursos a  
municípios em estado de  
calamidade pública ou estado  
de emergência.**

Essa direção se consolida no plano de contingenciamento na medida em que a gestão do SUAS aponta os riscos potenciais ou instalados no município, conforme a realidade local e associa ações e respostas para lidar com esses riscos, ou seja, define uma intervenção assentada na demanda emergente.

Matriz de Priorização de Risco			
Risco Priorizado	Ação	Recursos Necessários	Prazo
Ameaça à segurança das famílias acolhidas em alojamentos provisórios	Ações articuladas de forma intersetorial e setoriais (equipes do SUAS)	Conjunto de bens materiais, humanos, institucionais e financeiros utilizáveis para mitigar os efeitos das calamidades	Imediato;Curto; Médio; Longo

Nessa perspectiva de planejamento em conformidade com a realidade é fundamental que as equipes definam o modo de acompanhamento que será assegurado às famílias e indivíduos, em conformidade com a vulnerabilidade/desproteção já instalada e que frente à essa conjuntura pode ser agravada.

# **Atuação pós-desastre: da emergência à permanência de atenção**

**A proteção social está fortemente assentada no reconhecimento do direito, direito a uma ação preventiva e antecipatória que não submeta as pessoas a danos, direito a reparação e prontidão de atenção durante a vivência de uma ameaça para assegurar sobrevivência com dignidade, e igualmente direito à reparação e restauração para seguir vivendo após o impacto de uma calamidade.**

Valorização e o fortalecimento dos vínculos territoriais, familiares e com os serviços públicos são essenciais. Assim como, a manutenção da oferta de benefícios materiais para assegurar a sobrevivência fortemente impactada pela crise econômica em curso.

Necessidade de continuidade das ações de proteção, na direção de equidade, ou seja, assegurando maior proteção para os indivíduos, famílias e territórios mais impactados.

Escutar com atenção, cuidado, valorização e admiração as narrativas de resistência e de sobrevivência, pode fortalecer os vínculos com os serviços públicos, o que é elemento essencial para a construção de referência de proteção.

O que queremos enfatizar é que a cena em si não trará a dimensão apropriada dos acontecimentos se o grupo afetado não tiver centralidade como o sujeito primordial das significações. Ele privilegiadamente poderá nos dizer a multidimensionalidade das perturbações havidas em seu lugar e quanto tempo o desastre dura em sua vida. Dito de outra forma, desastres são acontecimentos ruins, que mesclam aspectos sociais –objetivos, subjetivos e simbólicos – na vida de pessoas e nos seus lugares (de moradia, de trabalho, de circulação), o que confere às mesmas a autoridade de dizer privilegiadamente o que foi que se passou com elas. (VALENCIO, 2017, P33 )