

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E DA PROTEÇÃO AOS VULNERÁVEIS

OS ABRIGOS PROVISÓRIOS NOS PLANOS DE CONTINGÊNCIA

PORTO ALEGRE, JULHO DE 2024



MPRS

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

PLANOS DE CONTINGÊNCIA

Previsão legal:

- art. 1º, parágrafo único, inc. VII, da Lei n.º 12.608/12 (Política Nacional da Defesa Civil).
- art. 3º-A, §2º, II, da Lei n.º 12.340/2010

Conceito legal (art. 1º, parágrafo único, inc. VII, da Lei n.º 12.608/12):

- conjunto de procedimentos e de ações previsto para **prevenir acidente ou desastre específico** ou para **atender emergência dele decorrente**, incluída a **definição dos recursos humanos e materiais para prevenção, preparação, resposta e recuperação**, [...], com o objetivo de **reduzir o risco de sua ocorrência ou de minimizar seus efeitos**

Conceito regulamentar (art. 2º, inc. IV, do Decreto n.º 10.692/2021):

- o conjunto de medidas preestabelecidas destinadas a responder a desastres de forma planejada e **intersectorialmente** articulada, com o **objetivo de minimizar os seus efeitos**.



QUEM PRECISA ELABORAR O PLANO DE CONTINGÊNCIA?

- Interpretação literal da legislação - os municípios inscritos no cadastro nacional
- Posição institucional do MPRS: interpretação teleológica da legislação - cadastro nacional é declaratório da situação de risco, que preexiste e independe de inscrição - objetivo da norma é proteger os munícipes.

Conclusão:

- Todos os municípios que contenham áreas suscetíveis a deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos **devem elaborar plano de contingência**, independente da inscrição no cadastro nacional.
- Ainda assim, é essencial que os municípios realizem a inscrição no referido cadastro nacional.



Lei n.º 12.340/2010

- Art. 3º-A. O Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento.
- § 1º A inscrição no cadastro previsto no caput dar-se-á por iniciativa do Município ou mediante indicação dos demais entes federados, observados os critérios e procedimentos previstos em regulamento.
- § 2º Os Municípios incluídos no cadastro deverão:
- [...] II - elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC;

QUAL O CONTEÚDO DE UM PLANO DE CONTINGÊNCIA CONFORME A LEI?

- Art. 3º-A da Lei n.º 12.340/2010

§ 7º São elementos a serem considerados no Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil, a ser elaborado pelo Município:

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

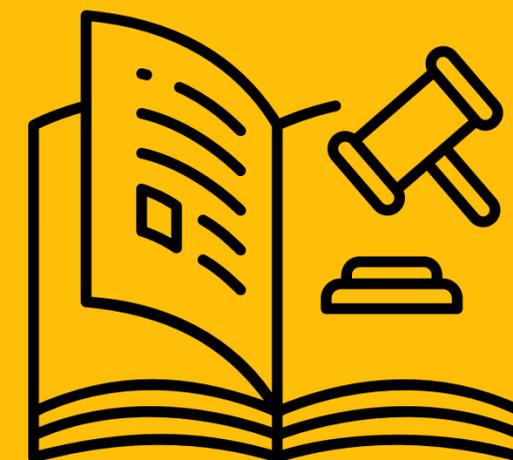
[...]

IV - organização do **sistema de atendimento emergencial à população**, incluindo-se a **localização** [...] dos **pontos de abrigo após a ocorrência de desastre**;

V - definição das ações de atendimento médico-hospitalar e psicológico aos atingidos por desastre;

VI - cadastramento das equipes técnicas e de voluntários para atuarem em circunstâncias de desastres;

VII - localização dos centros de recebimento e organização da estratégia de distribuição de doações e suprimentos.



Conclusão: os **abrigos provisórios** devem ser tratados nos planos de contingência.

DESASTRE NO RS EM NÚMEROS



A quantidade de pessoas abrigadas mostra a essencialidade do planejamento para oferta desse serviço de abrigos provisórios.

