



**Emergências em  
Assistência Social:  
Gestão Legal,  
Administrativa,  
do Trabalho e  
Orçamentária**

Foto: Adriana Pellin

# Emergências em Assistência Social: Gestão Legal, Administrativa, do Trabalho e Orçamentária<sup>1</sup>



MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO  
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,  
FAMÍLIA E COMBATE À FOME



---

<sup>1</sup> Este conteúdo compõe o conjunto de produtos vinculados à iniciativa de "Apoio ao desenvolvimento de documentos de orientação técnica sobre o SUAS em emergências", desenvolvido pelo Unicef Brasil, em parceria com a Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (SNAS/MDS).



## Apresentação

As emergências têm direcionado esforços e atenção prioritária da Política de Assistência Social. As experiências e lições aprendidas nos eventos recentes têm alicerçado um caminho de construção em prol da preparação e adaptação do sistema Único de Assistência Social (SUAS) para a garantia da proteção social aos grupos mais vulneráveis, em especial, crianças e adolescentes atingidos por desastres.

Esta publicação tem como objetivo revisar as diretrizes nacionais de atuação da Política de Assistência Social em contextos de emergência e as orientações técnicas operacionais do SUAS para responder às emergências de forma ágil e qualificada.

O conteúdo foi elaborado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em apoio técnico à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). No processo de elaboração, contou com a participação e a colaboração de representantes da gestão federal e das instâncias de pactuação, deliberação e controle social do SUAS. A iniciativa compõe um conjunto de ações desenvolvidas nesse campo.

O material foi discutido em oficina realizada no dia 22 de janeiro de 2024, com a participação do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social, do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), além de diversas áreas da Secretaria e do Ministério e outros convidados. A versão foi atualizada após consulta pública realizada em fevereiro de 2024.

Boa leitura!

# Ficha Técnica

## Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

### Wellington Dias

Ministro de Estado do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

### André Quintão Silva

Secretário Nacional de Assistência Social

### Régis Aparecido Andrade Spindola

Diretor do Departamento de Proteção Social Especial

### Cinthia Barros dos Santos Miranda

Coordenadora-Geral de Serviços de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergência no SUAS

### Vera Lucia Campelo da Silva

Coordenadora de Serviços de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergência no SUAS

## Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

### Youssef Abdel-Jelil

Representante do UNICEF no Brasil

### Paola Babos

Representante Adjunta para Programas do UNICEF no Brasil

### Sonia Yeo

Chefe de Comunicação e Advocacy do UNICEF no Brasil

### Liliana Chopitea

Chefe de Políticas Sociais, Monitoramento e Avaliação do UNICEF no Brasil

### Santiago Varella

Especialista em Políticas Sociais do UNICEF no Brasil

### Julia Albino

Oficial de Proteção Social do UNICEF no Brasil

## Elaboração

Renata Aparecida Ferreira

## Revisão e colaboração

Kelvia de Assunção Ferreira Barros

Cinthia Barros dos Santos Miranda

Camila Pinheiro Medeiros

Vera Lucia Campelo da Silva

José Arimatéia de Oliveira

Fabio Santos de Gusmão Lobo

Marcilio Marquesini Ferrari

Gissele Carraro

## Projeto gráfico e diagramação

Hendol Hilarino Alves da Silva

## Participação e colaboração na oficina de trabalho

Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS

Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social - FONSEAS

## Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS

- Departamento de Proteção Social Especial
- Departamento de Proteção Social Básica
- Departamento de Gestão do SUAS
- Departamento de Benefícios Assistenciais
- Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS
- Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social

## Secretaria Executiva - SE/MDS

Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN/MDS

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC/MDS

Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - SAGICAD/MDS

Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil/ Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - SEDEC/MIDR

Força Nacional do SUS/ Ministério da Saúde - FN-SUS/MS

Defensoria Pública da União - DPU

Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz

Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef

Organização Internacional para as Migrações - OIM

Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR

O presente documento passou por discussões internas à Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS e oficina de trabalho para discussão, em que foram convidados(as) representantes do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), do Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social (FONSEAS), do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), demais Secretarias do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, demais Departamentos da Secretaria Nacional de Assistência Social, outros órgãos e especialistas no assunto. Foi realizada consulta pública em fevereiro de 2024.

# SUMÁRIO

<b>07</b>	<b>O papel da Assistência Social nas Emergências</b>	<b>52</b>	<b>Gestão Orçamentária e Financeira</b>
<b>11</b>	<b>Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)</b>	<b>72</b>	<b>Aspectos importantes a serem considerados na Gestão Legal, Administrativa e do Trabalho</b>
<b>19</b>	<b>Gestão Legal</b>	<b>82</b>	<b>Fique por dentro!</b>
<b>28</b>	<b>Gestão Administrativa</b>	<b>85</b>	<b>Referências Bibliográficas</b>
<b>40</b>	<b>Gestão do Trabalho</b>		

## LISTA DE SIGLAS

**AGU:** Advocacia-Geral da União.

**Cadastro Único:** Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

**Centros POP:** Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua.

**CIT:** Comissão Intergestores Tripartite.

**CMAS:** Conselho Municipal de Assistência Social.

**CNAS:** Conselho Nacional de Assistência Social.

**COBRADE:** Classificação e Codificação Brasileira de Desastres.

**CONGEMAS:** Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social.

**CRAS:** Centro de Referência de Assistência Social.

**CREAS:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

**EPI's:** Equipamentos de Proteção Individual.

**FAS:** Fundos de Assistência Social.

**FEAS:** Fundo Estadual de Assistência Social.

**FNAS:** Fundo Nacional de Assistência Social.

**FONSEAS:** Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social.

**GRD:** Gestão de Riscos e Desastres.

**LGPD:** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

**LOAS:** Lei Orgânica de Assistência Social.

**MC:** Ministério da Cidadania.

**MDS:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate a Fome.

**MS:** Ministério da Saúde.

**NOB RH:** Norma Operacional Básica de Recursos Humanos.

**NOB SUAS:** Norma Operacional Básica do SUAS.

**NUPDEC:** Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil.

**ODS:** Objetivo de Desenvolvimento Sustentável.

**PLOA:** Projeto de Lei Orçamentária Anual.

**PNAS:** Política Nacional de Assistência Social.

**PNPDEC:** Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

**PPA:** Plano Plurianual.

**PROCAD-SUAS:** Programa de Fortalecimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social.

**PSA:** Proteção Social Adaptativa.

**PVAC:** Piso Variável de Alta Complexidade.

**SAA:** Sistema de Autenticação e Autorização.

**SCFV:** Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

**SINPDEC:** Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.

**SNAS:** Secretaria Nacional de Assistência Social.

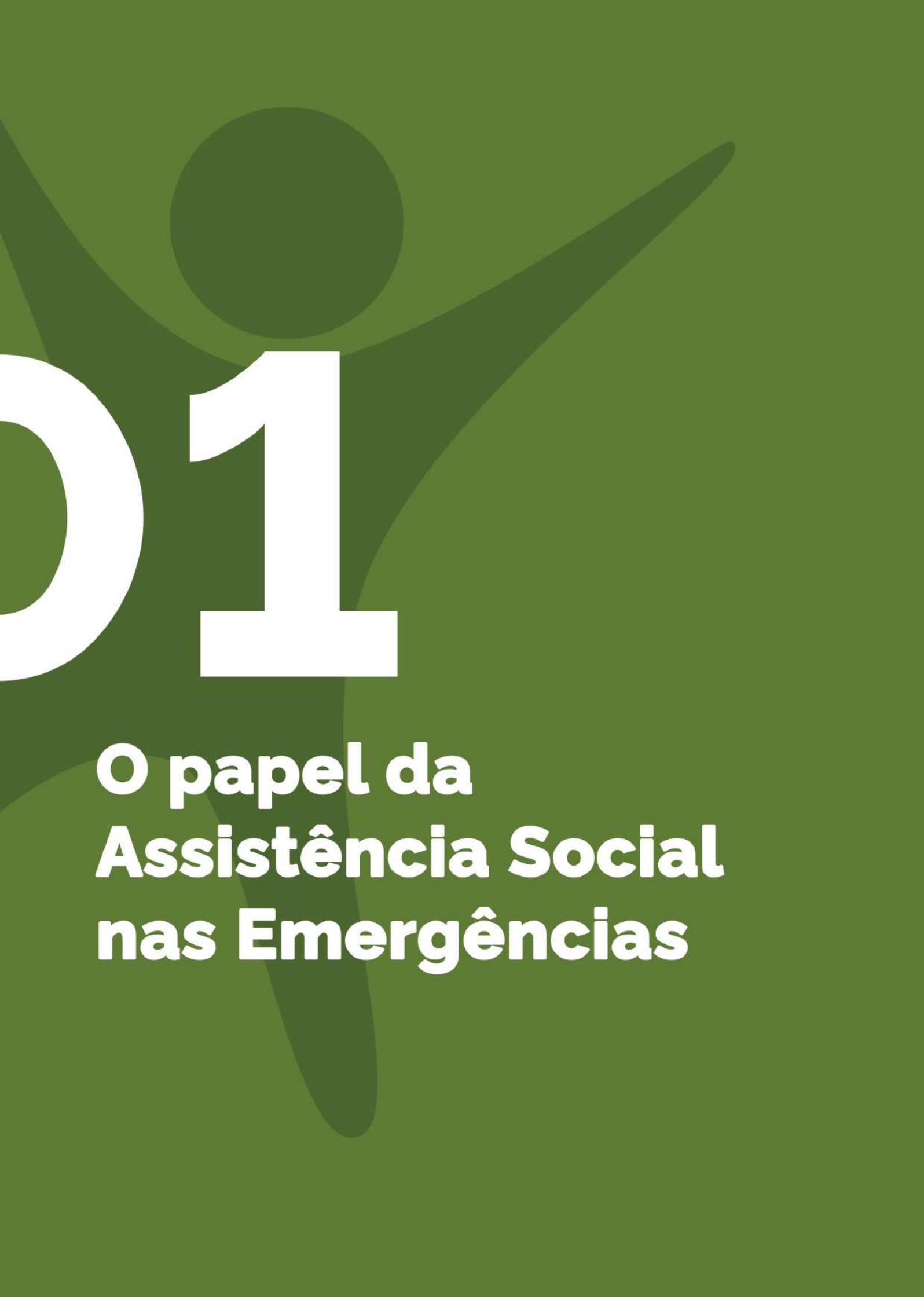
**SUAS:** Sistema Único de Assistência Social.

**SUS:** Sistema Único de Saúde.

**UNCCD:** Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação.

**UNFCC:** Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

**UNICEF:** Fundo das Nações Unidas para a Infância.

A stylized human figure with arms raised, rendered in a dark green color against a lighter green background. The figure is positioned behind the large white text '01'.

# 01

**O papel da  
Assistência Social  
nas Emergências**

# 01 - O papel da Assistência Social nas Emergências

As emergências afetam especialmente as populações menos favorecidas socioeconomicamente e ampliam a desproteção de públicos mais vulneráveis, como pessoas dependentes ou que podem vir a ser dependentes de cuidado (crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, grávidas, entre outros), pessoas com características específicas (população em situação de rua, migrantes, refugiados, grupos e comunidades tradicionais e específicos, entre outros) e pessoas que vivenciam perdas decorrentes do desastre (desabrigados, desalojados, com familiares desaparecidos ou mortos, em deslocamento forçado, entre outros). Ademais, ampliam a vulnerabilidade e o risco pessoal e social, podendo resultar em violações de direitos. Com isto, a Política de Assistência Social se insere no contexto das emergências como área essencial na resposta protetiva aos impactos, especialmente do público prioritário e grupos mais vulneráveis, na perspectiva de assegurar o direito à dignidade humana.

As diretrizes nacionais para a atuação da Assistência Social no contexto de emergências preconizam o atendimento imediato da população atingida no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com foco no acesso aos serviços básicos disponíveis e seus direitos fundamentais, durante e após uma emergência. Além disso, prevê o desenvolvimento do trabalho social, pautado na garantia das seguranças socioassistenciais, a partir da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios nos territórios. Essa oferta deve observar os impactos causados pela emergência no contexto familiar, comunitário e socioterritorial, em relação às demandas, necessidades e consequências nas relações intrafamiliares que resultem ou agravem fragilidade de vínculos, exposição à violência, perda de renda, dentre outras vulnerabilidades, violações e desproteções.<sup>2</sup>

As diretrizes preconizadas são fundamentadas na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e ancoradas no pacto federativo, que responsabiliza os entes federados, especialmente os municípios e o Distrito Federal, a dar respostas ágeis e efetivas quando as emergências acontecem. Isto, por meio de **provisões para garantir as seguranças socioassistenciais, visando à proteção social integral da população atingida em uma emergência.**

Para atender às emergências de forma responsiva, o SUAS dispõe de um conjunto de diretrizes e medidas que integram esforços e responsabilidades compartilhadas entre o governo federal, estados, Distrito Federal e municípios, conforme preconizado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em seus artigos 12, 13, 14 e 15, a fim de assegurar a execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o cumprimento das suas atribuições enquanto política pública. Todos os entes são corresponsáveis na Gestão do Risco e na Gestão do Desastre e são chamados a atuar de forma conjunta. (MDS, Unicef; 2023)

<sup>2</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Fundo das Nações Unidas para a Infância UNICEF. Emergências no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o que fazer? Brasília; 2023.

# IMPORTANTE

As diretrizes legais e normas que direcionam a atuação da Assistência Social nas Emergências são apresentadas na seção Gestão Legal deste documento.

Adicionalmente, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) concebe a sua atuação no campo da articulação intersetorial, tendo, portanto, a capacidade de integrar o conjunto das demais políticas públicas em sua finalidade protetiva, essencial no contexto das emergências.

Cabe destacar que, no Brasil, os eventos adversos como enchentes, secas, ondas de calor ou frio extremo, acidentes em grandes proporções, rompimento de barragens, fluxos migratórios intensos, deslocamento forçado, epidemias, dentre outros, têm pressionado os sistemas públicos. Em todos os eventos mencionados, a Assistência Social tem sido amplamente convocada a atuar na linha de frente e garantir o atendimento e a proteção social da população atingida, caracterizando-se como uma política essencial.



Lições aprendidas com os eventos ocorridos na última década também reforçam a importância do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estar preparado e alinhado com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC), que normatiza esse campo, e com as convenções globais para atuação em desastres.

O alinhamento necessário requer revisitar os marcos legais e as normas operacionais do SUAS com um olhar estratégico para a atuação no contexto das emergências, assegurando o papel essencial da Assistência Social na garantia de direitos.

Para o desempenho das suas funções, o SUAS deve ser referenciado no nível local para executar ações planejadas, coordenadas e articuladas, de forma intersetorial e interinstitucional, visando responder às emergências, de acordo com as suas competências legais.

**Nesse íterim, as ações precisam ser estruturadas em seis eixos organizados no campo da gestão e do atendimento. São eles: gestão legal, administrativa e orçamentária; vigilância socioassistencial; trabalho social com famílias e indivíduos; benefícios socioassistenciais e transferência de renda; acolhimento; articulação, intersectorialidade e controle social (MDS, UNICEF; 2023).**



Fonte: MDS, UNICEF; 2023

Os eixos estão estruturados na concepção de "Proteção Integral" dentro do SUAS, isto é, todas as áreas do SUAS são chamadas a atuar de forma conjunta: Gestão; Proteção Social Básica (CRAS e demais unidades), Proteção Social Especial (CREAS), Centros POP, Unidades de Acolhimento, e demais unidades); programas, projetos, serviços, benefícios e transferência de renda. Ambas as atuações (gestão e atendimento) são fundamentais para uma resposta abrangente e efetiva nos territórios (MDS, UNICEF; 2023).

Este documento aprofunda o conhecimento no campo da Gestão, considerando as perspectivas Legal, Administrativa, do Trabalho e Orçamentária, tendo em vista as ações necessárias em âmbito municipal/distrital, estadual e federal. O eixo está diretamente relacionado às atribuições a serem desempenhadas pelos entes federados e pressupõe responsabilidades compartilhadas, visando assegurar a regulamentação e atuação do SUAS perante as necessidades da emergência. O documento inclui os temas: previsão orçamentária e financeira, estratégias de logística e compra, gestão do trabalho, educação permanente, além da organização do cofinanciamento para atuar frente aos impactos das emergências (MDS, UNICEF; 2023).

***Antes, vale compreender os conceitos que envolvem as EMERGÊNCIAS e a previsão legal para a atuação da Assistência Social, apresentados nas seções seguintes.***

A stylized human figure with arms raised, rendered in a light orange color, set against a solid orange background. The figure is positioned behind the text.

# 02

## **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)**

## 02 - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)

O campo dos desastres socionaturais e tecnológicos, no Brasil, é coordenado pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), por meio do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), sob liderança do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. O SINPDEC atua na lógica da Gestão de Risco e Gestão de Desastre, considerando os marcos internacionais e mobilizando diversos atores do poder público para respostas coordenadas em etapas de atuação antes, durante e após uma emergência, compreendidas no SUAS em: Pré-emergência, Emergência e Pós-emergência.



### Gestão de risco

#### Pré-emergência



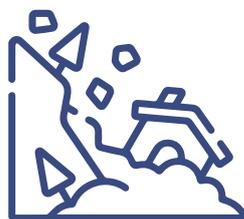
Prevenção

Mitigação

Preparação

### Gestão de desastre

#### Emergência



Resposta

#### Pós-emergência



Recuperação

Reestabelecimento



A PNPDEC estabelece que as ações de proteção e defesa civil sejam organizadas pelas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. Assim, para cada uma delas há responsabilidades específicas, ao mesmo tempo em que se considera que façam parte de uma gestão sistêmica e contínua.

### Entendendo os conceitos:

» **PREVENÇÃO:** medidas e atividades prioritárias destinadas a evitar a instalação de riscos de desastres como o mapeamento de áreas de riscos, construção de obras de contenção e correção e capacitação da sociedade. Elas visam evitar que o desastre aconteça ou diminuir a intensidade de suas consequências.

