



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

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

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

Diretrizes de Acessibilidade aos Benefícios

Centro de Apoio dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis - MPRS

Porto Alegre/RS

2024



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

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

Ementa:

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

7.1.1 a contratação emergencial de equipe de referência para atuar diretamente com as famílias e indivíduos atingidos, face à possibilidade de recorrer ao cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS1, bem como ao cofinanciamento estadual², este destinado ao suporte financeiro dos abrigos provisórios;

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

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

7.3. descentralizar os locais de cadastramento das pessoas elegíveis aos benefícios sociais e financeiros, preferencialmente nos equipamentos da rede do SUAS (CRAS, CREAS etc.), cuja localização e instalação baseiam-se em fatores de vulnerabilidade e risco³, com vista a 7.3.1) permitir às pessoas abrigadas e às desalojadas o acesso rápido e eficiente aos benefícios disponíveis; e 7.3.2) evitar a disponibilização de local único, com filas, demora excessiva nos atendimentos, contribuição para conflitos interpessoais, estresse dos usuários, exposição a intempéries climáticas nas filas, longos deslocamentos, etc.;

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

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

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

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

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

1. FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO:

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Art. 3º São objetivos do Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e Emergência: [...]

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

Tal conjunto normativo, portanto, autoriza a aplicação dos recursos originados do cofinanciamento federal na **contratação de equipe de referência que irá atuar diretamente com as famílias e indivíduos atingidos pela calamidade**, sendo tal destinação mencionada em cartilha elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, intitulada “Orientações para utilização dos recursos do Piso Variável de Alta Complexidade⁴”.

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

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

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



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

Complexidade (PVAC) e recursos remanescentes do enfrentamento da pandemia de Covid-19, abrangendo saldos de programações do Sistema de Gestão de Transferência Voluntária (SIGTV) e de emendas parlamentares destinadas a custeio e manutenção de unidades de serviços socioassistenciais⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



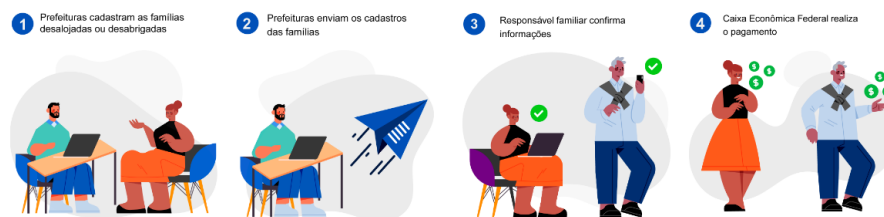
Ministério Público do Rio Grande do Sul
Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Proteção aos Vulneráveis

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

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

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

Como vai funcionar



1. O município envia para o Governo Federal os dados de cada família, informando seus membros e o endereço completo. Aqui, ele deve identificar o nome do responsável pela família, de preferência uma mulher.
2. A pessoa identificada como responsável pela família acessa o sistema, clicando no botão Sou Cidadão acima. Ela vai precisar usar sua conta GovBr para confirmar os dados.
3. Após a confirmação, os dados são enviados para a Caixa Econômica Federal, que efetuará o pagamento.
4. As pessoas que possuem conta na Caixa receberão o dinheiro nesta conta. Para quem não tem, será aberta automaticamente uma conta poupança no nome do responsável pela família, que acessará o dinheiro com o aplicativo Caixa TEM.

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

“Art. 1º [...] § 2º O Apoio Financeiro consiste no pagamento de parcela única no valor de R\$ 5.100,00 (cinco mil e cem reais).

§ 3º O Apoio Financeiro está limitado a um recebimento por família.

Art. 2º Serão consideradas famílias desalojadas ou desabrigadas aquelas que se enquadrem nos termos do disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012.

Art. 3º O acesso ao Apoio Financeiro dependerá das informações, a serem enviadas pelo respectivo Poder Executivo municipal, acerca das famílias de que trata o art. 1º e da autodeclaração do responsável familiar, que atestará, sob as penas da lei, que cumpre os requisitos de elegibilidade ao mencionado Apoio.

§ 1º A autodeclaração de que trata o caput incluirá obrigatoriamente documentação que comprove por qualquer meio o endereço residencial da família.

[...]”



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

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

[...]

Art. 2º O Poder Executivo Municipal será responsável, na forma do art. 3º da Medida Provisória n. 1.219, de 2024, pela identificação:

I - dos elegíveis ao Apoio Financeiro com os seguintes dados:

- a) nome completo e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do responsável familiar, preferencialmente a mulher;*
- b) nome completo e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) dos demais integrantes da família;*
- c) endereço completo de residência; e*
- d) telefone para contato.*

II - das áreas efetivamente atingidas, com a indicação dos logradouros que foram parcial ou integralmente inundadas ou danificadas por enxurradas ou deslizamentos em decorrência dos eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul.