Em 12/05/2024:	Em 14/06/2024:
446 municípios afetados	478 municípios afetados
81.285 pessoas abrigadas	10.793 pessoas abrigadas
538.284 pessoas desalojadas	422.753 pessoas desalojadas
2.115.704 pessoas afetadas	2.398.255 pessoas afetadas
806 pessoas feridas	806 pessoas feridas
131 pessoas desaparecidas	39 pessoas desaparecidas
143 óbitos confirmados	176 óbitos confirmados



Fontes:

<https://www.defesacivil.rs.gov.br/defesa-civil-actualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-12-5-12h>

Acesso em: 19/06/2024

<https://estado.rs.gov.br/defesa-civil-actualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-14-6-9h>

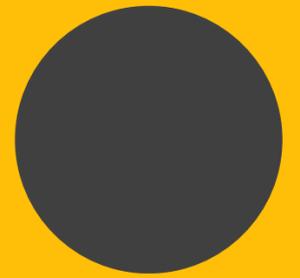
Acesso em: 18/06/2024



CONCEITO DE ABRIGOS PROVISÓRIOS ESTRUTURADO PELO CAODH:

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

- Os abrigos provisórios compõem o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências e, por isso, seu marco regulatório é a Resolução n.º 109/2009 do CNAS.



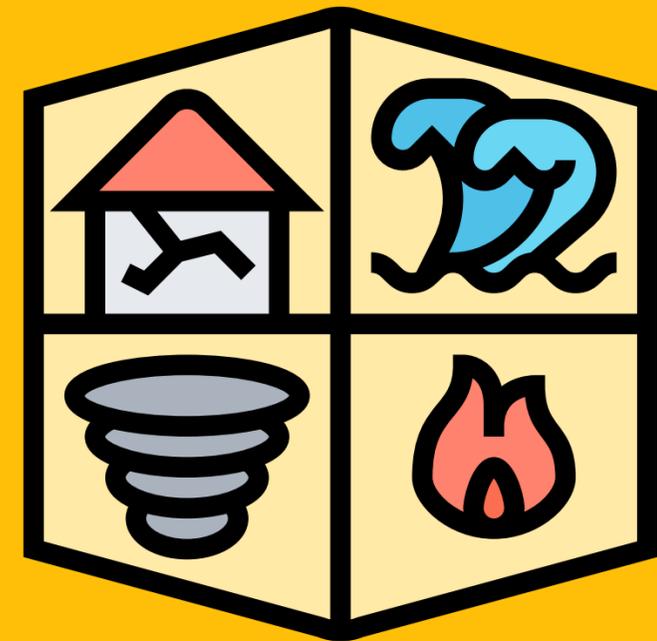
Observação:

Formulado a partir da Resolução n.º 109/2009 do CNAS e da Lei n.º 12.608/2012



SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS

- integrante do Sistema Único de Assistência Social e regulamentado pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, editada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);
- promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a **oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais**, conforme as necessidades detectadas.
- assegura a realização de **articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial** para a **minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas**.



OBJETIVOS DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS

- Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança;
- **Manter alojamentos provisórios, quando necessário;**
- Identificar perdas e danos ocorridos e **cadastrar a população atingida;**
- **Articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas;**
- **Promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais.**



CARTA HUMANITÁRIA E AS NORMAS MÍNIMAS DE RESPOSTA HUMANITÁRIA EM SITUAÇÕES DE DESASTRE - ONU

Normas Mínimas em Matéria de Abrigo e Planeamento dos Locais de Alojamento

[...]

Norma 1 relativa à habitação: condições de residência

As pessoas devem dispor de espaço coberto suficiente para se proteger dos efeitos adversos do clima. Devem gozar de condições adequadas de calor, ar fresco, segurança e privacidade para garantir a sua dignidade, saúde e bem-estar.

Indicadores-chave

- A área coberta disponível por pessoa é de 3,5 - 4,5m² em média.

[...]

[...]

5 Selecção e Planeamento de Locais de Alojamento

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

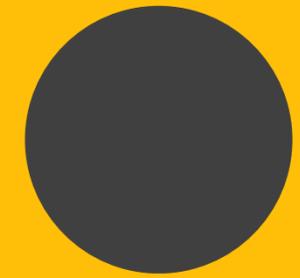
O local de alojamento deve ser apropriado para albergar o número de pessoas envolvidas.

[...]

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

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

[...]