» **MITIGAÇÃO:** medidas e atividades, imediatamente anteriores à ocorrência do desastre, destinadas a otimizar as ações de resposta e diminuir ou limitar os danos e as perdas decorrentes do desastre para a população como a emissão de alertas e avisos, o monitoramento de eventos naturais e a evacuação de áreas de risco.

» **PREPARAÇÃO:** medidas desenvolvidas para otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas decorrentes do desastre. São ações de preparação aquelas que visam melhorar a capacidade da comunidade frente aos desastres, incluindo indivíduos, organizações governamentais e não governamentais, para atuar no caso da ocorrência de um desastre.

» **RESPOSTA:** dizem respeito às medidas emergenciais, realizadas durante ou após o desastre, que visam o socorro e à assistência à população afetada e o retorno dos serviços essenciais. Elas incluem a busca e salvamento, primeiros socorros, assistência à população e fornecimento de materiais de primeira necessidade.

» **RECUPERAÇÃO:** ações que visam restabelecer o cenário destruído pelo desastre. Têm por finalidade restabelecer a normalidade social, a reabilitação do meio ambiente, a reconstrução de infraestrutura e da economia.

O marco legal da Política de Proteção e Defesa Civil define como emergência: *uma situação anormal, provocada por desastres ou eventos adversos que causam danos e prejuízos, comprometendo a capacidade de resposta do poder público, podendo ser caracterizada como estado de calamidade pública* (Defesa Civil; 2017).

## Desta forma:

### EVENTO ADVERSO

É uma ocorrência desfavorável, prejudicial ou imprópria, que acarreta danos e prejuízos, constituindo-se no fenômeno causador de um desastre

### DESASTRE

Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambiental e consequentes prejuízos econômicos e sociais

### 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 atingido

### CALAMIDADE PÚBLICA

Situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido

Fonte: MDS, UNICEF; 2023

Os desastres são classificados, segundo a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), como: naturais; humanos; ou múltiplos (resultantes da soma de fenômenos naturais à ação humana e vice-versa), ou seja, podem ter origens distintas e sobrepostas.

Para termos uma ideia da complexidade, a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE)<sup>3</sup> trabalha com 2 categorias de desastres (naturais e tecnológicos), 10 grupos, 40 tipos e 64 códigos diferentes de classificação. Todas as codificações relatam eventos adversos que podem causar um ou mais danos humanos, materiais, ambientais ou sociais (BRASIL; 2007). Ainda assim, **é possível que o país vivencie novos fenômenos e desastres que não constam atualmente na COBRADE, o que exige tratamento e regulação específica.**

O SINPDEC coloca em pauta a atenção às ameaças, vulnerabilidades e riscos presentes nos territórios como estratégia para definir ações de prevenção e preparação, organizar soluções possíveis e comunicá-las. Essa atenção deve se fazer presente em todos os setores do governo, da sociedade civil, da iniciativa privada, de coletivos etc.

<sup>3</sup> É um sistema utilizado no Brasil para classificar e codificar diferentes tipos de desastres, facilitando a comunicação e a coordenação de ações entre diferentes agências e organizações envolvidas na gestão de desastres.

Para tanto, nesse âmbito e de acordo com o Glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres<sup>4</sup>, cabe compreender:



**AMEAÇA:** fenômeno, substância, atividade humana ou condição perigosa que pode causar transtornos ou danos humanos, materiais ou ambientais. As ameaças podem ter várias origens que podem atuar de forma isolada ou combinada: geológicas, meteorológicas, hidrológicas, oceânicas, biológicas e tecnológicas.



**VULNERABILIDADE** abrange as características e circunstâncias de uma comunidade, sistema ou meio que os tornam suscetíveis aos efeitos danosos de uma ameaça. Vários fatores influenciam diretamente na vulnerabilidade, tais como: socioeconômicos, culturais, religiosos, ambientais, físicos, institucionais, falta de informação e conscientização pública, o reconhecimento oficial limitado de risco e medidas de preparação e negligência da gestão ambiental.



**RISCO:** combinação da ameaça com a vulnerabilidade que resulta na probabilidade de ocorrência de um evento e suas consequências.

Fonte: COEGEMASSP; 2023

Para desenvolver as ações, o SINPDEC conta com o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), que é um núcleo responsável pelo monitoramento, alertas e gerenciamento da atuação governamental perante eventuais desastres ocorridos em território brasileiro.

O CEMADEN tem como missão realizar o monitoramento das ameaças naturais em áreas de riscos em municípios brasileiros suscetíveis à ocorrência de desastres geohidroclimáticos, além de realizar pesquisas e inovações tecnológicas que possam contribuir para a melhoria de seu sistema de alerta antecipado, com o objetivo final de reduzir o número de vítimas fatais e prejuízos materiais em todo o país. O centro atua de forma articulada com as respectivas instâncias estaduais e municipais.



**Conheça o CEMADEN:**



4 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL. Glossário de Defesa Civil estudos de riscos e medicina de desastres. Brasília; 2012.

O marco legal vigente também estabelece critérios para o reconhecimento de situação de emergência ou estado de calamidade pública (por meio de decreto), possibilitando a adoção de medidas excepcionais para o enfrentamento dos desastres, como apoio institucional e financeiro dos governos estaduais e federal.



Para uma atuação coordenada no contexto das emergências, é essencial garantir a existência do SINPDEC no nível local. A gestão municipal/distrital é responsável por implementar uma instância competente para atuar no âmbito da Proteção e Defesa Civil local. Trata-se da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil - COMPDEC, composta por representantes das diferentes áreas da gestão municipal e da sociedade civil, que configura a instância local da Proteção e Defesa Civil. Na sua ausência, a responsabilidade direta de atuação nas situações de emergência e calamidade pública decorrentes de desastre é do gestor municipal (prefeita ou prefeito). **Portanto, cabe ressaltar o papel de coordenação e liderança da Defesa Civil na resposta às emergências e o papel que cabe à Política de Assistência social desempenhar dentro dela, conforme veremos a seguir.**

A atuação da Defesa Civil é alicerçada em conceitos internacionais e adota a **Redução do Risco de Desastres (RRD)** como conceito e prática. A RRD é preconizada pela comunidade internacional que visa minimizar as vulnerabilidades e aumentar a resiliência das comunidades, organizações e países diante de ameaças. O conceito teve origem nas convenções internacionais relacionadas às questões climáticas e atualmente é abordado de forma ampla para enfrentar os diferentes tipos de choques decorrentes de desastres, acidentes de grandes proporções, envolvendo riscos geológicos ou tecnológicos, ou, ainda, desafios econômicos, conflitos políticos e fenômenos sociais como grandes fluxos migratórios e deslocamento forçado de pessoas. **De forma prática, o conceito preconiza compreender os riscos e criar estratégias para se preparar, mitigar e enfrentar os desafios futuros.**

É a partir de uma visão ampla sobre as emergências que os sistemas públicos têm sido convocados a construir estratégias de adaptação para respostas rápidas e proteção social.

A preparação e adaptação dos sistemas têm sido dialogada globalmente a partir do conceito de Proteção Social Adaptativa (PSA)<sup>5</sup>. Trata-se de uma estratégia que visa reduzir a vulnerabilidade e apoiar a capacidade das famílias em se preparar, lidar com e se adaptar aos choques que enfrentam - antes, durante e especialmente depois que eles acontecem.

#### O que é Proteção Social Adaptativa (PSA)?

É uma área de conhecimento dedicada à identificação de mecanismos de aprimoramento dos sistemas de proteção social capazes de criar resiliência familiar aos choques, especialmente aos grupos mais vulneráveis inseridos na pobreza e extrema pobreza.

(Bowen et al, 2020, tradução livre)

Para alcançar esse objetivo, a PSA é alicerçada em quatro campos de atuação: aumento da capacidade de resposta dos programas de proteção social, cobertura de registros e informações, financiamento e arranjos institucionais e parcerias. Com esta concepção, a PSA pode tornar os sistemas de proteção social capazes de construir resiliência familiar e gerar resultados nas respostas aos choques (Bowen et al, 2020).

Os avanços no campo das emergências acompanham os marcos e acordos internacionais em constante evolução. O marco legal internacional mais importante sobre a Gestão do Risco de Desastres é o **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030**. Este acordo foi firmado durante a Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Redução do Risco de Desastres, realizada em Sendai, Japão, em março de 2015. O Marco de Sendai representa um compromisso global para fortalecer a resiliência contra desastres e reduzir substancialmente as perdas associadas a eventos extremos.

A Gestão do Risco de Desastres (GRD) é um conceito adotado pelo Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, considerado o marco legal internacional mais importante neste campo. Trata-se de um acordo adotado durante a Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Redução do Risco de Desastres, realizada em Sendai, Japão, em março de 2015 que sistematiza o compromisso global para fortalecer a resiliência contra desastres e reduzir substancialmente as perdas associadas a eventos extremos.

A Agenda 2030, estabelecida também em 2015 pelos Estados-membros das Nações Unidas, é considerada o segundo marco mais importante, pois inclui o **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 13**, que aborda a ação climática e a resiliência, disseminando ações para os diferentes países do mundo.



5 Conceito adotado pelo Banco Mundial apresentado no Relatório "Adaptive Social Protection Building Resilience to Shocks" (Bowen, Thomas, Carlo del Ninno, Colin Andrews, Sarah Coll-Black, Ugo Gentilini, Kelly Johnson, Yasuhiro Kawasoe, Adea Kryeziu, Barry Maher e Asha Williams). 2020. Proteção Social Adaptativa: Construindo Resiliência a Choques. Desenvolvimento Internacional em foco. Washington, DC: Banco Mundial. doi: 10.1596 / 978-1-4648-1575-1. Licença: Creative Commons Atribuição CC BY 3.0 IGO

Cabe destacar que a colaboração internacional é crucial para enfrentar desafios globais relacionados a desastres naturais e eventos extremos e o Brasil tem sido signatário dos principais acordos e avanços nesse campo.

Outros acordos e iniciativas internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas, também abordam a gestão do risco de desastres como parte integrante do desenvolvimento sustentável.

Cabe-nos reconhecer que o Marco de Sendai e a Agenda 2030 foram construídos com base em convenções anteriores que pavimentaram o caminho de atenção aos desastres e mudanças climáticas no mundo. Dentre as convenções mais importantes, destacam-se:

- Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima-UNFCCC (1992), que teve como objetivo estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera para prevenir interferências perigosas no sistema climático.
- Protocolo de Kyoto (1997), adotado como um anexo à UNFCCC para estabelecer metas vinculativas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa.
- Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação-UNCCD (1994), adotada para combater a desertificação e a seca, promovendo práticas sustentáveis de gestão da terra.

## IMPORTANTE

*As referências internacionais e da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil são balizadoras para a atuação multissetorial integrada no território, resguardadas as diretrizes legais e normativas da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).*



**Conheça a  
Agenda 2030:**



03

**Gestão  
Legal**

## 03 - Gestão Legal

A gestão legal da Política de Assistência Social no Brasil está fundamentada em legislações específicas que estabelecem diretrizes, princípios e regulamentos no campo da proteção social, alicerçados pela Constituição Federal de 1988. A principal norma é a **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, instituída pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que estabelece normas e critérios para organização da Política no campo do direito.

Dentre as diretrizes, a LOAS ratifica regulamentações anteriores quanto à responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal em atender às **"ações assistenciais de caráter de emergência"**, além de destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais, assim como a execução de projetos de enfrentamento da pobreza, prestação de serviços assistenciais, além de cofinanciamento e aprimoramento da gestão (serviços, programas e projetos de assistência social em âmbito local). A responsabilidade municipal é compartilhada com estados e o Governo Federal, com base no pacto federativo.

A atuação da Política de Assistência Social permite, tradicionalmente, que a população atingida por uma emergência tenha acesso a serviços básicos disponíveis e direitos fundamentais, durante e após a emergência. Essa prestação de serviços oferece, nesse contexto, apoio à população afetada e garantia de meios necessários à sobrevivência e à redução de vulnerabilidades e riscos sociais, bem como o trabalho socioassistencial desenvolvido com as famílias, comunidades e indivíduos, que **deve ir além da dimensão do atendimento imediato e focar na garantia das seguranças socioassistenciais** nos territórios (MDS, UNICEF; 2023).

A LOAS também define como competência do **Conselho Municipal e do Distrito Federal de Assistência Social (CMAS)** a atuação no contexto das emergências. A instância se torna essencial para a garantia da participação social, especialmente da população atingida, além de possibilitar o controle social. As atribuições do CMAS são vinculadas às ações nas etapas de pré-emergência, emergência e pós-emergência. Algumas iniciativas são estruturantes e fazem parte da gestão da emergência, tais como:

- Pautar o tema nas comissões temáticas;
- Apreciar e aprovar planos e medidas emergenciais;
- Deliberar sobre legislações específicas;
- Regulamentar benefícios eventuais;
- Monitorar, apreciar relatórios e avaliar resultados, aprovar prestação de contas.
- Mobilizar ações interconselhos e manter canais de diálogo com a sociedade civil.

A **Norma Operacional Básica (NOB-SUAS)**<sup>6</sup>, que dispõe sobre as diretrizes de operacionalização descentralizada da política pública por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelece como funções a proteção social, a defesa de direitos e a vigilância socioassistencial.

**Ao desempenhar suas funções nas emergências, a Assistência Social amplia o seu campo de atuação, tornando esse um tema transversal a todas as áreas do SUAS.**

A organização em níveis de proteção (básica e especial de média e alta complexidade) e o desempenho da vigilância socioassistencial, por meio das ações a serem executadas pelos municípios nessas áreas, permitem o alinhamento necessário com a lógica da Gestão do Risco de Desastre (GRD), reforçando o papel da Assistência Social antes, durante e após os eventos, ampliando assim a capacidade de preparação e adequação do SUAS no nível local.



*Como parte da organização normativa da Assistência Social, a NOB-SUAS (2012) estabelece diretrizes e padrões para a gestão de recursos humanos na execução da política pública, assegurando a qualidade e a efetividade das ações desenvolvidas no campo. Ao elencar as responsabilidades comuns aos entes federados, a NOB-SUAS ratifica o disposto na LOAS sobre o compromisso de todos os entes em atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência (inciso XXXIV do art. 12).*



A NOB/SUAS cria mecanismos para a gestão atuar diante das emergências, posto que:

- Destaca a alocação de recursos próprios dos entes federados no Fundo de Assistência Social para o atendimento a situações de emergência (art. 53 e 54) e o cofinanciamento, por parte da União, "dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, inclusive em casos emergenciais e de calamidade pública" (inciso IV do art. 55).
- Destaca a finalidade do Piso Variável de Alta Complexidade para o "cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente a usuários que, devido ao nível de agravamento ou complexidade das situações vivenciadas, necessitem de atenção diferenciada e atendimentos complementares", prevendo que o Piso possa ser utilizado para o "cofinanciamento de serviços de atendimento a situações emergenciais, desastres ou calamidades, observadas as provisões e os objetivos nacionalmente tipificados, podendo ser especificadas as condições de repasse, dos valores e do período de vigência em instrumento legal próprio" (inciso II do art. 71).

<sup>6</sup> Aprovada por meio da Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012.



A **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS)**<sup>7</sup> define regras e critérios para a gestão de recursos humanos, profissionais, carga horária e jornada de trabalho, capacitação e educação permanente e instrumentos para a gestão de pessoas. Nomeada como **Gestão do Trabalho e Educação Permanente**, esse campo de atuação do SUAS requer atenção especial no planejamento das ações em emergências, não apenas para a organização da força de trabalho, mas especialmente visando à garantia de condições necessárias para que os(as) trabalhadores(as) do SUAS desempenhem suas funções.

No campo da oferta de proteção social, a **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**<sup>8</sup>, publicada em 2009, estabeleceu o *Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências*, que deve promover o apoio e a proteção à população atingida por esses eventos, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas (BRASIL; 2009).

Embora no documento seja caracterizado como um serviço de proteção social especial de alta complexidade, trata-se de uma oferta que deve ir além do acesso a espaços de acolhimento e provisão de alimentação e recursos materiais. Sua implantação também deve garantir a articulação com as outras áreas do SUAS, bem como ações intersetoriais para minimizar danos ocasionados pelo evento que gerou a emergência.

A regulamentação do *Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências* ocorreu, em 2013, com a publicação da **Portaria MDS nº 90**, que orienta o acesso a recursos financeiros federais para a sua execução, estabelecendo as regras para a solicitação e a utilização dos recursos transferidos do Fundo Nacional aos Fundos Municipais de Assistência Social, por meio do Piso Variável de Alta Complexidade (PVAC).

Cabe destacar que os impactos decorrentes das emergências são geradores da diminuição da capacidade protetiva das ofertas já instaladas, o que exige dos três entes federados o compromisso de assegurar medidas no campo normativo para prevenir tais situações e garantir que famílias e indivíduos, ao vivenciarem contextos de emergência, recebam a proteção necessária e tenham seus direitos assegurados (MDS, UNICEF; 2023).

7 Aprovada por meio da Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006.

8 Aprovada por meio da Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009.

Conforme estabelecido na LOAS, a competência do atendimento direto à população é dos municípios e do Distrito Federal, cabendo à União e aos estados o atendimento em conjunto<sup>9</sup>. Especificamente em seu art. 11, a LOAS estabelece que **as ações socioassistenciais nas três esferas de governo sejam realizadas de forma articulada**, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução de serviços e programas, em suas respectivas esferas, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.



No entanto, os estados, os municípios e o Distrito Federal são dotados de auto-organização, que se manifesta na elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas e leis ordinárias ou complementares. **A auto-organização do ente permite os demais aspectos da autonomia federativa**, sobretudo a auto legislação, que tutelar as diversidades regionais, dando-lhe tratamento adequado às necessidades específicas e adaptando as peculiaridades da região às competências que lhe cabem no âmbito da Assistência Social. Por esse e outros motivos, a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em âmbito local é de fundamental importância, a fim de alcançar a concretude desse direito fundamental (BRASIL; 2015).