Parágrafo único. É condição para recebimento do Apoio Financeiro que a residência informada na alínea "c" do inciso I do caput esteja compreendida nas áreas indicadas no inciso II.

[...]

Art. 5º Cumpridos os requisitos de que trata o art. 2º, a autodeclaração do responsável familiar atestará para todos os efeitos legais, de forma eletrônica, o cumprimento dos requisitos:

- I - de elegibilidade individual; e*
- II - de residência.*

[...]

Art. 6º Cumpridas as etapas anteriores, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional descentralizará à Caixa Econômica Federal o crédito necessário ao pagamento do Apoio Financeiro.

Art. 7º Após o disposto no art. 6º, a Caixa creditará na conta do responsável familiar a parcela única do Apoio Financeiro."

Registre-se que o procedimento de acesso do referido benefício federal e seus respectivos critérios são objeto do Inquérito Civil n.º 80/2024/PRDC-ADJ, do Ministério Público Federal, consoante noticiado⁶, tendo sido determinada a expedição de ofício ao Secretário-Executivo do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, nos seguintes termos:

[...]

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



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

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

- a) que tipo de orientação foi encaminhadas aos municípios para definição do enquadramento e identificação das famílias desalojadas ou desabrigadas;
- b) qual o conceito de "família" utilizado para fins de recebimento do auxílio financeiro, considerando a possibilidade da existência de mais de um núcleo familiar em uma mesma residência;
- c) as razões do cadastro a ser informado pelos municípios

necessitar do número de telefone para contato (art. 2º, 1, d, da Portaria MIDR nº 1.774/2024);

- d) como será realizada a verificação de eventuais omissões do município no cadastramento de pessoas desalojadas ou desabrigadas que não conseguirem a obtenção do benefício;
- e) como será dada transparência ativa aos beneficiários do Apoio Financeiro para que haja o efetivo controle social e evite a ocorrência de recebimentos indevidos, no site do Ministério e dos próprios Municípios;
- f) como será dada transparência das áreas efetivamente atingidas, com a indicação dos logradouros que foram parcial ou integralmente inundadas ou danificadas por enxurradas ou deslizamentos em decorrência dos eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul, no site do Ministério;
- g) indicação de outras medidas adotadas por esse Ministério para identificação dos beneficiários, tais como, identificação e cadastramento das pessoas que hoje ainda permanecem em abrigos, diretamente ou com o auxílio do governo estadual ou municipal.

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

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



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

A título de exemplo, Porto Alegre está reunindo dados dos beneficiários através do “Registro Unificado”⁷, método de cadastramento criado pelo referido município que pode ser realizado eletronicamente ou em vários pontos físicos, conforme divulgado em seu sítio eletrônico. Tal cadastramento, porém, exige a informação de vários dados que transcendem os necessários para a concessão do Auxílio Reconstrução, o que pode dificultar o acesso a este, embora tenha a Prefeitura de Porto Alegre divulgado que o Registro Unificado visa a objetivos para além do Auxílio Reconstrução⁸.

Canoas, por sua vez, disponibiliza apenas formulário eletrônico para cadastramento dos beneficiários do Auxílio Reconstrução⁹, não havendo informação da existência de pontos físicos com a mesma finalidade. Registre-se, nesse ponto, que o Gabinete de Assessoramento Técnico em Direitos Humanos do Ministério Público do Rio Grande do Sul analisou, do ponto de vista técnico, “o atendimento pela política de Assistência Social do município de Canoas/RS, no tocante ao CadÚnico, no contexto de calamidade decorrente de enchentes no mês de maio/2024 na Central de Atendimento do CadÚnico”, resultando na elaboração do Documento n.º 0084/2024, publicado em 2024¹⁰. Por ocasião desse exame, foram lançadas importantes observações acerca do Auxílio Reconstrução:

“3. CENTRAL DE ATENDIMENTO DO CADÚNICO

A Central encontra-se instalada em prédio situado na Rua Siqueira Campos, 38, no Centro do Município, próximo à BR 116. O prédio foi alugado pela Prefeitura Municipal por quatro meses, conforme colhido, com recursos do IGDSUAS que estavam em Caixa (sic).

[...]