- Em que pese **não vinculante**, a Carta da ONU traz normas que servem como importantes diretrizes para a elaboração dos planos de contingência municipais no que se refere ao tratamento dos abrigos provisórios.

CARTA HUMANITÁRIA E AS NORMAS MÍNIMAS DE RESPOSTA HUMANITÁRIA EM SITUAÇÕES DE DESASTRE - ONU

Norma 3 relativa aos locais de alojamento: segurança

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

Norma 4 relativa aos locais de alojamento: preocupações ambientais

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

[...]

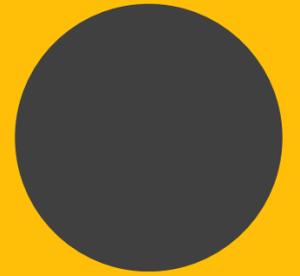
6 Capacidade e Formação em Matéria de Recursos Humanos

Norma 1 da capacidade: competência

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

Norma 2 da capacidade: capacidade local

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



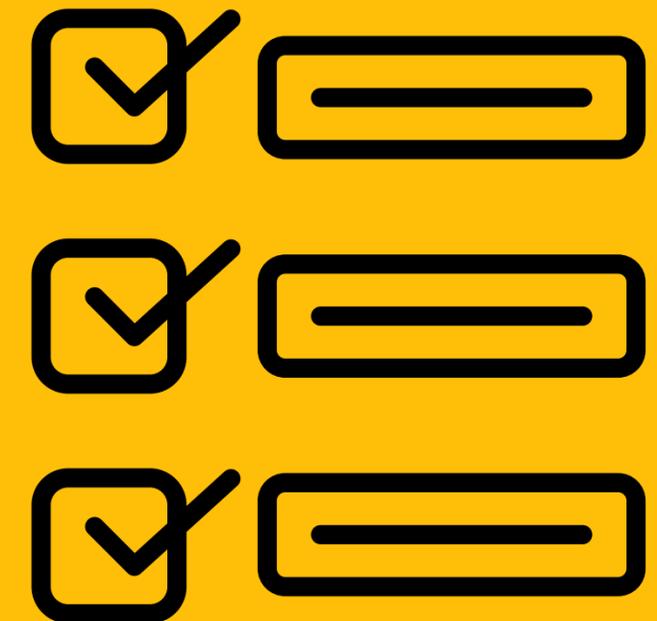
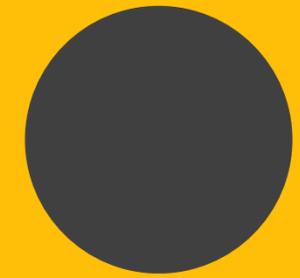
PARTICIPAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO PLANO DE CONTINGÊNCIA

- Como os abrigos provisórios compõem serviço tipificado no âmbito do SUAS, o órgão municipal encarregado pela Assistência Social deve participar da elaboração dos planos de contingência. Tal participação está:
 - a) prevista em Cartilha de Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial, elaborada pela Secretaria Nacional de Assistência Social.
 - b) alinhada ao conteúdo do Decreto Federal n.º 10.792/21, que regulamenta o Cadastro Nacional de Municípios com áreas de risco, e prevê a **intersectorialidade** dos planos de contingência (art. 2º, IV).



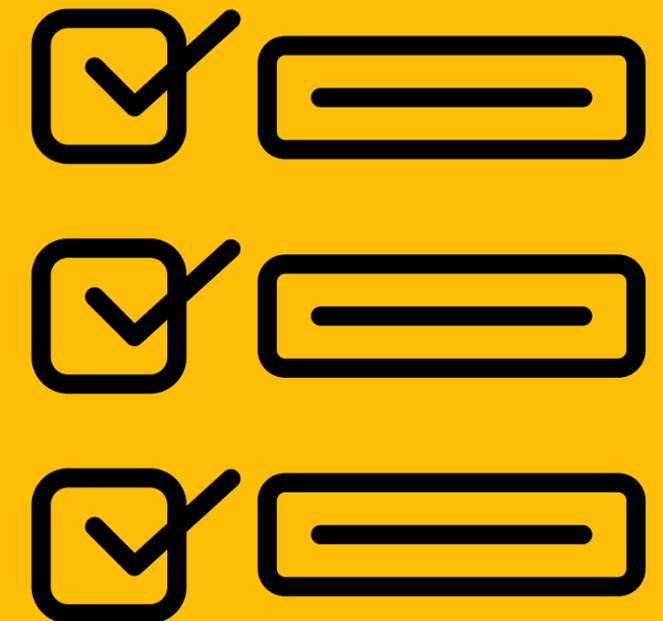
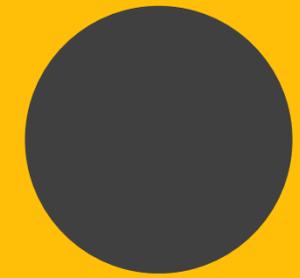
CONTEÚDO DOS PLANOS DE CONTINGÊNCIA QUANTO AOS ABRIGOS PROVISÓRIOS