<sup>9</sup> Conforme estabelecido na LOAS: competência da União – art. 12, inciso III; competência dos estados – art. 13, inciso III; competência do DF – art. 14, inciso IV; e competência dos municípios – art. 15, inciso IV.

Apesar destas previsões legais, a efetividade da atuação pode ficar comprometida se estados, Distrito Federal e municípios não previrem as emergências na Lei do SUAS local, assim como as ofertas socioassistenciais necessárias, de forma a dar sustentação a previsões orçamentárias e financeiras para atuação da Assistência Social nesses contextos.

Outro instrumento legal importantíssimo é a regulamentação dos Benefícios Eventuais, preferencialmente no âmbito da Lei do SUAS municipal/distrital/estadual. Segundo as orientações técnicas sobre benefícios eventuais no SUAS, ***“o Poder Executivo Municipal tem a responsabilidade de normatizar os procedimentos e fluxos de oferta na prestação dos benefícios eventuais. Tal ato deve versar inclusive sobre o local da prestação do benefício, equipe responsável e articulação da prestação do benefício eventual com programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais, além de demais políticas públicas.”***



***Como regulamentar a Lei do SUAS no seu município?***



***Conheça as Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais:***



O quadro a seguir sistematiza responsabilidades inerentes e compartilhadas entre os entes federados e visa contribuir para as ações relacionadas à gestão do SUAS em emergências.

<b>Gestão Municipal/Distrital</b>	<b>Gestão Estadual</b>	<b>Gestão Federal</b>
Conhecer os normativos estaduais e federais sobre emergências e contemplar a atuação nesses contextos na Lei Municipal/Distrital do SUAS e assegurar a regulamentação dos benefícios eventuais.	Conhecer os normativos federais sobre emergências e prestar apoio técnico aos municípios, além de contemplar a atuação nesses contextos na Lei Estadual do SUAS e assegurar a regulamentação dos benefícios eventuais.	Aprimorar normativos federais, promover ampla disseminação sobre eles e apoiar tecnicamente estados, DF e municípios em seus processos de regulamentação referentes às especificidades da atuação do SUAS em contextos de emergência.
Construir previsão orçamentária e financeira para as ações de pré-emergência, emergência e pós-emergência.	Construir previsão orçamentária e financeira para as ações de pré-emergência, emergência e pós-emergência e cofinanciamento de benefícios eventuais e apoio às ações de cunho municipal.	Construir previsão orçamentária e financeira para as ações federais que se façam necessárias nos contextos de emergência.
Mobilizar recursos financeiros e solicitar cofinanciamento federal e/ou estadual, quando necessário e conforme legislação vigente, atentando-se para as alterações que venham a ocorrer nos normativos relacionados ao assunto.	Mobilizar recursos financeiros para ações estaduais e para o apoio aos municípios. Quando necessário, solicitar o cofinanciamento federal e/ou apoiar o(s) município(s) nesta solicitação, de acordo com a legislação vigente e atentando-se para as alterações que venham a ocorrer nos normativos relacionados ao assunto.	Mobilizar recursos financeiros para as ações federais e para o apoio às ações dos demais entes federados. Assegurar transferência de recursos do cofinanciamento federal aos entes afetados, conforme normativos vigentes.
Assegurar estrutura responsável pelo planejamento e coordenação da atuação da Política de Assistência Social em emergências e integrar-se ao sistema local de Proteção e Defesa Civil.	Assegurar estrutura responsável pelo planejamento e coordenação da atuação da Política de Assistência Social em emergências para atuação estadual e prestação de apoio técnico aos municípios, de forma integrada ao Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil.	Assegurar estrutura responsável pelo planejamento e coordenação da atuação da Política de Assistência Social em emergências para atuação federal e prestação de apoio técnico aos entes, de forma integrada ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).
Implementar ações de Vigilância Socioassistencial para subsidiar os processos de planejamento e coordenação nas emergências.	Implementar ações de Vigilância Socioassistencial para subsidiar os processos de planejamento e coordenação estadual nas emergências. Apoiar os municípios na implementação de ações de Vigilância Socioassistencial, ofertar apoio técnico e formação nesse campo.	Prestar apoio técnico aos Estados, municípios e Distrito Federal visando garantir o desempenho da função de Vigilância Socioassistencial no SUAS.
Assegurar estrutura de atendimento emergencial, oferta de serviços socioassistenciais e oferta do trabalho social com famílias nas emergências.	Apoiar os municípios na estruturação do atendimento emergencial e manutenção das ofertas socioassistenciais nas emergências.	Disponibilizar diretrizes nacionais e orientações técnicas, visando aprimorar as ofertas socioassistenciais em emergências e assegurar a manutenção e regulação da Política de Assistência neste campo.
Articular e garantir processos de gestão do trabalho e educação permanente aos(as) trabalhadores(as) do SUAS da rede socioassistencial.	Articular e garantir processos de gestão do trabalho e educação permanente aos(as) trabalhadores(as) do SUAS. Prestar apoio técnico para a gestão do trabalho nos municípios e implementar - na Política Estadual de Educação Permanente - iniciativas em áreas de conhecimento relacionadas às emergências	Estabelecer diretrizes nacionais, articular e assegurar processos continuados de gestão do trabalho e educação permanente, incluindo a temática das emergências.

## Recomendações aos municípios/DF no âmbito da Gestão Legal do SUAS para atuação em emergências:

### Pré-emergência



**Atualizar a Lei do SUAS** do município/DF para contemplar as atribuições da Assistência Social em contexto de emergência e a regulamentação dos benefícios eventuais preconizados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), previstos para estas situações e as demais ofertas socioassistenciais, incluindo os benefícios eventuais em contextos de calamidades e emergências.



**Conhecer os normativos** estaduais e federais sobre o assunto e os meios para solicitar o apoio técnico e financeiro, eventualmente precisando assinalar as ações sob corresponsabilidade, os normativos no âmbito do SUAS e, igualmente, de outros setores do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil.



**Realizar planejamento prévio**, em articulação com a rede de serviços e benefícios socioassistenciais (integrado a outras políticas públicas), estabelecendo diretrizes para a atuação do SUAS em contextos de emergência, compartilhando com o Conselho Municipal/Distrital da Assistência Social visando o conhecimento, considerações e deliberações necessárias.



**Participar na elaboração de plano de contingência do município** (sob coordenação da área de Proteção e Defesa Civil), incorporando o planejamento prévio realizado no SUAS. Caso não haja o instrumental de planejamento mais amplo, fazer ativismo político para a sua existência. Caso mesmo assim não seja possível, realizar o planejamento específico da Assistência Social.



**Incorporar as ações planejadas ao Plano Municipal/Distrital de Assistência Social** e Plano Plurianual (PPA) e assegurar as ações na Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orgânica Municipal/Distrital<sup>10</sup>.



**Adotar providências para a regulamentação das ofertas do SUAS**, incluindo meios formais para prover o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.



**Assegurar a participação dos usuários** quanto à definição e organização das ofertas socioassistenciais nos contextos de emergência.

<sup>10</sup> Sugere-se a leitura do Guia com o tema "Orçamento e Financiamento da Assistência Social", publicado pelo Unicef e que pode ser acessado nesse link: <https://www.selounicef.org.br/sites/default/files/2023-01/Guia%20de%20Or%C3%A7amento%20e%20Financiamento%20do%20SUAS.pdf>

## Emergência



**Apoiar a elaboração do processo** de decretação da situação de emergência e/ou de calamidade pública, no que tange às competências da Assistência Social.



**Avaliar a necessidade de criação e implantação, em âmbito municipal/ Distrital, de programa municipal específico** nos termos do Art. 24, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), no contexto da emergência, visando qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e serviços. Articulá-lo à rede socioassistencial existente no território.



**Adotar providências para regulamentação das ofertas do SUAS**, incluindo meios formais para prover o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, quando não tiverem sido tomadas anteriormente.

## Pós-emergência



**Adotar providências relacionadas à atualização dos instrumentos** legais adotados na emergência.



**Oferecer suporte** legal para a construção de estratégias e ofertas nesta etapa.



A stylized green figure with its arms raised in a 'V' shape, set against a solid green background. The figure is composed of simple geometric shapes: a circle for the head, a large 'V' for the torso and arms, and a pointed shape for the legs. The figure is positioned in the upper half of the page.

**04**

**Gestão  
Administrativa**

## 04 - Gestão Administrativa

A gestão administrativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) configura um conjunto de procedimentos e processos coordenados para garantir a eficácia, eficiência e qualidade na implementação e manutenção das ofertas socioassistenciais. Os esforços para uma gestão com qualidade devem considerar prioritariamente as atribuições e competências na descentralização da política pública, planos, recursos humanos, rede socioassistencial, participação e controle social, monitoramento e avaliação das ações, orçamento e financiamento.



*Iniciativas para garantir a gestão do SUAS com qualidade contribuem para o fortalecimento institucional e para a melhoria da capacidade técnica da Assistência Social.*

### Coordenação e Planejamento

A implementação das ações nas emergências requer a adoção de duas estratégias de gestão importantes: **coordenação** e **planejamento**.

A **coordenação** está relacionada ao gerenciamento das ações e implementação de práticas que assegurem o desempenho técnico nas emergências, como reuniões periódicas, revisão e aprimoramento de processos, tomada de decisões, reorganização do trabalho, recolocação de profissionais, entre outros. As ações nesse campo devem possibilitar a participação da população atingida e dos profissionais para que as decisões considerem a realidade vivenciada.

O **planejamento** adequado permite a alocação eficiente de recursos, a definição de metas e objetivos claros e a orientação das atividades para alcançar resultados. Trata-se de um processo contínuo e dinâmico, que precisa ser revisado e atualizado conforme a execução da política pública.

O planejamento é uma ação técnica e política imprescindível para efetivar as ações públicas. Planejar é organizar escolhas públicas que representem uma forma de conhecer os recursos existentes e utilizá-los da melhor maneira possível, ou seja, organizar as ofertas e as demandas e possibilitar uma decisão pública mais eficiente.

O planejamento inclui a realização de diagnóstico, elaboração de metas com base no diagnóstico, construção de planos, alocação de recursos, definição de estratégias, além do monitoramento e avaliação das ações, com a participação e engajamento dos diferentes atores e setores envolvidos na execução do SUAS. Apesar de fazer parte do ciclo de políticas públicas, o planejamento, pouco explorado no cotidiano da Assistência Social, precisa ser adotado como prática essencial.

No âmbito das emergências, o planejamento deve ser uma ação mobilizadora e transversal a todas as áreas do SUAS. Isso implica não reduzir esta etapa à elaboração de

um plano ou instrumento similar e que esteja focado apenas na oferta de alojamentos provisórios. O planejamento para as emergências deve engajar as diferentes áreas da gestão e do atendimento em prol da construção de estratégias e adaptação de processos e procedimentos que resultem na preparação e adaptação do Sistema para prevenir, enfrentar e superar os impactos das situações de emergência.

IMPORTANTE

O planejamento configura etapa estruturante para atuação do SUAS nas emergências considerando que esses contextos trazem muitas demandas complexas e exigem a execução de ações articuladas e ágeis, com a finalidade de evitar maiores danos e preservar vidas, ofertando seguranças de acolhida, renda e convívio familiar e comunitário de forma rápida.

(MDS, UNICEF; 2023)

### Recomendações para o planejamento da atuação do SUAS nas emergências:

» **Referenciar um setor, área, equipe ou profissionais para responder pelo tema no órgão gestor.** A iniciativa implica compreender a transversalidade que as emergências colocam ao SUAS para evitar erros como concentrar esforços de uma única área técnica ou sobrecarregar setores que não têm responsabilidade direta sobre as ações. Recomenda-se, independente da estrutura física e organizacional existente em cada localidade, a composição de uma equipe que congregue saberes em diferentes áreas do SUAS ou com capacidade de mobilização de áreas estratégicas como vigilância socioassistencial, proteção social básica e especial, gestão financeira e outras.

» **Desenvolver processos de gestão das competências específicas do SUAS localmente** nas etapas de pré-emergência, emergência e pós-emergência, assim como a condução de processos gerenciais na relação com as demais políticas públicas.

» **Identificar as atribuições dos diferentes setores e áreas do SUAS** em uma emergência. É essencial o reconhecimento do que fazer a partir do cotidiano, processos e procedimentos já estabelecidos nas áreas, mitigando assim ações impositivas que não levem em conta a realidade e os esforços já empenhados nas áreas.

» **Verificar se a legislação sobre benefícios eventuais está adequada à realidade do município e do Distrito Federal ou se precisa de atualizações para fazer frente a situações de emergência.**

» **Criar e adaptar processos internos que facilitem a adoção de medidas rápidas** quando as emergências acontecem e estabelecer procedimentos e fluxos nas etapas pré e pós-emergência.

» **Organizar a atuação dos profissionais no âmbito da gestão do trabalho.** A organização da atuação dos trabalhadores do SUAS nas emergências requer atenção em diferentes dimensões que serão orientadas neste documento.

» **Produzir informações sobre as famílias em situação de vulnerabilidade social localizadas em áreas com risco de desastres e emergências no âmbito da Vigilância Socioassistencial,** em especial, referente aos territórios, áreas de risco e possíveis impactos sociais às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, públicos prioritários como crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, grávidas, entre outros, pessoas com características específicas (população em situação de rua, migrantes, refugiados, comunidades tradicionais e grupos específicos, entre outros, desabrigados, desalojados, em deslocamento forçado, com familiares desaparecidos ou mortos, entre outros, tendo em vista suas particularidades.

» **Estabelecer, prévia e localmente, um instrumento para mapear a situação da população afetada pela emergência,** seu perfil e suas necessidades imediatas, sobretudo populações mais vulneráveis e públicos prioritários. Esse instrumento deverá auxiliar a gestão do SUAS (sobretudo as áreas de Gestão e Vigilância Socioassistencial) a realizar diagnósticos nos contextos de emergência, podendo auxiliar na organização e adequação das ofertas socioassistenciais. É muito importante a definição e apropriação do uso desse instrumento pela gestão e pelos profissionais antes que as emergências aconteçam.

» **Utilizar o Formulário Nacional para Registro de Informações de Famílias e Indivíduos em Situações de Emergência e Calamidade Pública no SUAS,** modelo de instrumento produzido no âmbito federal e disseminado nacionalmente. Orienta-se que esse modelo seja utilizado em âmbito local, podendo as equipes locais utilizarem seus próprios formulários caso já tenham instituído, ou realizarem as adequações que julguem necessárias ao Formulário Nacional.



*Acesse aqui o “Formulário Nacional para Registro de Informações de Famílias e Indivíduos em Situações de Emergência e Calamidade Pública no SUAS”*



» **Realizar ações conjuntas de planejamento com demais setores e políticas públicas, a exemplo da elaboração de Plano de Contingência, com participação do SUAS.** É muito importante que o documento seja organizado sob a liderança do Órgão de Proteção e Defesa Civil local, além de ser disponibilizado aos envolvidos. Cabe observar que o Plano de Contingência é o principal mecanismo de planejamento de medidas e respostas intersetoriais às emergências e requer ampla dedicação de esforços para sua consolidação. Recomendações específicas são abordadas neste documento.

» **Compor instância municipal estabelecida pelo Órgão de Defesa Civil local para ações conjuntas,** por exemplo: comitês e gabinetes de crise, sala de situação etc., a depender da organização local.

» **Comunicar internamente, aos(às) trabalhadores(as) da rede socioassistencial, a situação e os procedimentos** que devem ser adotados, como uma etapa importante de preparação. Recomenda-se a divulgação de informações claras e objetivas, podendo fazer uso de canais já estabelecidos de comunicação interna.

» **Criar canais de comunicação para acesso rápido no período de emergências.**

» **Incluir o tema nos processos de capacitação e educação permanente,** de forma a reforçar a compreensão dos conceitos no campo das emergências e promover vivências por meio de simulações.

» **Disseminar conhecimento sobre a atuação do SUAS nos contextos de emergências** para o Conselho Municipal/Distrital de Assistência Social, organizações da sociedade civil, associações, movimentos e coletivos com atuação na área.

» **Estabelecer mecanismos de transparência** e acesso à informação das ações empenhadas nas emergências.

» **Prever recursos federal/estadual/distrital/municipal específicos para a atuação nas emergências e processos de monitoramento e avaliação,** visando ao aprimoramento das respostas.

# IMPORTANTE

O planejamento no âmbito do SUAS é essencial e deve integrar o Plano de Contingência do município/DF, coordenado pela Defesa Civil.

## Plano de Contingência

O Plano de Contingência é um documento que descreve as ações e os procedimentos a serem adotados em resposta a emergências, com o objetivo de minimizar danos, proteger vidas e bens, assim como facilitar a recuperação rápida das atividades rotineiras, após um evento adverso. A consolidação do Plano de Contingência do Município/DF é essencial para garantir ações organizadas, coordenadas e com a agilidade necessária.

O Plano de Contingência também se configura como estratégia fundamental para o pleno funcionamento da Proteção e Defesa Civil no âmbito do município. O instrumento **funciona como uma ferramenta gerencial sistematizada com estratégias para coordenar as equipes de resposta**, a partir de uma estrutura organizacional integrada para diminuir os danos provocados pela emergência (Defesa Civil Nacional; 2011). A Assistência Social compõe o Plano de Contingência no que diz respeito às ofertas socioassistenciais operacionalizadas pelo SUAS.

Como parte do Plano Municipal/Distrital, o SUAS deve construir o seu instrumento alinhado ao modelo municipal mais amplo. A construção deve garantir o engajamento das diferentes áreas e setores do Sistema, além da ampla participação dos(as) trabalhadores(as) que operacionalizam as ofertas, de modo a assegurar compreensão por todos(as) e aderência aos processos estabelecidos.