A logística organizada consiste no seguinte:

a) Distribuição de senhas na entrada: sendo previstas pela equipe de atendimento 1200/dia, ao passo que foi divulgada em mídias da Prefeitura Municipal 2000/dia (<https://www.canoas.rs.gov.br/noticias/prefeitura-abre-nesta-segunda-feira-central-de-atendimento-do-cadunico/>);

⁷ Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smds/noticias/prefeitura-ja-enviou-mais-de-65-mil-cadastrados-ao-auxilio-reconstrucao> Acesso em: 05/06/2024

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

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

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



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

b) Chamada por microfone das senhas conforme o volume de atendimento em transcurso;

c) Triagem das pessoas chamadas para atendimento: esse procedimento é executado por assistentes sociais que identificam de modo preliminar a demanda do usuário, avaliando se é caso de inserção em CadÚnico (novos cadastros) ou requer outra orientação. **Para casos em que a pessoa procura o Auxílio Reconstrução do Governo Federal, e não possui condições de efetuar o autocadastro, isso é feito em dois computadores disponíveis em sala interna ao salão maior.** Neste momento, não estão sendo feitos ajustes no cadastro ou quaisquer revisões, somente cadastros novos;

d) Inserção em CadÚnico: há três grupos destinados a esse procedimento, em espaços físicos distintos (três salas), um deles destinado ao atendimento prioritário (pessoas idosas, pessoas com deficiência, famílias acompanhadas de crianças), outros dois para atendimento em geral, sendo um deles, preferencialmente, para famílias unipessoais (um membro apenas). Duas salas, a preferencial e uma das outras, estão dotadas de computadores (um por cadastrador) para realização de cadastro on-line, a outra sala estava usando fichas manuais. Entre os cadastradores, alguns deles possuem experiência e capacitação específica para CadÚnico, os demais foram inseridos na atividade com sumária orientação. [...]” (grifou-se)

Ademais, São Leopoldo divulgou que submeterá ao governo federal o cadastro já realizado das pessoas que estiveram acolhidas nos abrigos¹¹. Ademais, quanto às famílias que não estiveram acolhidas nos abrigos, mas que já possuem CadÚnico, e também foram atingidas, de acordo com o mapa da mancha de inundação, também não será necessário novo cadastro, pois os dados serão inseridos via Secretaria da Assistência Social (SAS). Para as famílias que não tenham sido acolhidas em abrigos e não possuam CadÚnico, a Prefeitura de São Leopoldo disponibiliza um aplicativo com um link para a realização do referido cadastro.

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

11

Acesso em:
<https://www.saoleopoldo.rs.gov.br/noticia/34434/34434?titulo=S%C3%83O+LEOPOLDO+%7C+Prefeitura+informa+como+ser%C3%A1+o+procedimento+para+o+recebimento+do+Pix+de+R%24+5%2C100%2C00+do+Aux%C3%ADio+Reconstru%C3%A7%C3%A3o+do+Governo+Federal#:~:text=A%20Prefeitura%20de%20S%C3%A3o%20Leopoldo,por%20fam%C3%A9lia%20pelo%20Governo%20Federal> Disponível em: 05/06/2024



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

Fluxo – Portal dos Municípios



Fluxo – Portal do Cidadão



Fluxo – Pagamento



Quanto ao “Volta Por Cima”, os critérios para recebimento desse benefício são¹²: **a)** ter sido desabrigado ou desalojado em razão de eventos climáticos adversos ocorridos entre 1º de janeiro e 31 de maio de 2024, conforme Decreto Estadual n.º 57.607; **b)** residir em município com Decreto de Situação de Emergência ou Calamidade Pública homologado pelo governo do Estado; **c)** ter cadastro incluído pelas equipes de Assistência Social municipais em formulário disponibilizado pelo programa Volta por Cima ou ter sido identificada como moradora de área atingida a partir do mapeamento realizado pelo governo estadual; e **d)** constar no Cadastro Único (CadÚnico) na condição de pobre ou extremamente pobre, **mesmo com a inscrição sendo realizada após os eventos climáticos.**

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



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

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

Nova metodologia acelerou lote de pagamento

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

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

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

Cartão Cidadão — orientações

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

Para quem já tem o cartão

- Os valores aos beneficiados serão creditados diretamente no cartão para uso imediato. [Confira se você já recebeu aqui.](#)

Para quem não tinha o cartão

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

Para quem perdeu o cartão

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

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

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



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

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

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

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

Metodologia de repasse às famílias

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

Informação para as Prefeituras

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

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

CADASTRO DAS PREFEITURAS

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

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



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

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

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

De fato, o recebimento de alguns benefícios pode ocorrer inteiramente através de procedimento virtual, como o Auxílio Reconstrução em alguns municípios¹⁴. Nesse contexto, porém, **a falta de acessibilidade tecnológica/exclusão digital e a ausência de letramento digital** consubstanciam barreira ao acesso dos referidos benefícios.

Com efeito, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad) - Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), divulgada no dia 09 de novembro de 2023 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 6,4 milhões de domicílios do Brasil não utilizavam a internet¹⁵.