- Com base na legislação, o CAODH estruturou ações de que os municípios devem lançar mão quando da elaboração dos planos de contingência:
 - **a)** prever a estrutura necessária à sua instalação, elegendo as possíveis localizações dos pontos de abrigos provisórios e prevendo critérios para o encaminhamento e a triagem das pessoas desabrigadas;
 - **b)** estruturar a estratégia de oferta de provisões materiais aos abrigos provisórios (alimentação, água, vestuário, artigos de higiene e limpeza, cobertores, colchões, medicamentos etc.), em conjunto com o órgão de proteção e defesa civil local e área de segurança alimentar, com a definição de fluxos para detecção de necessidades e a conexão com os respectivos centros de doação;
 - **c)** definir os recursos humanos que serão deslocados ou designados para desempenhar funções junto aos abrigos provisórios, especialmente no âmbito da assistência social;



CONTEÚDO DOS PLANOS DE CONTINGÊNCIA QUANTO AOS ABRIGOS PROVISÓRIOS

- **d)** observar as regras dispostas na Resolução n.º 109 do CNAS, especialmente quanto ao ambiente físico dos abrigos provisórios (condições de salubridade, instalações sanitárias para banho e higiene pessoal, privacidade, espaço para realização de refeições e convívio) e os respectivos recursos materiais (alimentos, artigos de higiene, cobertores, estrutura para guarda de pertences e documentos, entre outros), bem como atender, se possível, à Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre (ONU);
- **e)** reger a articulação da rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas nos abrigos, garantindo-se abordagem intersetorial;
- **f)** organizar fluxos de identificação e cadastramento das pessoas abrigadas, promovendo sua inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais; e
- **g)** dispor sobre recrutamento e cadastramento de voluntários (planejamento, organização da força de trabalho, entre outros), estabelecendo as responsabilidades da Assistência Social nestes quesitos.



EXEMPLO: PLANO DE CONTINGÊNCIA DE PETRÓPOLIS/RJ

Quanto aos abrigos provisórios, o plano de contingência de Petrópolis/RJ assim dispõe:

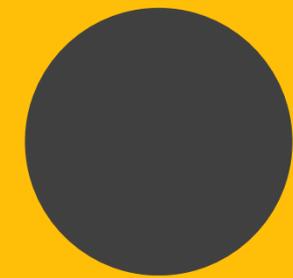
“5.7.2. ABRIGAMENTO

Considerando as edificações que disponham de instalações físicas e hidrossanitárias, caberá à Secretaria de Assistência Social, Habitação e Regularização Fundiária, estruturar os locais de implantação de abrigos temporários, que estão diretamente relacionados à intensidade dos eventos.

Nesses locais, serão atendidos somente os munícipes que tiverem sua edificação danificada e/ou destruída, e que não tenha nenhuma outra alternativa de moradia, como casa de familiares ou amigos.

A responsabilidade de ativação, administração e desativação dos abrigos temporários será da Secretaria de Assistência Social, Habitação e Regularização Fundiária com o apoio dos demais órgãos do Grupo de Assistência conforme a Matriz de Atividades x Responsabilidades (Anexo 5)

[...]”



Disponível em:
<https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/de-fesa-civil/planos-de-contingencia> Acesso em:
23/07/2024

EXEMPLO: PLANO DE CONTINGÊNCIA DE PETRÓPOLIS/RJ

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

“[...]