Conheça o curso: **"Elaboração do Plano de Contingência para Riscos de Desastres"**:



## Elementos para subsidiar a elaboração do Plano de Contingência:

Identificação dos riscos e ameaças presentes no território	Objetivos	Estrutura organizacional de resposta	<b>Procedimentos</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ativação do Plano</li><li>• Comunicação</li><li>• Realocação e abrigo</li><li>• Disseminação, treinamento e simulação</li><li>• Desmobilização</li></ul>	Recursos necessários	Revisão e atualização
--	-----------	--------------------------------------	---	----------------------	-----------------------



**Pré- Emergência**

**Emergência**

**Pós- Emergência**

## Compreendendo a estrutura do Plano de Contingência:

» **Identificação dos riscos e das ameaças presentes no território:** trata-se de ações estratégicas no campo da Vigilância Socioassistencial para mapear os riscos e as ameaças, a presença de famílias e de público prioritário como pessoas que podem ser dependentes de cuidado (crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, grávidas, entre outros), pessoas com características específicas (população em situação de rua, migrantes, refugiados, grupos e comunidades tradicionais e específicas, entre outros) e pessoas que vivenciam perdas decorrentes do desastre (desabrigados, desalojados, deslocamento forçado, com familiares desaparecidos ou mortos, entre outros). As ações incluem o levantamento de dados e informações dos sistemas e ferramentas do SUAS, com especial uso do Cadastro Único<sup>11</sup> e cruzamento com informações disponibilizadas pelo Órgão da Defesa Civil local ou estadual e outras fontes públicas. A produção de relatórios e estudos técnicos locais devem subsidiar a construção do documento e delimitar o campo de atuação ou áreas de risco que demandam maior atenção da rede socioassistencial.

» **Objetivos:** trata-se do foco que precisa ser dado nas intervenções do SUAS para as emergências. Os objetivos do Plano precisam ser claros e bem definidos, assegurando os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social para a garantia da proteção social.

» **Estrutura organizacional de resposta:** trata-se do arranjo de funções e responsabilidades entre áreas e setores do SUAS para garantir o desenvolvimento das ações planejadas de forma organizada e coordenada (quem faz o quê?). É muito importante que essa estrutura seja detalhada e representada visualmente no Plano de Contingência para que os envolvidos se reconheçam nas suas atribuições. Tal estrutura também deve considerar as medidas de segurança, saúde e cuidado dos(as) trabalhadores(as) e eventuais voluntários(as) envolvidos(as).

» **Procedimentos:** atividades que precisam ser desempenhadas para garantir as ações planejadas. É muito importante que os procedimentos sejam apresentados de forma padronizada e alinhados às práticas já implementadas pelas diferentes áreas e setores, com destaque aos mais importantes:

- **Ativação do Plano de Contingência:** quem o ativa e quando se coloca em prática.
- **Comunicação:** quais os mecanismos para comunicar a emergência, quem é responsável e qual é o fluxo de comunicação.
- **Realocação e abrigo:** detalhamento sobre como colocar em prática a realocação de pessoas, instalação e manutenção de abrigo emergencial, com especial atenção à forma de acesso aos serviços disponíveis.

---

<sup>11</sup> Os dados de pessoas e famílias inscritas no Cadastro Único são sigilosos, conforme previsto nas normativas do Cadastro Único e nas disposições de proteção dos dados pessoais da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD). Nesse sentido, apenas podem ser usados para formular e gerir políticas públicas ou para realizar estudos e pesquisas, sendo que o acesso aos dados só poderá ser realizado mediante a observância de procedimentos expressos na Portaria MC nº 810, de 2022.

- **Benefícios eventuais:** verificar quais são os benefícios eventuais regulamentados pelo município/DF que podem ser ofertados em situações de emergências, equipes que serão responsáveis pela distribuição, locais de oferta.
- **Disseminação, treinamento e simulação:** forma de disseminação interna e externa, treinamento dos envolvidos, por meio de ações planejadas garantindo a simulação da ativação.
- **Desmobilização:** procedimentos para desativação de estruturas emergenciais como abrigos e ofertas temporárias.

» **Recursos necessários:** procedimentos necessários para solicitação de recursos estadual/federal, procedimentos necessários para rápida aquisição de materiais, meios para adoção de medidas emergenciais, fonte pagadora e informações relevantes aos processos administrativos.

» **Revisão e atualização:** revisão permanente das ações previstas, tomando como base os riscos de emergências, fatores sazonais e, principalmente, lições aprendidas em emergências anteriores. É muito importante que a revisão seja assegurada com participação e engajamento das áreas atuantes.

## IMPORTANTE

- Os elementos que compõem o Plano de Contingência devem ser construídos considerando as três etapas de atuação: pré-emergência, emergência e pós-emergência.
- A escuta e a garantia de espaço de participação dos(as) trabalhadores(as) do SUAS são estruturantes.
- O documento não pode ser um instrumento de gaveta, precisa ser factível, comunicado internamente e com a rede local e os demais sistemas públicos.
- Precisa ser apreciado e aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social ou pelo Conselho de Assistência Social do DF, assegurando a plena participação da instância na sua construção.
- As vozes dos(as) usuários(as) também são um elemento importante a ser considerado.

## Logística

A emergência exige planejamento para garantir a estrutura e capacidade física necessária para as ofertas socioassistenciais, para o desenvolvimento do trabalho social e para a expansão e/ou adaptação de serviços. A estrutura requer o planejamento de logística, da viabilização de recursos e insumos, à desmobilização das estruturas implementadas, prevendo espaços como locais para reuniões de equipe; ampliação de espaços e/ou definição de novos espaços para atendimento aos(as) usuários(as); entre outros (MDS, UNICEF; 2023).

Quando necessário, a pessoa/equipe encarregada pela logística nas emergências deve também articular e organizar, em conjunto com a área de proteção e defesa civil local e outras áreas, a oferta de acolhimento e alojamento provisório destinados a famílias e indivíduos afetados (em locais próprios, equipamentos públicos, hotéis, pousadas, casas alugadas para moradia provisória, entre outros), viabilizando, quando necessárias, provisões materiais: alimentação, água, vestuário, artigos de higiene e limpeza, cobertores, colchões, entre outros insumos que podem ser identificados no contexto da emergência (MDS, UNICEF; 2023).

A desmobilização dos espaços implantados e ofertas adaptadas requer atenção especial. Como parte da etapa pós-emergência, a desmobilização deve ser planejada com atenção e garantia de encaminhamento e acompanhamento dos(as) usuários(as) e famílias atingidas, além da retomada gradativa dos serviços ofertados antes da emergência.

A logística deve compor as estratégias no campo da Gestão Administrativa e Técnica envolvendo as diferentes áreas.



## Comunicação

A comunicação das informações durante uma emergência é ponto importante a ser observado. Deve ser orientada por dados e informações confiáveis, zelar pela padronização na divulgação, segurança e privacidade, respeitando normas contidas na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Deve ainda prever análises que possam subsidiar tomadas de decisões.

A transparência das informações deve ser assegurada por meio de portais e canais de comunicação diversos, alinhados aos processos estabelecidos pelo órgão de proteção e defesa civil local, comitê de crise ou instância similar. Também é importante que sejam publicadas informações frequentes sobre as ações desenvolvidas no âmbito do SUAS, a concessão de benefícios e prestações de contas, fazendo-se chegar à população atingida.

É necessário que se considere o público interno e externo, fazendo uso de mecanismos como balanços, informes e releases. É muito importante garantir que as ações desenvolvidas sejam de acesso e conhecimento de todas as áreas do SUAS, antes do público externo.

Quanto à comunicação externa das informações, esta deve ser articulada com os meios de comunicação pública e é fundamental que as informações sejam claras, objetivas e respeitosas com a população atingida.

**As iniciativas de comunicação devem, ainda, garantir canais de manifestação da população e feedback, incluindo esses meios para os(as) trabalhadores(as) do SUAS, mas, em especial, um canal de comunicação com a população atingida que esteja sendo atendida pela Assistência Social.**



## Recomendações aos municípios/DF no âmbito da Gestão Administrativa do SUAS para atuação em emergências:

### Pré-emergência:



**Aprofundar o conhecimento das legislações federais, estaduais e locais** acerca de licitações, contratos, celebração de parcerias, em especial, dos ritos e procedimentos específicos destinados a contextos de emergência.

### Emergência:



**Assegurar estrutura e capacidade física para as ofertas socioassistenciais** necessárias no contexto de emergência: locais para reuniões de equipe; ampliação de espaços e/ou definição de novos espaços para atendimento aos(as) usuários(as); entre outras necessidades.



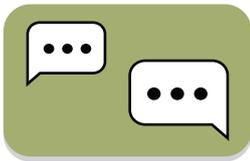
**Acompanhar as ações e manter interlocução e articulação com agentes externos** responsáveis pela reparação de danos causados por situações que resultem em contextos de emergência (quando houver um agente empreendedor causador do dano) decorrentes de desastres como, por exemplo, o rompimento de barragens, visando o atendimento e proteção social dos atingidos.



**Submeter ao Conselho Municipal ou Distrital de Assistência Social**, e demais conselhos pertinentes do território, as diretrizes e propostas de atuação para que efetivem o controle social.



**Disponibilizar informações sobre usuários(as) da rede socioassistencial**, quando se fizer necessária a contribuição com outras áreas, por exemplo, para auxiliar na localização de pessoas desaparecidas. Observar o caráter sigiloso e evitar a exposição de dados pessoais dos(as) usuários(as).



**Comunicar informações sobre o atendimento prestado para a rede socioassistencial** por meio de balanços, informes e releases, fazendo uso dos canais de comunicação já existentes.



**Comunicar informações sobre o atendimento prestado para o público externo** fazendo uso dos canais de comunicação pública com adoção de procedimentos pertinentes nesta área (especialmente aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD).

## Pós-emergência:



**Elaborar um planejamento e executar a desmobilização gradual das ações** implantadas ou reorganizadas em razão da emergência, de modo a prevenir a brusca interrupção e evitar danos e prejuízos aos afetados, assim como a sobrecarga das equipes envolvidas.



**Estabelecer**, em conjunto com a coordenação e equipe responsável pelas ofertas socioassistenciais de acolhimento, **fluxos de referência e contrarreferência** que assegurem a continuidade do acesso às ações do SUAS para as pessoas desabrigadas ou desalojadas.



**Avaliar a necessidade de estender a execução de ações socioassistenciais** na etapa pós-emergência, conforme necessidades locais e observando-se aspectos como a não interrupção brusca de algumas provisões, como a de alimentos, que visam à segurança alimentar.



**Avaliar a atuação da rede socioassistencial no contexto da emergência**, identificando potencialidades e necessidades de ajustes e melhorias para ações futuras que se façam necessárias.



A stylized human figure with arms raised, rendered in a light orange color against a darker orange background. The figure is composed of simple geometric shapes: a circle for the head, a vertical line for the torso, and two diagonal lines for the arms. The figure is positioned in the upper half of the page, with its arms extending towards the top corners.

05

**Gestão do  
Trabalho**

## 05 - Gestão do Trabalho

A concepção de gestão do trabalho no SUAS supõe processos unificados e construídos coletivamente com definição de requisitos, competências e perfis profissionais para o desenvolvimento de funções correspondentes aos controles democráticos, às responsabilidades de gestão e ao atendimento prestado, com implementação de condições condignas de trabalho, em conformidade com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS). A concepção parte do reconhecimento do direito socioassistencial materializado pelos(as) trabalhadores(as), sendo o principal recurso da área (MDS; 2014).

Desta forma, é importante compreender que as emergências reforçam o lugar estruturante e essencial dos(as) trabalhadores(as) do SUAS na garantia das respostas protetivas à população atingida.

É importante destacar que a participação do(a) trabalhador(a) do SUAS nas respostas às emergências deve assegurar o trabalho desempenhado nas funções profissionais e não deve configurar uma atuação voluntária!

*Trabalhar em emergências requer preparo e profissionalização. Recomenda-se que as ações desempenhadas no escopo da assistência social em desastres sejam desenvolvidas por profissionais da rede formados para atuar nesses contextos. A presença de voluntários sem vinculação institucional e sem a formação adequada pode resultar em um trabalho a mais para as equipes na ponta, que acabam tendo de se responsabilizar pela segurança e pelas ações que essas pessoas desempenham junto aos usuários.*

A gestão do trabalho, como área de conhecimento, contribui ativamente para o planejamento adequado e o aprimoramento das respostas. Isso pressupõe o engajamento e a participação dos(as) trabalhadores(as) em todos os processos que envolvem a atuação do SUAS nas emergências, com atenção à sua segurança, saúde e cuidados pertinentes.

Cabe enfatizar que o planejamento como etapa inicial deve assegurar a participação ativa dos(as) trabalhadores(as) em sua construção. Nessa perspectiva, a sua estrutura deve considerar elementos importantes da gestão do trabalho, aqui organizados em três níveis: **organizacional, interpessoal, individual** - todos com foco na segurança, na saúde e no cuidado com os(as) profissionais.

**O nível organizacional** da gestão do trabalho deve ser considerado no escalonamento da força de trabalho, na previsão de medidas de segurança e biossegurança (ações de prevenção e proteção do(a) profissional, além de minimização de riscos), na garantia do ambiente adequado, além de fluxo e processos bem definidos, comunicados previamente e monitorados.

**O nível interpessoal** deve garantir mecanismos de prevenção à saúde do(a) trabalhador(a), com a previsão de medidas de monitoramento, atendimento rápido e iniciativas de cuidado mútuo.

**O nível individual** deve garantir especial atenção à saúde mental dos(as) trabalhadores(as), o cuidado e autocuidado (não limitado a ter um canal de escuta).

### ***Flexibilização das escalas de trabalho***

A organização das escalas de trabalho é uma etapa necessária do planejamento e requer atenção. É importante prever jornadas de trabalho adaptadas às condições colocadas pela emergência, de modo a preservar a força de trabalho existente e evitar sobrecarga em jornadas exaustivas.

A flexibilização das escalas de trabalho é a realocação de profissionais, resguardando as suas capacidades e habilidades. Por exemplo, psicólogos(as) que atuam em unidades de acolhimento de criança e adolescentes no município podem ser deslocados(as) para atender crianças e adolescentes afetados dentro do espaço do CRAS<sup>12</sup> (BRASIL; 2023). No entanto, as iniciativas neste campo precisam ser cuidadosas, resguardando condições adequadas de trabalho e cumprimento às leis trabalhistas.

Os trabalhadores devem receber formação para desempenhar suas funções diante das desproteções sociais e das singularidades do contexto emergencial e adquirir condições para alterar e flexibilizar rotinas de trabalho ao serem chamados à implantação dos planos emergenciais, o que implica adoção de condições éticas e técnicas, bem como de segurança para o desenvolvimento das atividades. (CONGEMAS, Unicef; 2020).



12 BRASIL. MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. A atuação da Assistência Social em Emergência Socioassistencial. Formação no SUAS para Funções de Nível Superior. Módulo 2 do curso. São Paulo: MDS, 2023. 32 p.

## Saúde e Segurança do(a) Trabalhador(a)



Durante a emergência, os(as) profissionais são afetados(as) diretamente. Os impactos podem ocorrer na dimensão organizacional, ao considerar que a emergência altera radicalmente a rotina de trabalho e de vida, ou na dimensão pessoal, ao lidar com situações de risco e sobrecarga emocional junto às famílias atingidas. Os impactos nas duas dimensões geram consequências à saúde física e emocional do(a) trabalhador(a).

**A adoção de medidas de preservação da integridade física e mental dos(as) profissionais também devem fazer parte do planejamento da área de gestão do trabalho (MDS; 2023, p. 32).**



As medidas de preservação da integridade física dos(as) trabalhadores(as) estão relacionadas a aspectos como: espaço de trabalho adequado, disponibilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e garantias de horários de alimentação e descanso. As medidas de integridade emocional estão relacionadas à disponibilização de espaços de cuidado individual e coletivo, escuta e descompressão. Além dessas medidas, é importante garantir o pronto atendimento do(a) trabalhador(a) na rede de saúde, em caso de necessidade, o que deve ser planejado antecipadamente.



No que tange ao cuidado com a saúde dos(as) trabalhadores(as), apresentamos recomendações consideradas essenciais nas etapas da emergência. As recomendações foram adaptadas ao SUAS tomando como um base material da saúde - *Cuidado a Trabalhadores em Desastres e Emergências em Saúde Pública*<sup>13</sup>. Visam mitigar fatores estressores e adoecedores no processo de trabalho em emergências, bem como buscam promover estratégias de prevenção e proteção de possíveis cronificações de sofrimentos em eventos estressores. A partir delas, entende-se que será possível o alcance de melhores resultados na resposta a essas situações, considerando a realidade local.



Antes de conhecer as recomendações, cabe mencionar o papel-chave do(a) gestor(a) na promoção de um processo de trabalho salutar. O empenho de esforços no campo do cuidado é estruturante e medidas concretas devem ser consideradas nas tomadas de decisões, configurando-se como um direcionamento claro da gestão.

13 (no prelo) Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente, Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. Cuidado a Trabalhadores em Desastres e Emergências em Saúde Pública. Brasília: Ministério da Saúde, 2023.

## Recomendações aos(as) gestores(as) para o cuidado com a saúde dos(as) trabalhadores(as):

### Pré-Emergência



**Prever no Plano de Contingência ações de cuidado** em saúde mental e atenção psicossocial voltadas a trabalhadores(as) e gestores(as).



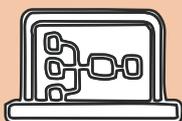
**Estabelecer objetivos e a definição dos papéis dos atores e instituições em campo;** processos de trabalho e orientações claras sobre os protocolos e ações a serem desempenhadas, de acordo com a necessidade e o tempo de duração do evento.



**Elaborar uma estratégia de cuidado institucional** para a mitigação de fatores que promovam sofrimento no processo de trabalho.