Ademais, os eventos climáticos de chuvas intensas ocorridos no Estado resultaram, além da perda de vidas, em danos patrimoniais que transcendem a cifra de bilhões de reais¹⁶. Parcela da população atingida, nesse contexto, perdeu a integralidade do patrimônio¹⁷, inclusive telefones celulares, computadores e outros aparelhos eletrônicos, o que inviabiliza a realização *online* dos procedimentos necessários ao recebimento de alguns benefícios.

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

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

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

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

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



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

credibilidade¹⁸. De uma perspectiva mais ampla, o próprio manejo das aplicações digitais exige um nível mínimo de conhecimento e “alfabetização digital”¹⁹.

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

Associada à ausência de letramento digital, a **complexidade das informações relacionadas aos benefícios** apresenta-se como mais uma barreira de acesso, tendo em vista a heterogeneidade de seus requisitos²⁰. Diante disso, as pessoas vulnerabilizadas se deparam com dificuldades de interpretação em relação aos critérios e aos fluxos de acesso, o que resulta em elevados níveis de estresse social.

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

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

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

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

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



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

generalizada para seu recebimento e traduz mais um obstáculo de acessibilidade. Citem-se, nesse aspecto, numerosos relatos na mídia acerca de formação de filas com centenas de pessoas para realização de cadastramento nos pontos físicos referidos²¹, o que as expõe a situações de conflito, intempéries climáticas, longos períodos de espera, entre outros eventos que, contextualizados com o sofrimento de que padecem as vítimas da calamidade, assumem especial potencial danoso.

De seu turno, a **vulnerabilidade psicossocial** em que as vítimas da calamidade se encontram também representa barreira à acessibilidade dos benefícios, ocasionando **dificuldade de auto-organização**. Veja-se, a propósito, que pelo menos 169 pessoas morreram em face dos eventos climáticos, e há mais de 40 desaparecidas²², de modo que as famílias atingidas estão em intenso sofrimento psíquico, muitas sem acesso à luz, água e saneamento básico, ainda em condição de abrigo, tendo perdido documentos pessoais e de identificação.

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

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

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

²¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/06/05/atingidos-pela-enchente-faz-em-fila-desde-a-madrugada-para-cadastro-a-beneficios-em-porto-alegre.ghtml> Acesso em: 07/06/2024; Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/05/agencias-da-caixa-no-rs-tem-filas-para-receber-beneficios-apos-enchentes.shtml> Acesso em: 07/06/2024; Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2024/05/porto-alegre-registra-filas-para-inscricao-no-cadastro-unico-confira-orientacoes-cw.goble900nf014x5x1i8pft.html> Acesso em: 07/06/2024

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



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

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

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

Veja-se, por exemplo, que a Portaria n.º 502²³, de 29 de novembro de 2017, editada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, ao instituir “a Política de Controle de Acesso aos dados do Cadastro Único para Programas Sociais”, incumbiu as gestões municipais de atender as famílias, realizar entrevistas e incluir/atualizar as informações no sistema (itens 1.4.1.4 e 6.2.2), com a ressalva de que “a manutenção de dados das famílias e pessoas deve ser realizada apenas por usuários autorizados, Masters ou Comuns, por necessidade de serviço compatível com a responsabilidade atribuída ao usuário [...]” (item 6.2.3).

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

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

23

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

1.1 a **contratação emergencial de equipe de referência** para atuar diretamente com as famílias e indivíduos atingidos, face à possibilidade de recorrer ao cofinanciamento federal do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS²⁴, bem como ao cofinanciamento estadual²⁵, este destinado ao suporte financeiro dos abrigos provisórios;

²⁴ Portaria n.º 90, de 3 de setembro de 2013 - Dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.

²⁵ Resolução CIB/RS n.º 003/2024 – “Pactuação de repasse fundo a fundo do cofinanciamento estadual extraordinário para Alojamentos Provisórios”



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

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

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

3. **descentralizar os locais de cadastro** das pessoas elegíveis aos benefícios sociais e financeiros, preferencialmente nos equipamentos da rede do SUAS (CRAS, CREAS etc.), cuja localização e instalação baseiam-se em fatores de vulnerabilidade e risco²⁶, com vista a 3.1) permitir às pessoas abrigadas e às desalojadas o acesso rápido e eficiente aos benefícios disponíveis; e 3.2) evitar a disponibilização de local único, com filas, demora excessiva nos atendimentos, contribuição para conflitos interpessoais, estresse dos usuários, exposição a intempéries climáticas nas filas, longos deslocamentos, etc.;

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

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

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

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

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



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

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

Leonardo Menin,

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