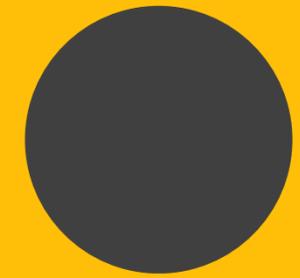
Selecionar locais para montagem de abrigos temporários (em conjunto da Secretaria Municipal de Proteção e Defesa Civil, sendo o órgão de Assistência Social o responsável principal)

Montar abrigos temporários ou adequar locais para esta finalidade (com o apoio da Secretaria Municipal de Proteção e Defesa Civil)

Organizar a triagem e o cadastramento dos abrigos (com o apoio da Secretaria Municipal de Proteção e Defesa Civil)

[...]

Manter a organização e o funcionamento dos abrigos provisórios (com o apoio de diversos órgãos)”



Disponível em:

<https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/de-fesa-civil/planos-de-contingencia> Acesso em: 23/07/2024

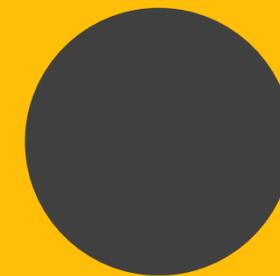
ANÁLISE PERFUNCTÓRIA DO PLANO DE CONTINGÊNCIA DE PETRÓPOLIS

Pontos positivos:

- foram delineados os órgãos responsáveis por atribuições específicas relacionadas aos abrigos provisórios, com uma participação ativa do órgão de Assistência Social, por exemplo, na definição dos pontos de abrigos, gerenciamento destes e cadastramento dos abrigados;
- Intersetorialidade no atendimento às necessidades das pessoas abrigadas;

Pontos negativos:

- não houve indicação da localização dos pontos de abrigos provisórios;
- não houve delineamento sobre as características dos locais em que os abrigos provisórios serão instalados, inexistindo planejamento para que sejam atendidas as diretrizes constantes da Resolução n.º 109 do CNAS quanto ao ambiente físico e aos respectivos recursos materiais;
- não restou minudenciado o arranjo de distribuição e alocação dos recursos humanos que serão encarregados de desempenhar as ações relacionadas ao desastre



Disponível em:

<https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/de-fesa-civil/planos-de-contingencia> Acesso em: 23/07/2024



A ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PETRÓPOLIS CRIOU UM PLANO DE ENFRENTAMENTO A SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA

- Além do citado plano de contingência, o Município de Petrópolis/RJ, através da Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Regularização Fundiária, elaborou à parte um **Plano de Enfrentamento a Situações de Emergência e Calamidade Pública (Verão 2023/2024)** sob a perspectiva da Assistência Social, o qual veicula **previsões específicas acerca dos abrigos provisórios**, como, por exemplo:
 - a **efetiva localização destes**, inclusive localização alternativa (“plano B”) na hipótese de a catástrofe atingir maiores proporções; e
 - a **individualização dos servidores que serão contratados emergencialmente para atuar junto à calamidade** (administração de abrigos, etc.).



A ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PETRÓPOLIS CRIOU UM PLANO DE ENFRENTAMENTO A SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA

- Definição de recursos humanos no referido plano

Anexos – Fase de Preparação

- Cadastro dos profissionais para contratação emergencial;

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



A ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PETRÓPOLIS CRIOU UM PLANO DE ENFRENTAMENTO A SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA

- Localização dos pontos de abrigos provisórios

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

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

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

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



A ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PETRÓPOLIS CRIOU UM PLANO DE ENFRENTAMENTO A SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA

- **Intersetorialidade:** as previsões do citado plano elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Regularização Fundiária de Petrópolis/RJ deveriam estar contidas no **plano de contingência**.



CONCLUSÃO

- Um plano de contingência que contenha previsões específicas sobre **abrigo provisório e as provisões materiais/recursos humanos respectivos** resultará em:
 - celeridade e eficácia no atendimento das necessidades da população;
 - presença do Poder Público nos abrigos provisórios, evitando violação de direitos e garantindo o acesso a serviços públicos;
 - organização do arranjo de recursos humanos e materiais necessários;
 - eficiência no cadastramento da população atendida, otimizando o acesso a benefícios eventuais e financeiros e, por consequência, acelerando o processo de reconstrução de suas vidas e a própria desmobilização dos abrigos provisórios.