**Realizar periodicamente diagnóstico situacional dos(as) trabalhadores(as)/gestores(as),** identificando as principais demandas e prevendo ações para o atendimento a elas, sempre que viável.



**Organizar os processos de trabalho cotidiano** de forma a não sobrecarregar os(as) profissionais.



**Estabelecer parcerias com sistemas de comunicação e de vigilância** existentes, e cooperação com outras instituições, departamentos e equipes que atuem na emergência para fortalecer o engajamento e atenção aos(as) trabalhadores(as).



**Considerar os diversos subgrupos de trabalhadores(as)** que podem sofrer os riscos de modo diferente, de acordo com questões de gênero, raça e etnia, outras.



**Viabilizar adaptações das condições e organização do trabalho** para mitigar os fatores de risco e estressores sempre que necessário, uma vez que mudanças constantes são próprias do trabalho em emergências.



**Garantir a atualização de cartão vacinal** adequado para cada tipologia de desastre e emergência em saúde pública (p. ex., vacina para febre amarela, hepatite B, antitetânica, covid-19), em articulação com a secretaria de saúde localmente.



**Promover treinamento de equipes**, incluindo conhecimentos sobre saúde mental em eventos extremos, ferramentas de cuidado e enfrentamento, especialmente nos casos onde não há planos de contingência e profissionais já treinados na fase de preparação, prevenção e/ou mitigação.



**Promover**, na perspectiva da educação permanente, **a capacitação de gestores(as) e coordenadores(as) de equipes** sobre sinais de sofrimento psicossocial para melhorar a percepção e o acolhimento dos(as) trabalhadores(as)/gestores(as) e realizar encaminhamentos para o apoio adequado.



**Garantir**, na perspectiva da educação permanente, **capacitações para o exercício de atividades técnicas específicas** nos diferentes desastres e emergências em saúde pública, de forma a zelar pela própria segurança de trabalhadores(as)/gestores(as), dos seus pares, assim como a capacidade para realizar o salvamento da própria equipe e da comunidade envolvida.



**Oferecer capacitação para os(as) trabalhadores(as) em Saúde Mental e Atendimento Psicossocial em Desastres<sup>14</sup>.**



Logo após um evento abrupto é comum trabalhadores(as) se ausentarem do trabalho ou, por outro lado, se recusarem a descansar ou dormir. No entanto, isso promove um adoecimento muito rápido das equipes. É importante lembrar que o(a) trabalhador(a) também foi afetado(a) pela situação e, que, portanto, precisa também de cuidado.

14 Exemplo: Organização Mundial da Saúde, War Trauma Foundation e Visão Global internacional. Primeiros Cuidados Psicológicos: guia para trabalhadores de campo. 8 OMS: Genebra. 2015.

## Emergência:



**Limitar as horas de trabalho individual** e incentivar o trabalho em equipes.



**Garantir que a carga horária de trabalho não ultrapasse o limite pré-definido** e utilizar trocas de escala e revezamento de equipes, nos casos em que o trabalho precise ser continuado além da carga horária máxima.



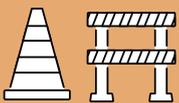
**Assegurar ao(a) trabalhador(a) certo grau de autonomia**, controle sobre as demandas, resguardando a oportunidade de participação em decisões que possam melhorar o conteúdo, jornada e ritmo de trabalho.



**Gerir a carga horária das equipes** de modo a permitir períodos regulares de descanso.



**Implementar rodízios dos turnos de trabalho e de trabalhadores(as)** entre papéis de alto e de baixo impacto, permitindo também que trabalhadores(as) com menos experiência atuem com colegas mais experientes.



**Garantir critérios mínimos de segurança** e proteção no ambiente de trabalho.



**Disponer de ambiência adequada**, com insumos e Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e orientação sobre o uso correto.



**Garantir aos(as) trabalhadores(as) respostas institucionais** às dimensões operacionais, logísticas, de infraestrutura e insumos para a realização de seu trabalho.



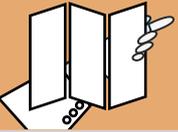
**Oferecer espaços para desconpressão**, onde os(as) profissionais possam se alimentar, hidratar, repousar.



**Garantir acesso à água potável e a sanitários.**



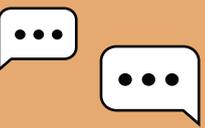
**Garantir a biossegurança** de alojamentos e locais de repouso coletivos.



**Disponibilizar materiais psicoeducativos e informativos** que promovam o autocuidado e o cuidado coletivo no processo de trabalho em situações de desastres, que abordem também como lidar com manifestações de pesar por perdas e lutos.



**Instituir comunicação clara, objetiva e não contraditória** sobre as funções de cada trabalhador(a), assim como o objetivo de cada grupo de trabalho, mesmo que essas informações sejam reavaliadas e alteradas ao longo do processo.



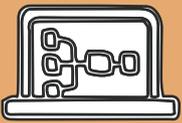
**Estabelecer canais específicos de difusão de informação** compreensível, relevante e acurada, incluindo orientações sobre os impactos psicossociais de se trabalhar em contextos como surtos/epidemias/pandemias/desastres/desassistência.



**Divulgar serviços de apoio e suporte psicossocial** específicos para os(as) trabalhadores(as)/gestores(as).



**Garantir canais confidenciais de comunicação** em que os(as) profissionais possam se sentir seguros(as) e acolhidos(as) para reportar incidentes, questões éticas ou emergenciais, desafios e orientação para manejo.



**Definir um padrão para avaliação e acompanhamento do processo de trabalho** que viabilize a melhoria contínua, aprendizado e crescimento dos(as) trabalhadores(as)/gestores(as).



**Definir critérios transparentes para a atribuição de atividades,** responsabilidades, férias, licenças, dentre outros.



**Promover condições** (com permissão e horários específicos) **para o desenvolvimento de estratégias de cuidado comunitário** e suporte entre pares, garantindo o engajamento dos(as) trabalhadores(as)/gestores(as).



**Promover e disponibilizar estratégias coletivas e individuais** para que os(as) trabalhadores(as)/gestores(as) sejam capazes de identificar as reações, os sinais e sintomas de sofrimento oriundos do processo de trabalho, prevenindo possíveis transtornos ou cronificação do processo de sofrimento, bem como sejam capazes de elaborar e desenvolver ferramentas para enfrentamento dos eventos vivenciados.



**Divulgar os equipamentos da rede do Sistema Único de Saúde (SUS)** para suporte psicossocial como rede de atenção primária à saúde, a rede de saúde mental e atenção psicossocial disponíveis no território.



**Disponibilizar ferramentas de cuidado:** hotlines, atendimento por equipes multiprofissionais, espaços seguros para descanso, estabilização e práticas de atividades de desconpressão, PICS (Práticas Integrativas e Complementares) em plataforma para os(as) profissionais compartilharem experiências. Essas ações poderão ser realizadas em articulação com a secretaria de saúde local ou outras áreas, sempre que necessário.

Muitos municípios têm incorporadas estratégias dentro dos serviços de saúde, todavia, os trabalhadores do SUAS não têm acesso. Uma conversa com o gestor local de Saúde - ou de outras áreas - pode viabilizar práticas de cuidado para o(a) trabalhador(a) do SUAS, considerando estratégias já estabelecidas pela saúde ou por outras áreas do município.



**Ofertar suporte para gerenciar aspectos éticos ou dificuldades de manejo,** por meio de supervisões e reuniões de equipe.



**Atentar a eventuais sinais e sintomas de sofrimento psíquico crônico e/ou agudo,** tais como abuso de substâncias psicoativas, risco de suicídio e autoagressão, para encaminhamento devido.



**Oferecer suporte psicossocial específico para gestores(as),** que vivenciam estressores semelhantes à equipe.



Ao fim da fase de resposta a uma emergência, **manter processo sistemático de avaliação dos sinais de alerta e canais de apoio/cuidado ativos.**



**Oferecer apoio prático, emocional e culturalmente adequado** ao final de um contrato ou encerramento das atividades profissionais.



**Incentivar o contato com a rede socioafetiva**, de forma segura de acordo com o contexto, de modo que datas significativas, eventos e conversas casuais possam ainda fazer parte da rotina do indivíduo.



**Atentar que as manifestações de sentimentos e/ou necessidades sociais e de saúde podem variar** conforme sexo, gênero, faixa etária, profissão, etnia e religião.



**Apoiar continuamente**, quando e se necessário, **os(as) profissionais que vivenciem situações de sofrimento extremo ou mortes.**



**Estimular e prover espaços para estratégias de autocuidado** em diferentes pilares (físico, mental/emocional, social, intelectual), garantindo o respeito à singularidade de cada pessoa dentro da equipe.

## IMPORTANTE

*São esperadas alterações comportamentais como cansaço, irritabilidade, alterações de apetite, alterações no sono, dentre outras. Nesse sentido, recomenda-se avaliar a persistência e dimensão da manifestação dessas reações e desses sintomas, bem como identificar o quanto prejudicam a rotina de vida do(a) trabalhador(a). Nem todas as manifestações precisam de intervenção ou encaminhamento para um(a) profissional especializado(a).*



## Estimular uma rotina de cuidado consigo nos diferentes pilares:



**Físico:** manutenção de exercícios físicos, hidratação, alimentação saudável e horários de sono compatíveis com o período de descompressão.



**Mental/emocional:** estabelecimento de pausas no ambiente de trabalho, envolvimento em atividades de descompressão (como música, ioga, escrita em diários etc.).



**Social:** apoio adequado da gestão e de colegas no dia a dia ou em grupos de escuta; apoio e comunicação constante com amigos e familiares (rede socioafetiva).



**Intelectual:** aprendizagem sobre a situação de emergência que se está enfrentando, protocolos atualizados e formas de prevenção, por meio de fontes seguras e pautadas na ciência.



Sugerir ferramentas de uso individual, tais como uso de cadernos de campo, registros de atividades, organização de prioridades e aplicativos para a realização de mindfulness, podem facilitar ou diminuir a sensação de sobrecarga de atividades e o pensamento acelerado que prejudica o descanso e a qualidade de sono.

## Pós Emergência:



**Manter a atenção sobre a saúde dos(as) trabalhadores(as)** após a atuação na emergência.



**Levantar uma lista de profissionais ou serviços do SUS para cuidados com saúde mental** disponível na cidade de cada trabalhador(a) para que possam ser acionados, caso necessário, após o retorno às atividades corriqueiras.



**Fortalecer ações de cuidados**, bem como promover espaços de descompressão.



**Atentar quanto a sinais de sofrimento prolongado** que prejudiquem o desenvolvimento das ações de rotina e qualidade de vida do(a) trabalhador(a)/gestor(a), tais como: reações fisiológicas (dores de cabeça, estômago e coração acelerado); cansaço e insônia; pesadelos; tristeza; apatia; irritabilidade; falta de autocuidado/higiene; sentimentos de fracasso, impotência e culpa; falta de concentração; problemas relacionais; afastamento e embotamento emocional; abuso de álcool; comportamentos agressivos; estado de alerta constante; sobressaltos; dentre outros.



**Lembrar que nem todo caso demanda medicalização** (quando necessária, que seja avaliado por profissional especializado).



**Realizar uma avaliação após retorno à rotina de trabalho** para verificar possíveis sugestões dos(as) profissionais, visando à melhoria das estratégias de cuidado diante da atuação em emergências.

Ainda no campo da gestão do trabalho, cabe destacar que a agenda das emergências no SUAS está em permanente construção, o que exige sistematização de respostas executadas e lições aprendidas. Esse aspecto relaciona-se com a própria *Política Nacional de Educação Permanente*, que define a concepção de ambientes de trabalho como espaços democráticos de aprendizado e construção do saber.



06

**Gestão  
Orçamentária  
e Financeira**

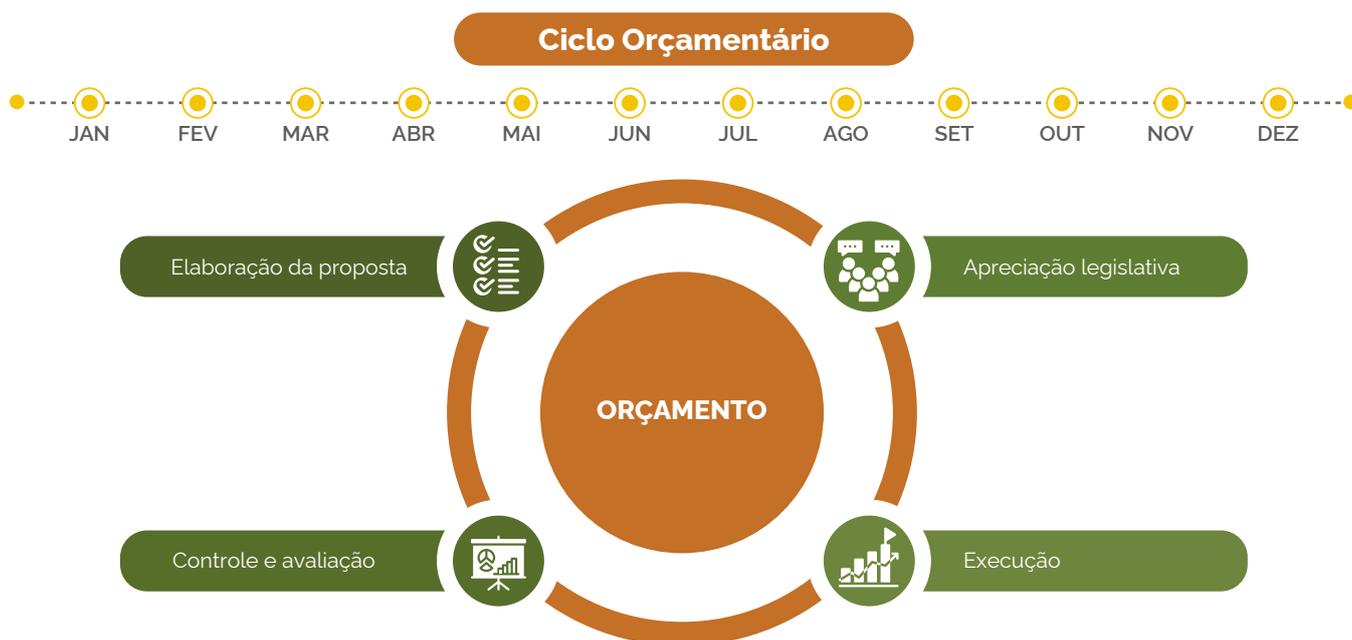
# Gestão Orçamentária e Financeira

Ao assumir as responsabilidades das ofertas do SUAS, os entes federados também assumem demandas decorrentes da operacionalização da política pública, que exigem práticas, adoção de mecanismos e instrumentos favorecedores do aperfeiçoamento do Sistema. Entre essas práticas está a efetivação de uma cultura de planejamento orçamentário e financeiro no cotidiano da Assistência Social, com foco na melhoria da capacidade de gestão e uso eficiente e transparente dos recursos.

Para efetivar essa cultura, é importante compreender que o orçamento é um instrumento da administração pública que expressa o planejamento financeiro das funções de gestão e da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. O planejamento financeiro é uma das atribuições dos entes federados que inclui o cumprimento de um conjunto de processos e atividades ancorados nas responsabilidades conjuntas e do acompanhamento e cooperação entre si.

O uso eficiente dos recursos está vinculado a um bom planejamento, o que requer esforço de aprimoramento permanente por parte dos(as) gestores(as) em cada esfera de governo. É preciso aprofundar o entendimento de como funcionam os mecanismos, fluxos e possibilidades de utilização dos recursos para que seja possível analisar, aprovar e acompanhar sua execução e, assim, traduzir a burocrática operacionalização de recursos financeiros em atendimento qualificado à população.

Para atingir a eficiência na aplicação dos recursos é preciso conectar despesas ao orçamento. O orçamento percorre diversas etapas até se transformar na despesa que será utilizada para a execução de um serviço, programa ou benefício socioassistencial. No campo da gestão das políticas públicas, esse percurso é chamado de Ciclo Orçamentário, conforme ilustra a figura a seguir.



O gestor público deve entender as fases da despesa para conseguir gerenciar os recursos sob sua responsabilidade. É necessário, portanto, entender quando está sendo tratado algo do ponto de vista orçamentário, por exemplo, a realização de um empenho, a inscrição de restos a pagar ou a liquidação de uma despesa, bem como quando a temática se refere à execução financeira como a realização do pagamento.

De forma resumida, a despesa possui as seguintes fases:



Fonte: Caderno de Apoio Técnico Integrado sobre Execução dos Recursos do SUAS. Disponível em <https://fnas.mds.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/CADERNO-DE-APOIO-TECNICO-INTEGRADO-SOBRE-EXECUCAO-DOS-RECURSOS-DO-SUAS-VF.pdf>

A organização para operacionalização do financiamento da Assistência Social é definida pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), que orienta a previsão orçamentária, a instituição de fundos, o cofinanciamento, os critérios de partilha dos recursos, as penalidades e a fiscalização pelos conselhos municipais/DF de Assistência Social. A gestão da Assistência Social em cada ente federado deve administrar os diversos tipos de recursos (humanos, materiais, financeiros, orçamentários), a fim de garantir que a população acesse seus direitos.

A NOB-SUAS também orienta o cofinanciamento para os serviços socioassistenciais via sistema de transferências fundo a fundo. Nesse sistema, baseado em competências e corresponsabilidades, os recursos financeiros são repassados via fundo nacional e estadual para os fundos municipais de assistência social. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelece que, para fazer jus ao recebimento de repasses, municípios, estados e distrito federal devem efetivar a instituição e funcionamento de:

**Fundo de Assistência Social**, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

**Conselho de Assistência Social**, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

**Plano de Assistência Social**.

Com base nos conceitos, normas e definições apresentadas, **os três entes federados devem estar preparados para dar segurança jurídica às ofertas do SUAS no contexto das emergências, de modo que os entraves burocráticos não sejam mais uma emergência dentro da situação de emergência a enfrentar**. Para isso, devem aprimorar instrumentos normativos que definam - com critérios claros - a forma e a periodicidade de repasses de recursos financeiros, sua forma de execução em relação à natureza dos gastos em cada oferta, e orientações para reprogramação e devolução de saldos conforme o caso.

A previsão orçamentária e financeira deve considerar as dinâmicas, exigências e possibilidades aplicáveis de compras e contratações da Administração Pública, de acordo com as circunstâncias das situações previstas, voltadas para as prováveis necessidades decorrentes dos riscos e ameaças mapeadas (o que exige diálogo com a gestão administrativa).

**No âmbito federal**, a regulamentação de cofinanciamento do SUAS para ações emergenciais específicas se deu por meio da **Portaria MDS nº 90, de 2013**. Por meio dela, orienta-se sobre o acesso a recursos financeiros federais, visando a execução do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.



*Conforme Portaria MDS nº 90/2013, o cofinanciamento da oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências se dá por meio do Piso Variável de Alta Complexidade – PVAC.*



**Nos estados**, os sistemas de repasse financeiro fundo a fundo devem ser regulamentados para contemplar previsões orçamentárias, visando atender demandas municipais no que se refere ao custeio e investimento para a implantação do Serviço. Igualmente, para contemplar o atendimento da suplementação do custeio de benefícios eventuais, inclusive de demandas comprovadas pela ocorrência de emergências.

**Na esfera municipal**, é preciso realizar a previsão de recursos próprios e o planejamento da execução de serviços e benefícios socioassistenciais. Nesse ínterim, lhe cabe, inclusive, aprimorar estratégias de compras que deem conta da necessária agilidade que o atendimento emergencial requer, prezando pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

## IMPORTANTE

*Todo recurso executado ou repassado para execução das ações socioassistenciais, seja pela União ou pelos estados, e os recursos provenientes dos tesouros estaduais, municipais ou do Distrito Federal deverão ter a sua execução orçamentária e financeira realizada pelos respectivos Fundos de Assistência Social.*

Destaque-se que os Fundos de Assistência Social (FAS) são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Neles, devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

Observando regulamentações específicas no que se refere à destinação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), os recursos financeiros podem ser utilizados para: o cofinanciamento dos serviços de caráter continuado e de programas e projetos de assistência social; a estruturação da rede socioassistencial; **e o atendimento às ações assistenciais de caráter de emergência.**

## Compreendendo o Cofinanciamento Federal

Em relação ao cofinanciamento federal, a NOB-SUAS (2012) estabelece que as transferências fundo a fundo sejam feitas via blocos destinados a repassar recursos, destacando:

- I. As Proteções Sociais Básica e Especial, em seu conjunto de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente (conforme Resolução CNAS Nº 109, de 11 de novembro de 2009);
- II. A gestão do SUAS;
- III. A gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único; e
- IV. Outros, conforme regulamentação específica.

O **Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências** foi tipificado nacionalmente por meio da Resolução CNAS nº 109/2009 (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais). Em virtude de sua execução estar diretamente relacionada à ocorrência de emergências e ter prazo de execução delimitado, o cofinanciamento desse Serviço é feito por regulamentação específica, por meio do Piso Variável de Alta Complexidade (PVAC), fora, portanto, dos blocos de financiamento já estabelecidos pela NOB-SUAS.

A Portaria MDS nº 90, de 2013, definiu que o cofinanciamento federal para esse Serviço deve ocorrer mediante a celebração de Termo de Aceite pelo ente federado junto ao MDS, contendo compromissos e responsabilidades relacionadas à sua execução.

A princípio, observados os requisitos presentes no art. 30 da LOAS<sup>15</sup>, todos os entes são elegíveis para realizar o aceite dos recursos do Piso Variável de Alta Complexidade (PVAC) e, assim, a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências. Ainda em condições de normalidade, **o Termo de Aceite a este cofinanciamento federal pode ser realizado como uma etapa de planejamento e prévia habilitação do município, estado ou Distrito Federal.**

15 Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social. Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (LOAS, 1993)



Atualmente, de acordo com a Portaria nº 90/2013, para receber os recursos federais do Piso Variável de Alta Complexidade (PVAC) são estabelecidos os seguintes critérios:

- a. Demonstração de 50 (cinquenta) pessoas ou mais desabrigadas e/ou desalojadas necessitando de alojamento provisório e proteção social especial;
- b. Decretação do estado de calamidade pública ou situação de emergência;
- c. Reconhecimento federal pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), por meio de Portaria.

**Cabe esclarecer:** atualmente, a Portaria MDS nº 90/2013 exige o reconhecimento federal do MIDR em todas as situações para acesso aos recursos financeiros federais destinados à execução do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Nas situações em que, em decorrência do evento, os municípios não tiverem condições de acessar os recursos federais e realizarem a execução das respostas de proteção em seu território, o ente estadual poderá fazer a solicitação do cofinanciamento federal (recursos do PVAC) junto ao MDS, visando constituir em âmbito local as provisões do Serviço necessárias ao atendimento das famílias e indivíduos afetados.

## IMPORTANTE

**É vedada a solicitação de recursos pelo estado e pelo município para o atendimento a um mesmo evento** desencadeador da situação de calamidade pública ou emergência.

As condições exigidas atualmente para o repasse dos recursos federais (PVAC) visando à oferta do **Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências** são (Portaria MDS nº 90/2013):

- » Decreto local e reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública por parte do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
- » Encaminhamento formal de requerimento, contendo a exposição de motivos que justifiquem o apoio pela União, nos moldes definidos pelo Anexo II da Portaria MDS nº 90/2013.
- » Celebração do Termo de Aceite, disponível na página eletrônica do MDS, contendo os compromissos e responsabilidades da oferta do Serviço.
- » Resolução do conselho de assistência social aprovando o Termo de Aceite do gestor local de assistência social.

Todavia, de forma excepcional e visando agilizar a transferência do cofinanciamento federal, o MDS editou uma portaria específica<sup>16</sup> estabelecendo um **processo simplificado para a solicitação dos recursos**. Desse modo, em um primeiro momento, o município, DF ou estado precisaria apresentar a documentação listada a seguir.

- » Ofício com a exposição de motivos da solicitação do cofinanciamento federal;
- » Requerimento simplificado, contendo informações como número de pessoas desabrigadas e desalojadas, listagem dos alojamentos provisórios instituídos, outras informações que julgar necessário e que venha a dispor no momento;
- » Decreto municipal do estado de calamidade pública ou da situação de emergência e reconhecimento federal pelo MIDR.

No processo simplificado, o ente federado dispõe de 90 (noventa) dias, a contar do recebimento dos recursos federais, para enviar a complementação da documentação prevista na Portaria MDS nº 90/2013.

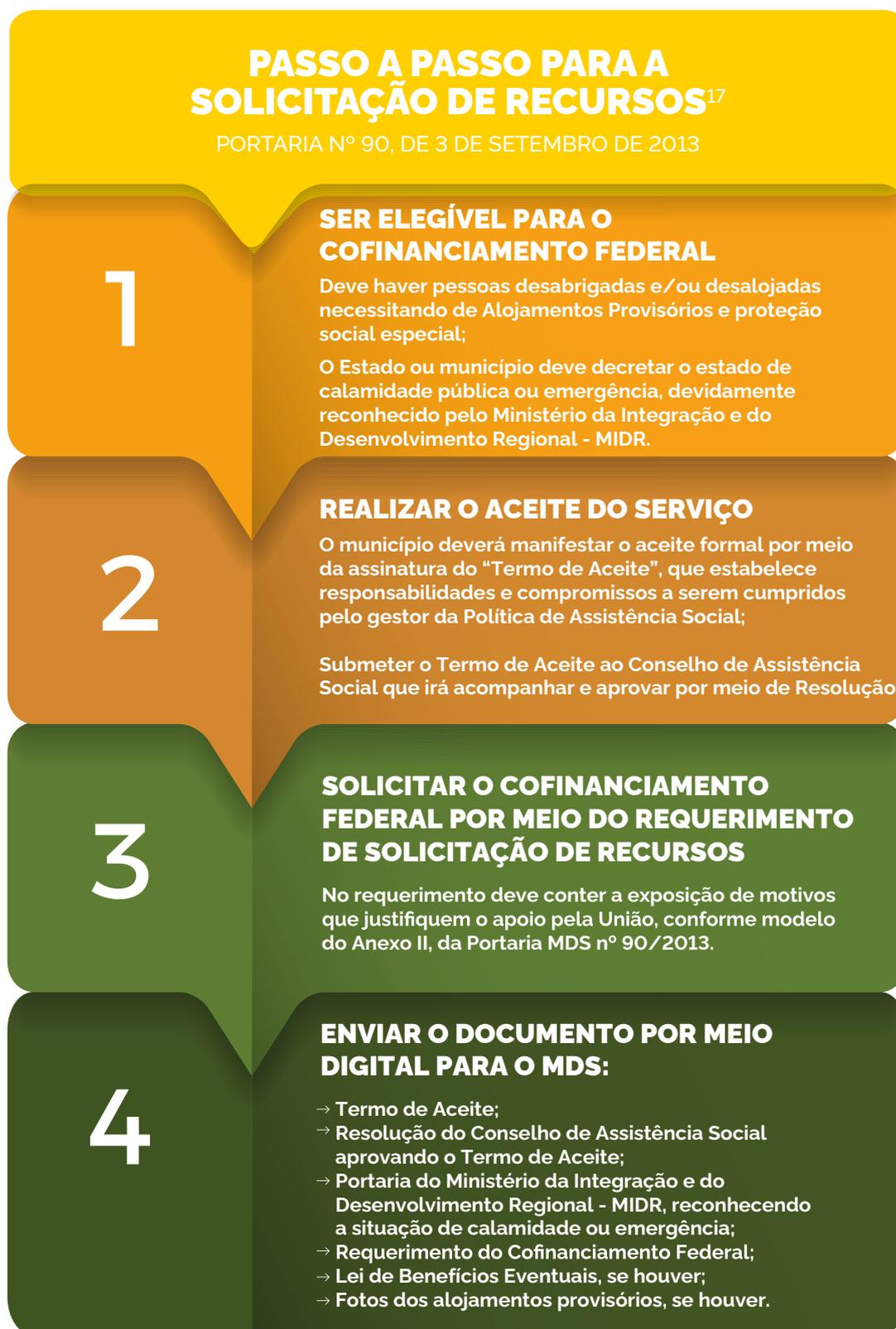
O atual valor de referência do repasse de recursos pelo Governo Federal é de R\$ 20 mil mensais para cada grupo de 50 pessoas. Esse valor pode sofrer modificações e se alterar, caso o número de pessoas atendidas aumente ou diminua. Também pode mudar a depender da comprovação da regulamentação local de benefícios eventuais pelo ente; do grau de intensidade da situação de emergência; e dos percentuais de pessoas desabrigadas e desalojadas em relação à população; crianças, pessoas com deficiência e idosas.

A continuidade do repasse do MDS ao estado/município/DF depende do período de vigência da decretação do estado de calamidade pública ou emergência. Conforme normativo vigente, o repasse pode ser prorrogado por até 12 (doze) meses depois de encerrado o reconhecimento da situação pelo Governo Federal, desde que haja, no mínimo, 50 pessoas desabrigadas e/ou desalojadas necessitando de alojamentos temporários.



<sup>16</sup> Portaria MDS nº 968, de 12 de março de 2024, que suspende, em caráter excepcional, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a obrigatoriedade da apresentação das condições definidas no art. 7º da Portaria nº 90, de 3 de setembro de 2013, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

A figura a seguir ilustra os passos para a solicitação ordinária dos recursos federais do PVAC (conforme Portaria MDS nº 90/2013) para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências:



Fonte: MDS, UNICEF; 2023

<sup>17</sup> Conforme informado anteriormente, esse passo a passo poderá ser, inicialmente, substituído pelo procedimento simplificado, com atenção aos prazo de 90 (noventa) dias para a complementação da documentação pelo ente solicitante, conforme exigências da Portaria MDS nº 90, 2013.

## Uso eficiente dos recursos

O uso eficiente dos recursos em emergências está totalmente vinculado ao planejamento expresso no Plano de Contingência, que deve ser elaborado pela gestão, preferencialmente na fase de normalidade, e compartilhado com a área de orçamento e finanças do estado/município/DF. A partir do Plano de Contingência, a área deve, com prioridade<sup>18</sup>:

Fazer levantamento dos saldos financeiros e receitas futuras de todas as fontes (recursos próprios, estadual e da União) e, se for o caso, realizar o aceite para recursos federais e estaduais;

Fazer levantamento de tudo que deverá ser gasto com recurso próprio, com recurso estadual e da União e/ou listar o que será gasto com cada recurso;

Verificar se deve ser realizada a adequação do gasto frente às possibilidades das regras de execução de cada recurso.

**A melhoria dos processos de gestão e execução financeira deve estar conectada à melhoria na oferta dos serviços, considerando um escopo mais ampliado das necessidades de uso dos recursos para atendimento à população em um contexto emergencial e não apenas da legalidade dos procedimentos.**

É importante considerar que as emergências podem ampliar necessidades já colocadas à rede socioassistencial ou gerar novas demandas e exigir aumento da capacidade de atendimento, o que pode ser identificado durante a emergência ou no pós-emergência. Desta forma, o uso dos recursos também pode ser destinado a atender eventuais demandas geradas pela emergência.

No que se refere ao cofinanciamento federal, o município poderá acompanhar os repasses por meio do Sistema de Parcelas Pagas<sup>19</sup>, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). O acompanhamento dos saldos nas contas dos Fundos é tarefa importante para o planejamento e acompanhamento da execução financeira.



<sup>18</sup> Diretrizes apresentadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social no 23º Encontro Nacional do CONGEMAS: Oficina de financiamento do SUAS e gestão local.

<sup>19</sup> Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/restrito/execute.jsf?b=\\*dpotvmubsQbsdfmbtQbhbtNC&event=\\*fyjcsj](https://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/restrito/execute.jsf?b=*dpotvmubsQbsdfmbtQbhbtNC&event=*fyjcsj).

## Aplicação e reprogramação de Saldos do PVAC

Antes de abordar a aplicação e reprogramação de saldos do PVAC e os procedimentos relativos ao cofinanciamento federal nesse campo, cabe resgatar os objetivos do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências<sup>20</sup>:

Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança;

Identificar as necessidades de proteção socioassistencial das famílias e indivíduos;

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

Manter alojamentos provisórios, quando necessário;

Promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso, quando for o caso, a benefícios eventuais.

Adicionalmente, cabe destacar que a Resolução CIT nº 2, de 24 de dezembro de 2019, reconheceu também a situação de vulnerabilidade por crise humanitária, como nos casos de fluxos migratórios, passível de obter o cofinanciamento federal do PVAC.

Nesse íterim, as despesas a serem realizadas para aplicação desses recursos devem guardar compatibilidade com os fins a que se destina o Serviço e seguir as orientações sobre aplicação e reprogramação de saldos contidas na Portaria MDS nº 113/2015.



<sup>20</sup> Conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009).

Na Nota Técnica SNAS nº 14/2023, produzida com o objetivo de orientar sobre os requisitos e documentos para acesso ao Piso Variável de Alta Complexidade (PVAC), o Departamento de Proteção Social Especial e o Departamento do Fundo Nacional de Assistência Social destacaram possibilidades de utilização dos recursos, conforme quadro a seguir.

## O recurso pode ser utilizado para:

- 1** Estruturação do espaço que será utilizado para acolher as famílias e indivíduos com a aquisição de: lonas, madeirites, tendas, plástico preto grosso e etc.
- 2** Aquisição de alimentos, água, colchões, colchonetes, roupa de cama, cobertores, vestimentas, materiais de higiene e limpeza para uso no acolhimento provisório.
- 3** Contratação de equipe de referência que irá atuar diretamente com as famílias e indivíduos acolhidos.
- 4** Contratação de pessoa física ou jurídica para realização de reparos e adaptações para acessibilidade do espaço destinado para o acolhimento, sem que ocorra a ampliação do imóvel.
- 5** Contratação de equipes de apoio para cozinha, serviços gerais e segurança.
- 6** Aluguel de automóvel para deslocamento dos usuários e da equipe de referência.
- 7** Locação de imóveis para acolhimento provisório ou hospedagem (rede hoteleira e congêneres) para indivíduos ou grupo familiar por meio de contratos celebrados pelo poder público.

Fonte: MDS, UNICEF; 2023

Sobre a locação de imóveis para acolhimento provisório de forma coletiva, familiar ou individual, cabe destacar:

- O recurso pode ser utilizado para a **locação de imóvel pelo poder público, a ser ofertado como alojamento provisório na modalidade coletiva, familiar ou individual**, de modo a prover maior qualidade, proteção e segurança aos(as) usuários(as). Nessa modalidade, a moradia se caracteriza por uma unidade de alojamento provisório do indivíduo ou da família ou de grupos, enquanto provisão do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergência;
- É permitida a utilização dos recursos para o **acolhimento emergencial em rede hoteleira**, com locação temporária, pelo poder público, por meio de contrato de hospedagem (hotéis, pousadas ou congêneres);
- A locação de imóvel ou hospedagem deverá ser celebrada por meio de contratos realizados pelo poder público, **vedado o repasse de pecúnia às pessoas a título de auxílio moradia, auxílio aluguel ou benefício congêneres**.

Fonte: Nota técnica nº 14/2023 SNAS/MDS

**Atualmente, a utilização de recursos do Piso Variável de Alta Complexidade (PVAC) é vedada para:**

Concessão de benefícios eventuais;

Aluguel social;

Aquisição de bens e materiais permanentes;

Construção, ampliação e reformas de imóveis em entidades privadas;

Reformas que modifiquem a estrutura da edificação;

Obras públicas.

## Sobre a reprogramação dos saldos

Os saldos dos recursos financeiros do PVAC existentes na conta corrente específica do ente federado em 31 de dezembro de cada ano poderão ser aplicados no exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência, ou seja, em virtude da situação de emergência instalada na região.

Para a utilização do saldo existente em conta visado atender a uma nova situação de calamidade ou emergência, o município deverá solicitar autorização à Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS por meio de ofício, com a exposição da nova situação de emergência e a informação do valor de recursos existentes em conta, enviando a seguinte documentação:

- I. Decreto Municipal da situação de emergência ou estado de calamidade pública;
- II. Portaria de Reconhecimento federal da situação de emergência ou estado de calamidade pública;
- III. Requerimento do Cofinanciamento Federal, nos moldes da Portaria nº 90/2013.

Após a análise da Secretaria Nacional, poderá ser autorizada a utilização do saldo de recursos existente. Nas situações em que seja necessária a complementação de valores, em razão do número de pessoas acolhidas, será providenciado o repasse complementar de recursos que o município faça jus diante da situação apresentada.

Importante registrar que, nos casos em que houver a permanência de famílias e indivíduos em situação de desabrigo após o período de reconhecimento da situação de emergência ou estado de calamidade pública, é facultada a prorrogação da execução dos recursos durante a etapa de desmobilização de ações emergenciais para o restabelecimento dos serviços socioassistenciais até o limite de doze meses, a contar do encerramento do reconhecimento federal da situação de emergência ou estado de calamidade pública. Após esse período, o recurso remanescente não poderá ser mais reprogramado ou executado e deverá ser devolvido ao FNAS.



## Prestação de Contas

Na resposta à emergência é importante dar visibilidade e transparência aos investimentos e trabalho realizados. Na etapa pós-emergência, uma das atividades a serem feitas é providenciar a prestação de contas, caso o município tenha recebido recursos financeiros dos demais entes em razão da emergência.

A prestação de contas é etapa obrigatória para qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que assuma obrigações de natureza pecuniária em nome dela, tal como preconizado pelo parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal de 1988:

*“Art. 70 (...)*

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.*

Dessa forma, conforme texto constitucional, os recursos federais repassados para o cofinanciamento das ações socioassistenciais devem ter suas contas prestadas.

### Pirâmide Normativa da Prestação de Contas



O registro da prestação de contas dos recursos transferidos pelo Governo Federal deve ser feito por meio de um instrumento eletrônico disponibilizado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) chamado ***Demonstrativo Sintético de Execução Físico Financeira***.

O FNAS poderá requisitar esclarecimentos complementares visando à apuração dos fatos, quando houver indícios de informações inverídicas ou insuficientes, e aplicar as sanções cabíveis, bem como encaminhar aos órgãos competentes para as devidas providências, quando for o caso. Sendo assim, gestores devem se responsabilizar pela guarda de todos os documentos que comprovem as informações inseridas no sistema e o adequado uso do recurso federal, conforme regulamentado pela Portaria nº 124/2017.

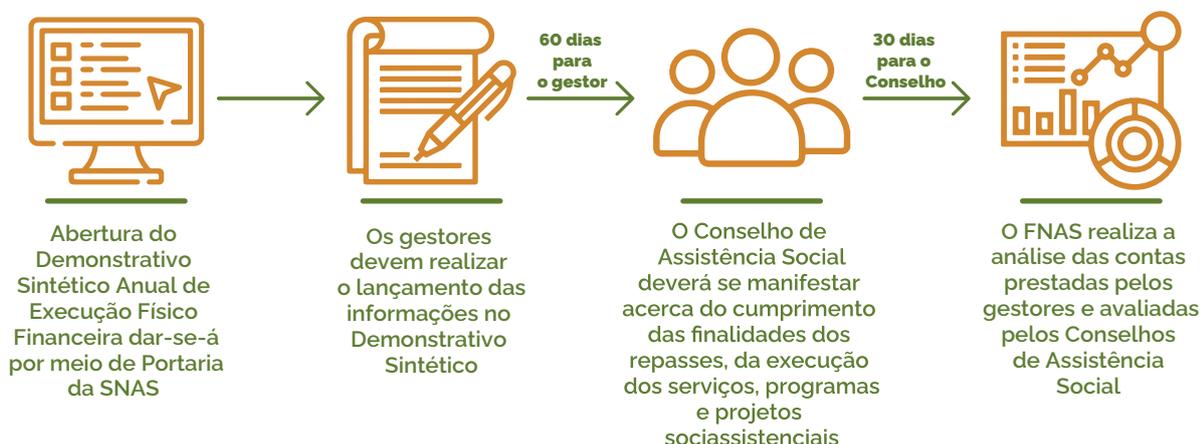
A Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015, dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal aos estados, Distrito Federal e municípios; a execução destes recursos nos serviços, programas e no aprimoramento da gestão e das regras para a prestação de contas dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, encaminhada por meio de sistema eletrônico no âmbito do SUAS; bem como outras medidas administrativas acerca do tema.



Na Portaria nº 113/2015 é definido o fluxo de preenchimento do Demonstrativo Sintético e do parecer do Conselho de Assistência Social, assim como os prazos de cada um dos atores no procedimento de prestação de contas. Fazem parte do fluxo de preenchimento do Demonstrativo Sintético, portanto, ações do órgão gestor, do Conselho de Assistência Social e do Fundo Nacional.

O lançamento das informações no *Demonstrativo Sintético de Execução Físico Financeira* pelos gestores deverá ocorrer no prazo de 60 (sessenta) dias da sua abertura no sistema. O Conselho de Assistência Social competente deverá se manifestar em até 30 (trinta) dias, mediante preenchimento de parecer no sistema.

Para facilitar a visualização dessa rotina, temos o seguinte diagrama abaixo:



Fonte: MDS, UNICEF; 2023

Quando da finalização do preenchimento do Demonstrativo Sintético pelo Gestor, independentemente do tempo transcorrido para a ação, o Conselho de Assistência Social poderá realizar seu parecer, não sendo necessário aguardar os 60 (sessenta) dias para iniciar a avaliação quanto ao cumprimento das finalidades dos repasses e de sua execução.

Para orientar o preenchimento, o FNAS disponibiliza anualmente a gestores e conselheiros o Manual de Preenchimento do Demonstrativo<sup>21</sup>. Nesse documento, estão detalhadas informações sobre acesso e preenchimento das abas que compõem o instrumento eletrônico e suas funcionalidades.

O acesso ao Demonstrativo e aos sistemas da Rede SUAS pela gestão da assistência social é realizado por meio do Sistema de Autenticação e Autorização (SAA), via login/usuário e senha individuais.

O Administrador Titular ou Adjunto da Secretaria de Assistência Social é responsável pelo preenchimento dos dados no Demonstrativo e, após a sua finalização, o parecer do Conselho só poderá ser preenchido e finalizado pelo Administrador Titular ou Adjunto do Conselho de Assistência Social.

Ao acessar o sistema, o usuário é direcionado no Menu "Pesquisar Demonstrativo" para indicar o ano sobre o qual deseja fazer a prestação de contas ou a retificação de algum formulário já preenchido daquele exercício selecionado. O sistema indica também a fase de preenchimento em que o município está (em preenchimento; em deliberação pelo Conselho; aprovada pelo conselho ou reprovado pelo Conselho).

## O que preencher?



21 Disponível em: [https://fnas.mds.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/Manual\\_Demonstrativo\\_2022.pdf](https://fnas.mds.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/Manual_Demonstrativo_2022.pdf)

O sistema é estruturado de forma que cada seção da prestação de contas se relacione com cada conta corrente específica dos serviços, programas, projetos e dos incrementos realizados na modalidade fundo a fundo. Em casos esporádicos, quando há saldo em contas mais antigas, não utilizadas para novos repasses, essas são associadas à conta mais recente referente à mesma ação socioassistencial.

A prestação de contas realizada no Demonstrativo Sintético possui um conjunto de informações já preenchidas pelo próprio FNAS, no que diz respeito aos valores de repasses efetuados no exercício e aos saldos iniciais e finais do exercício. Cabe ao gestor(a) informar quanto à utilização dos recursos durante o exercício e complementar os dados referentes a receitas, inserindo no sistema os valores obtidos com as aplicações financeiras e créditos próprios que porventura tenham sido depositados nas contas específicas.

No primeiro bloco, são disponibilizadas informações quanto às receitas oriundas do cofinanciamento federal. Importante ficar atento as seguintes informações:

- Na parte destinada à declaração das receitas, são apresentadas informações referentes aos recursos disponíveis durante o exercício para a execução de determinado serviço, programa, projeto ou programação.

- São detalhados os recursos oriundos de saldos de exercícios anteriores, já preenchidos automaticamente no sistema, conforme informado por arquivo encaminhado pelo Banco do Brasil; os valores recebidos de repasses do FNAS durante o exercício, considerando o regime de caixa (créditos efetivamente recebidos durante o exercício, conforme extrato bancário); o valor obtido mediante aplicação dos recursos no mercado financeiro, informação essa introduzida no sistema pelo gestor, de forma obrigatória; e demais créditos na conta específica, valor a ser informado pelo gestor caso exista.

No segundo bloco de informações, deverão ser preenchidos os campos com os valores dos gastos realizados pelo(a)s gestor(a)s com os recursos oriundos do cofinanciamento federal, durante o exercício de referência do Demonstrativo Sintético. Nesse ponto, deve-se atentar para as seguintes orientações gerais:

- Deverão ser declarados todos os desembolsos realizados com recursos federais no exercício do Demonstrativo Sintético. Os campos são de preenchimento obrigatório e caso não tenha ocorrido desembolso em algumas das categorias de gastos, o campo deverá ser preenchido com o valor zero.

- O(a) gestora(a) deverá preencher os campos das despesas conforme a categoria dos gastos questionados, os quais são somados e totalizados para formação da execução financeira do período. É importante mencionar que no bloco onde são apuradas as despesas, também devem ser declaradas possíveis devoluções de recursos, por meio da Guia de Recolhimento da União – GRU, com os recursos das respectivas contas específicas do cofinanciamento federal.

- O(a) gestor(a), como forma de verificação do seu preenchimento, deverá observar se as despesas executadas, somadas do saldo ao final do período se equivalem as receitas declaradas. Isso quer dizer que todo o recurso disponível para o exercício, descontados os gastos efetuados deve ser igual ao saldo ao final do exercício. A fórmula de cálculo para verificação é: **Receitas – Despesas = Saldo ao final do exercício**

Por fim, quanto à execução financeira do Demonstrativo Sintético, o sistema traz as informações pertinentes ao saldo financeiro presente nas contas correntes específicas, já devidamente preenchidas conforme arquivo do Banco do Brasil encaminhado ao FNAS.

É importante lembrar que o saldo financeiro total é equivalente ao somatório do saldo da conta corrente mais recente para determinada ação socioassistencial e das contas anteriores associadas ao mesmo objeto.

Documentos de comprovação da execução das despesas:

- Além de realizar o preenchimento do sistema do Demonstrativo Sintético, o gestor deve guardar os documentos comprobatórios relativos à execução dos recursos e mantê-los à disposição da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e dos órgãos de controle interno e externo.

- A Portaria nº 124/2017 foi elaborada com o intuito de padronizar e auxiliar a organização dessa documentação nas diversas estruturas administrativas dos municípios, estados e Distrito Federal. Deve-se manter também arquivado pelo órgão gestor da Política de Assistência Social, preferencialmente pelo Fundo de Assistência Social, relatórios de fiscalização *in loco*, quando houver, assim como as atas e resoluções do Conselho de Assistência Social.

- Os fundos de Assistência Social dos estados, municípios e Distrito Federal deverão manter relação de pagamentos atualizada, da qual conste todas as despesas realizadas. É importante o gestor verificar se a relação de pagamentos foi devidamente disponibilizada para consulta pública, preferencialmente em meio eletrônico, em seu sítio oficial.

A Portaria SNAS nº 124/2017 também relaciona os documentos que deverão ser arquivados e que comporão os processos administrativos orçamentários e financeiros no âmbito dos entes federados. Essa organização é fundamental para facilitar o acesso dos órgãos de controle e o envio ao MDS de documentação complementar, quando solicitada.



**Acesse aqui a  
Portaria , 124, de 29 de junho de 2017.**



## Listagem dos documentos que deverão estar presentes nos processos administrativos

### Processos Licitatórios

(Art. 16)

- I - Termo de referência ou projeto básico;
- II - Pareceres jurídicos pertinentes;
- III - Declaração de dispensa/ inexigibilidade de licitação, se for o caso;
- IV - Edital de licitação;
- V - Cotação de preços;
- VI - Atas;
- VII - Ato normativo de designação de Comissão de Licitação;
- VIII - Documentação do licitante vencedor;
- IX - Adjudicação da licitação;
- X - Homologação da licitação;
- XI - Cópia do contrato;
- XII - Cópias das publicações oficiais pertinentes ao processo;
- XIII - Ato normativo de designação de fiscal do contrato.

### Processos de Pagamentos

(Art. 17)

- I - Justificativa das despesas;
- II - Autorização do ordenador de despesa;
- III - Nota de empenho assinada;
- IV - Faturas e ordens de serviço;
- V - Nota de liquidação;
- VI - Cópias de cheques, ordens bancárias ou comprovantes de transferência;
- VII - Notas fiscais;
- VIII - Extratos bancários.

### Processos de Prestação de Contas

(Art. 18)

- I - A relação de pagamento de que trata o art. 13;
- II - Os quadros descritivos por grupo de despesas de que trata o art. 14;
- III - Extratos bancários;
- IV - Cópias de cheques, ordens bancárias ou comprovantes de transferência;
- V - Notas fiscais.

### Outros documentos que poderão constar dos processos mencionados

- I - Conciliação bancária;
- II - Instrumentos de parcerias formalizadas com entidades privadas;
- III - Balancete financeiro;
- IV - Memorial fotográfico;
- V - Relação ou relatório de recebimento de bens e serviços;
- VI - Demonstrativo de execução da receita e despesa;
- VII - Comprovantes de recolhimento à União (GRU).

Fonte: Fonte: 23º Encontro Nacional do CONGEMAS: Oficina de financiamento do SUAS e gestão local realizada pelo FNAS

## Recomendações aos municípios/DF no âmbito da Gestão Orçamentária e Financeira do SUAS para atuação em emergências:

### Pré-emergência



**Prever programa orçamentário e dotação financeira** para atendimento de situações de emergência.

### Emergência



**Mobilizar recursos financeiros** e solicitar cofinanciamento federal e/ou estadual para ações socioassistenciais federal e/ou estadual para ações socioassistenciais (quando aplicado).

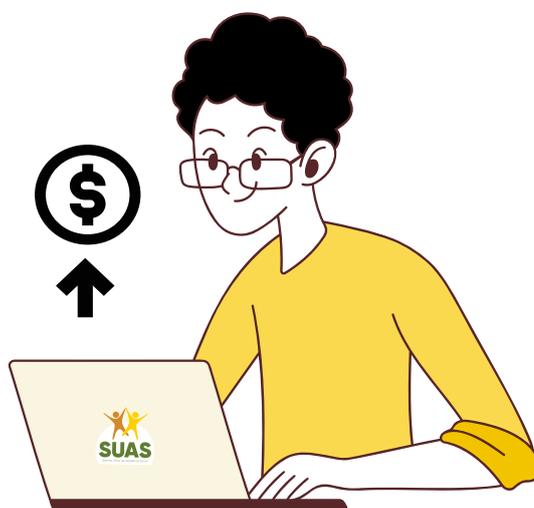
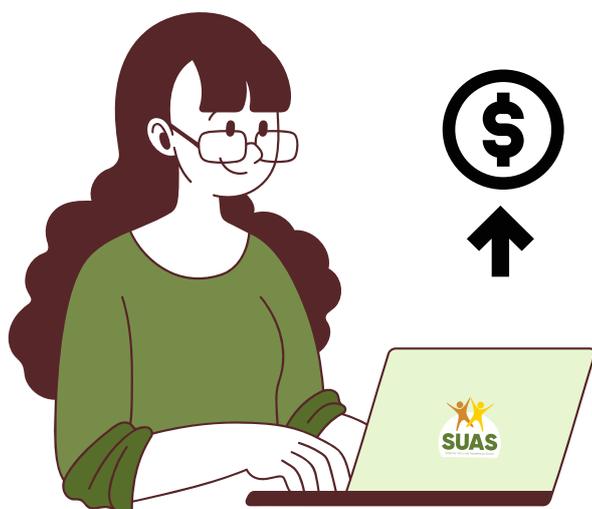
### Pós-emergência



**Mobilizar recursos financeiros para as ações socioassistenciais** a serem executadas no pós-emergência.



**Providenciar a prestação de contas necessária** quando receber recursos financeiros dos demais entes em razão da emergência. Importante também dar visibilidade e transparência aos investimentos e trabalho realizado.



07

**Aspectos importantes  
a serem considerados  
na Gestão Legal,  
Administrativa e  
do Trabalho**

## 07 - Aspectos importantes a serem considerados na Gestão Legal, Administrativa e do Trabalho

### **Benefícios Eventuais**<sup>22</sup>

Os benefícios eventuais são provisões materiais ofertadas para enfrentar situações provisórias de desproteção decorrentes ou agravadas por nascimentos, mortes, vulnerabilidades temporárias e calamidades públicas. Essa definição provém da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993.

A regulamentação dos benefícios eventuais ocorreu em 2007, com a publicação do Decreto nº 6.307/2007, que definiu os princípios e a caracterização dessas provisões,

- **Benefício Eventual por Situação de Nascimento:** para atender preferencialmente às necessidades do nascituro; apoio à mãe, nos casos de natimorto e morte do recém-nascido; e apoio à família, no caso de morte da mãe.
- **Benefício Eventual por Situação de Morte:** para atender prioritariamente a despesas de urna funerária, velório e sepultamento; a necessidades urgentes da família para enfrentar riscos e vulnerabilidades advindas da morte de um de seus provedores ou membros; e a ressarcimento, no caso da ausência do benefício eventual no momento que este se fez necessário.
- **Situação de Vulnerabilidade Temporária:** caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar. Os riscos, perdas e danos podem decorrer da falta de acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família: falta de alimentação; falta de documentação e de domicílio; situação de abandono ou impossibilidade de garantir abrigo aos filhos; perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, presença de violência física ou psicológica na família ou situações de ameaça à vida; e outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.
- **Calamidades Públicas:** para atendimento de vítimas de emergências e calamidades públicas. Nessas circunstâncias, poderão ser ofertados benefícios eventuais previstos para as situações de nascimento, morte e vulnerabilidade temporária. O objetivo é garantir a sobrevivência e a reconstrução da autonomia dos atingidos por desastres.



<sup>22</sup> Conteúdo adaptado das Orientações Técnicas Sobre Benefícios Eventuais no SUAS (Ministério da Cidadania, 2018)

Os benefícios eventuais são ofertas que se afirmam como garantia de direitos relativos à cidadania e devem ter caráter de prontidão. Sua concessão deve ser feita em pecúnia, bens ou serviços aos indivíduos e às famílias com impossibilidade temporária de arcar, por conta própria, com o enfrentamento de situações de vulnerabilidade decorrentes ou agravadas por contingências que causam danos, perdas e riscos, desprotegendo e fragilizando a manutenção e o convívio entre as pessoas (Caderno de Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS - SNAS, 2018).

**A oferta de benefícios eventuais em situações de emergência se dá pelo agravamento da situação de vulnerabilidade vivenciada ou em casos em que a família não estava vulnerável e a emergência fez com que ela perdesse seus bens ou tivesse seu campo relacional afetado. A identificação das necessidades deve ser realizada pelas equipes de referência do SUAS.**

Para compreender a gestão dos benefícios eventuais nesses contextos, é necessário destacar o papel dos entes federados. No planejamento orçamentário para oferta de benefícios eventuais, destacam-se as atribuições de municípios e do Distrito Federal, uma vez que são os responsáveis pela execução da oferta. Desta forma:

- **Municípios e Distrito Federal:** são os responsáveis por regulamentar os benefícios eventuais e organizar sua oferta, destinando recursos financeiros (art. 14, inciso I e art. 15, inciso I da LOAS).



- **Estados:** responsáveis por prestar apoio técnico e financeiro aos municípios como forma de participação no custeio da oferta (art. 13 da LOAS, inciso I).
- **União:** responsável por definir e elaborar normas gerais, orientar e assessorar estados, DF e municípios sobre regulamentação e oferta dos benefícios eventuais.

Os **Conselhos de Assistência Social** também exercem um importante papel em relação aos benefícios eventuais. Eles são responsáveis pela deliberação de critérios e prazos que subsidiam a regulamentação dos benefícios eventuais. Também devem acompanhar a oferta, identificar e receber eventuais denúncias de irregularidades e propor melhorias nas normativas vigentes, quando for o caso.

Quando o município/DF não tem previsão em Lei para a oferta de benefícios eventuais, as definições de critérios e prazos pelo Conselho de Assistência Social, aprovadas e publicadas em Resolução, devem orientar o Poder Executivo e Legislativo para elaboração do capítulo sobre benefícios eventuais na Lei Municipal/Distrital do SUAS. O processo de normatização dos benefícios eventuais envolvendo Poder Executivo, Legislativo e Conselho de Assistência Social contribui para romper com a perspectiva de oferta assistencialista.

Portanto, é imprescindível que a gestão faça a normatização, planejamento, gestão dos benefícios eventuais, em especial no que se refere à temática do benefício eventual em emergência.

Esse assunto será abordado em fascículo próprio desta coletânea.



*Acesse aqui  
as orientações  
técnicas sobre  
benefícios  
eventuais no  
SUAS:*



## Atenção aos públicos prioritários

Há territórios mais expostos ou propícios a eventos adversos e estes são geralmente ocupados por famílias e indivíduos que estão em maior situação de vulnerabilidade social e menor capacidade de fazer frente aos danos e prejuízos. Há também populações em maior grau de vulnerabilidade com recortes de gênero, raça e outras características. Assim como comunidades indígenas, ribeirinhas, quilombolas, que historicamente sofrem exclusão nas decisões políticas relacionadas aos territórios que habitam. Há populações que migram ou são deslocadas para áreas de maior risco. O território é um dos elementos-chave da Política Nacional de Assistência Social, bem como espaço de compreensão dos desastres e seus impactos.

Assim, é preciso ampliar a atenção aos territórios com presença de famílias e indivíduos que mais necessitam de proteção e de cuidados.

A figura abaixo representa a atenção necessária:



## IMPORTANTE

*A própria situação de emergência poderá levantar necessidades novas e específicas de públicos prioritários. Portanto, novos contextos exigem que seja feita a reflexão de quais públicos carecem da atenção especial do SUAS em cada situação.*

## **Articulação intersetorial**

A articulação intersetorial no contexto das emergências refere-se à cooperação e integração entre diferentes setores e políticas públicas para fortalecer as ações e garantir complementaridade nas ações e respostas. As iniciativas de articulação visam otimizar recursos, evitar duplicidade de esforços e cooperar com a agilidade necessária nos diferentes contextos.

Nesse sentido, é muito importante que o SUAS coloque em prática estratégias de articulação com setores como Proteção e Defesa Civil, Saúde, Habitação, Direitos Humanos, Urbanismo, Educação, além do Sistema de Justiça, Órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e outros, de acordo com cada caso.

**A convergência de esforços em prol da proteção integral da população exposta ou atingida por emergências deve balizar ações conjuntas expressas em planos, protocolos e fluxos de atendimento integrado, além de estratégias de sensibilização e capacitação (workshops, oficinas, seminários, eventos) e espaços para troca de informações que podem ser colocadas em prática a partir dos mecanismos já existentes (como portal de informações e escolas de formação). As ações devem ser revisadas e aprimoradas com frequência, considerando os resultados alcançados e lições aprendidas.**

Este campo de atuação está em constante construção e será abordado em fascículo próprio desta coletânea.

## **Articulação entre a rede socioassistencial**

A articulação entre a rede socioassistencial é uma prática fundamental preconizada nas diretrizes e orientações técnicas da Assistência Social. Envolve a integração de diversos serviços, programas e ações, tanto de iniciativa do poder público quanto da sociedade civil, visando atender de forma mais eficaz a proteção social das famílias e indivíduos em vulnerabilidade social.

**A articulação entre a rede socioassistencial é essencial para proporcionar uma resposta mais eficiente, rápida e integral aos desafios colocados pelas emergências.**

Para colocar em prática esse nível de articulação, reforça-se o necessário desenvolvimento de um trabalho de mobilização e reconhecimento do papel de cada unidade e serviço que compõe a rede socioassistencial no contexto de uma emergência e definição do tipo de atividade a ser desenvolvida a partir das suas ofertas. Também é muito importante, como já destacado, estabelecer mecanismos de comunicação sistemática entre gestão, unidades e serviços e uma agenda de diálogo e capacitação para garantir que as emergências sejam tratadas de forma transversal a todos os serviços do SUAS. Lembrando que o engajamento na construção do Plano de Contingência é fundamental.

## **Articulação com os Conselhos e Controle Social**

Os Conselhos de Assistência Social são responsáveis por abordar as emergências em todas as funções que desempenham, no controle social e na garantia da participação social. A instância deve pautar o tema de forma transversal em todas as comissões temáticas, assim como capacitar os conselheiros sobre os temas relativos à execução da política municipal no contexto de emergências, assegurar ações de preparação, adaptação e respostas no Plano Municipal de Assistência Social, apreciar e aprovar medidas e prestação de contas, aprovar e monitorar o Plano de Contingência e garantir representatividade da população atingida nos mecanismos e processos de participação social, além de promover iniciativas de disseminação sobre o tema e ações interconselhos.

## **Participação Social**

Direito a ser assegurado pelo SUAS, a participação social nas emergências é um princípio disseminado pela Política de Proteção e Defesa Civil a ser adotado pelos diferentes setores para garantir que as respostas aos eventos adversos considerem as necessidades, perspectivas e experiências das comunidades atingidas.

**A participação da população nos processos de preparação, resposta e recuperação melhora a eficácia das ações, promove a resiliência comunitária e reforça a legitimidade das intervenções.**

No âmbito do SUAS, a participação da população pode ser assegurada por meio de escuta no planejamento das ações e no momento da emergência e pós-emergência. Deve envolver associações, coletivos e movimentos com representantes de comunidades atingidas ou expostas a riscos de desastres.

**Uma estratégia importante é a articulação com os Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (Nupdec), quando existentes no município, os quais têm a finalidade de desenvolver um processo de orientação permanente junto à população para a prevenção e minimização dos riscos e desastres nas áreas de maior vulnerabilidade.**



## Gestão da informação, transparência e comunicação pública

A gestão da informação e a transparência nas políticas públicas são elementos estruturantes para promover a eficácia, eficiência e accountability (responsabilização) das ações, além de fortalecer a participação social e a confiança da população no papel desempenhado pelo Estado. No contexto das emergências, devem ser considerados com prioridade em todas as iniciativas planejadas e adotadas no âmbito do SUAS, especialmente durante a emergência.

“Entende-se que a accountability governamental se materializa a partir da divulgação de informações claras e tempestivas acerca de resultado da atuação da gestão pública, bem como suas implicações para com a sociedade. Essa divulgação deve abranger informações quantitativas e qualitativas, disponibilizadas de forma acessível a todos os atores sociais, em meios de comunicação eficazes, com destaque para a internet” (CRUZ; 2010).

A **gestão da informação** durante uma emergência deve ser orientada por dados e informações confiáveis e integrada com a Vigilância Socioassistencial. Deve viabilizar a coleta de dados sobre a execução das medidas de respostas, zelar pela fidedignidade e padronização na divulgação das informações, segurança e privacidade, respeitando normas contidas na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Deve ainda prever análises que possam subsidiar tomadas de decisões.

A **transparência das informações** à sociedade deve ser assegurada por meio de portais e canais de comunicação, alinhados aos processos estabelecidos pelo Órgão da Defesa Civil local, comitê de crise ou similar. Deve prestar informações frequentes sobre as ações desenvolvidas no âmbito do SUAS, dar publicidade à concessão de benefícios, prestações de contas e fazer chegar à população atingida.

A **transmissão das informações** deve ser articulada com os meios de comunicação pública. As informações precisam ser claras, objetivas e com respeito à população atingida. Deve considerar o público interno e externo e fazer uso de mecanismos como balanços, informes e *releases*. É muito importante garantir que as ações desenvolvidas sejam de acesso e conhecimento de todas as áreas do SUAS, antes do público externo. As iniciativas de comunicação devem, ainda, garantir canais de manifestação para *feedback* da população e, inclusive, para os trabalhadores do SUAS.

## Orientações úteis

Ao longo dos anos, a ampliação progressiva do escopo e da atuação da Secretaria Nacional de Assistência Social/Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social frente a diferentes contextos de emergência, precisou ser acompanhada de aprimoramentos institucionais. As respostas sobre as emergências alcançaram um patamar central na atuação estatal, fazendo com que o Governo Federal concentrasse esforços para fornecer respostas céleres e de qualidade à população. Para tal, as experiências passadas foram revisitadas, repensadas, melhoradas e incorporadas a novos arranjos institucionais de toda a esfera governamental.

Evidenciou-se que o planejamento financeiro será ainda mais eficiente com a incorporação das ações estruturadas, pelos diversos entes federados, aos Planos de Assistência Social e ao Plano Plurianual (PPA), assim como estarão asseguradas as ações se inseridas na Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orgânica Estadual/Municipal/DF.

Ainda, que é preciso aprofundar o conhecimento das legislações federais, estaduais e locais acerca de licitações, contratos, celebração de parcerias e, em especial, sobre os ritos e procedimentos específicos destinados a contextos de emergência, visando otimizar as contratações. Acredita-se que esse aprofundamento possa contribuir para uma maior eficiência, uniformização e segurança jurídica no âmbito da Administração Pública.

Alguns modelos serão indicados abaixo. As minutas foram elaboradas pela Advocacia-Geral da União (AGU) e podem ser aplicadas por estados, Distrito Federal e municípios, com possibilidades de adequações, conforme as especificidades de cada processo. Essa ação de compartilhamento de modelos segue a orientação prevista na Lei nº 14.133/21 em seu artigo 19.



1. Modelos da Lei nº 14.133/2021 para Pregão
2. **Modelos da Lei nº 14.133/2021 para Contratação Direta**
3. **Contratação Direta de Objeto Específico (Lei nº 8.666/93)**
4. Compras – Lei nº 8.666/93 e nº 10.520/02
5. **Serviços Não Continuados Lei nº 8.666/93 e nº 10.520/02**
6. Serviços Continuados Sem Mão de Obra Exclusiva – Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02
7. Serviços Continuados Com Mão de Obra Exclusiva – Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02
8. Serviços Comuns de Engenharia – Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02



*Acesse os modelos de  
contratação de bens e  
serviços da AGU*



O processo licitatório só é dispensável em casos específicos, sendo um dos casos previstos 'compras abaixo de R\$50.000,00' e para 'contratação de obras e serviços de engenharia ou de manutenção de veículos automotores abaixo de R\$100.000,00'; conforme o art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

Modelos (em negrito os modelos de maior interesse):

- **Contrato Contratação Direta Compras**
- **Contrato Contratação Direta Serviços**
- Contrato Contratação Direta Serviços com Dedicção de Mão de Obra
- Contrato Contratação Direta Serviços Comuns de Engenharia
- Lista de Verificação Contratação Direta
- **Termo de Referência Contratação Direta Compras**
- **Termo de Referência Contratação Direta Serviços**
- Termo de Referência Contratação Direta Serviços com Dedicção de Mão de Obra
- Termo de Referência Contratação Direta Serviços Comuns de Engenharia

Fonte: Caderno de Orientações do Programa PROCAD-SUAS. ANEXO I.



A stylized orange figure with its arms raised, serving as a background for the text. The figure is composed of a circle for a head and two long, tapered shapes for arms.

**08**

**Fique por  
dentro!**

## 08 - Fique por dentro!

Aponte a câmera para os QR Codes abaixo e acesse:



*Conheça a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil:*



*Conheça o CEMADEN:*



*Conheça o Marco de Sendai*



*Conheça a Agenda 2030*



*Como regulamentar a Lei do SUAS no seu município?*



*Norma Operacional Básica - NOB/ SUAS 2012*



*Conheça as Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais:*



*Acesse aqui o "Formulário Nacional para Registro de Informações de Famílias e Indivíduos em Situações de Emergência e Calamidade Pública no SUAS"*



*Conheça o curso: "Elaboração do Plano de Contingência para Riscos de Desastres":*





*Saiba como decretar estado de calamidade pública ou situação de emergência no seu município, quando necessário:*



*Acesso ao sistema de parcelas pagas:*



*Acesse aqui informações sobre o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências e o Piso Variável de Alta Complexidade – PVAC*



*Acesse a Portaria MDS nº 113, de 10 de dezembro de 2015:*



*Acesse aqui a Portaria SNAS nº 124, de 29 de junho de 2017.*



*Acesse aqui o Decreto nº 6.307/2007*



*Acesse aqui as orientações técnicas sobre benefícios eventuais no SUAS:*



*Acesse os modelos de licitações e contratos da Advocacia Geral da União - AGU*



*Acesse os modelos de contratação de bens e serviços da AGU*



09

# **Referências Bibliográficas**

## 09 - Referências Bibliográficas

BOWEN, Thomas et al. **Proteção Social Adaptativa: Construindo Resiliência a Choques. Desenvolvimento Internacional em foco.** Washington: Banco Mundial, 2020.

BRASIL. **LEI Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)

BRASIL. Ministério do Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Apresentação sobre o Serviços de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.** Brasília: SNAS, 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Elaboração de Plano de Contingência - livro base.** Brasília: MDIR, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS.** Brasília: MDS, 2005. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/nob\\_suas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **NOB-SUAS – Norma Operacional Básica do SUAS.** Brasília: MDS, 2012. Disponível: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS.** Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Reimpressão 2014. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientação aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social.** Brasília: MDS, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria Nº 113, de 10 de dezembro de 2015** (Dispõe da transferência do Fundo a Fundo e Blocos de Financiamento). Brasília: MDS, 2015.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS**. Brasília: MC, 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Diretrizes para Atuação da Política de Assistência Social em contexto de Emergência Socioassistencial**. Brasília: MC, 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **A atuação da Assistência Social em Emergência Socioassistencial. Formação no SUAS para Funções de Nível Superior. Módulo 1 do curso**. Brasília: MDS, 2023. 28 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **A atuação da Assistência Social em Emergência Socioassistencial. Formação no SUAS para Funções de Nível Superior. Módulo 2 do curso**. Brasília: MDS, 2023. 32 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Emergências no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. O que fazer?** Brasília: MDS.UNICEF, 2023. 40 p. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/media/27386/file/emergencias-no-suas-o-que-fazer.pdf>. Acesso em 15/01/2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Diagnóstico de capacidades e necessidades municipais em proteção e defesa civil**. Brasília: MDR, 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente, Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. **Cuidado a Trabalhadores em Desastres e Emergências em Saúde Pública**. Brasília: Ministério da Saúde, 2023. (no prelo)

BRASIL. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNP-DEC)**. Brasília: SEDEC, 2007.

CRUZ, Cláudia Ferreira da. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UFRJ, 2010.

CRUZ, José Ferreira; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em pauta**. Brasília: MDS, 2014. 300p.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília: MDS, 2011. 144 p.

UNISDR - United Nations International Strategy for Disaster Reduction. **Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030**. Genebra: UNISDR, 2015.



Contato para gestores(as) e trabalhadores(as):

 [emergencianosuas@mds.gov.br](mailto:emergencianosuas@mds.gov.br)

 (61)99321-0068

Contato para usuários(as):

 /121



MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO  
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,  
FAMÍLIA E COMBATE À FOME

