

Abrigos temporários

► Importância e desenvolvimento dos alojamentos em situações de desastres

O conjunto de ações iniciadas imediatamente após o desastre instalado compõe os serviços de assistência pública, cujo objetivo é assistir as vítimas, diminuir os impactos sobre a saúde, garantir a segurança pública e suprir necessidades a curto prazo que possibilitem a sobrevivência da população afetada. Isto pode ser feito pela oferta de insumos como água potável, alimentação e a instalação de abrigos temporários, segundo as Nações Unidas.

Conforme N. Valencio *et. al.*, em muitas situações, a impossibilidade de moradia causada por danos relacionados aos desastres, gera uma responsabilidade do Estado para fornecer a proteção aos afetados. Desta forma, os abrigos temporários, sejam eles fixos ou móveis constituem uma importante ferramenta contra as intempéries e proteção da população.

As pessoas atingidas pelos desastres devem receber proteção contra os perigos desencadeados pelo evento e seus desdobramentos. As ações de apoio aos afetados por desastres exigem intervenções imediatas de amplo aspecto e com visão realista de suas necessidades essenciais. Geram demandas para o estabelecimento de abrigos com qualidade que devam obedecer a critérios rígidos de respeito à dignidade humana, uma vez que estas instalações podem permanecer montadas por meses ou anos.

Os abrigos, geralmente, são temporários ou emergenciais. Os temporários são aqueles estabelecidos em centros emergenciais como prédios comunitários ou públicos. Já os abrigos emergenciais são lonas plásticas, barracas em campos de assistência, entre outras estruturas pré-fabricadas destinadas ao uso comum, que independem de cul-



tura ou clima. A montagem e operacionalização destas estruturas deve seguir parâmetros para otimização dos recursos disponíveis no pós-impacto, alerta S. Barakat.

A UNISDR (Estratégia Internacional para Redução de Desastres das Nações Unidas) utiliza a terminologia *recovery* ou “recuperação” como: tomadas de decisões ou ações após o desastre com o objetivo de restaurar e melhorar as condições de vida da população afetada em relação à fase do pré-desastre, incentivando e promovendo os ajustes necessários para redução do risco. A recuperação modifica o foco de “salvamento de vidas” para “restauração dos meios de vida”, prevenindo novas ocorrências dos desastres e das condições anteriores de risco. Deve ser compreendida como parte integrante do processo de desenvolvimento para os três níveis de governo: nacional, regional e local, a fim de melhor atender a população, segundo a UNPD (*United Nations Development Pro-*

gramme). Este trabalho tem por objetivo enfatizar a importância dos abrigos em situações de desastres, suas interfaces de instalação, as dificuldades do planejamento das ações de resposta pelos gestores de Defesa Civil, e analisa o desenvolvimento de um abrigo temporário em situação de desastre.

DEFINIÇÕES

Ao longo da história, o mundo vivencia os desastres e suas consequências. Fatos demonstram a difícil saga do homem em sobreviver e adaptar-se a estes eventos. Desde a pré-história o ser humano busca diversos tipos de abrigos naturais, como grutas e cavernas, para se proteger das intempéries do tempo e dos animais, preservando, assim, a sobrevivência da espécie. A evolução destes abrigos, com o passar do tempo, ganha novas formas em consequência das modificações do clima, da natureza, alterações do solo e a crescente necessidade de proteção dos perigos advindos

Fernando Guilherme da Costa – é especialista em Gestão de Emergências em Saúde Pública, mestrando em Defesa e Segurança Civil - UFF, professor convidado da Escola de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro e atualmente membro do Conselho Diretor e do Departamento de Socorro e Desastres da Cruz Vermelha Brasileira/Filial de Brasília/DF. costarecue@yahoo.com.br



destes fatores externos.

Dentro deste contexto de proteção, o homem passa a desenvolver novas formas de abrigar-se, utilizando recursos do próprio ambiente, como a pele dos animais capturados, troncos e ramos vegetais, entre outros. Estes recursos passam a ser os primeiros empregados pela humanidade como insumos para aquecimento, confecção de alimentos, iluminação e defesa, sendo que mais tarde dariam origem às primeiras habitações e embarcações, reduzindo desta forma a sua exposição aos riscos dos eventos e ao sofrimento humano, relatam J. Branco, P. B. Lourenço e C. Aranha.

Os abrigos na Idade Média eram chamados de albergues e estavam associados aos mosteiros que acolhiam peregrinos das rotas santas da época. A tarefa principal do mosteiro-abrigo era oferecer abrigo provisório para uma população que não tinha onde morar e necessitava de um pouso temporário, por estar em trânsito, explica G. Rosen. Conforme A. B. H. Ferreira, albergue significa refúgio para pernoitar ou pousar, “lugar onde se recolhe alguém por caridade, pousada ou estalagem, onde eram recolhidos peregrinos e viajantes, principalmente os pobres. É uma palavra muito antiga, tem origem gótica e data do Século XIII”.

O Glossário da Defesa Civil define abrigo como: “local ou instalação que proporciona hospedagem a pessoas necessitadas”. Em linguagem militar, significa local que proporciona proteção contra o fogo (tiros e bombas) e contra as vistas (observação) do inimigo. A Federação Internacional da Cruz Vermelha define abrigo como: “lugar físico cercado e identificado como um local seguro, que conta com todos os meios necessários para hospedar por um período curto, mediano ou longo prazo um grupo de pessoas afetadas pelos resultados do impacto de uma ameaça, com as garantias essenciais de dignidade humana, conservando a unidade familiar e a cultura das pessoas afetadas, assim como sua estabilidade física e psicológica, promovendo a organização comunitária”.

Existe uma série de eventos capazes de gerar a necessidade de instalação de abrigos emergenciais com o objetivo de proteger a vida. Os desastres de origem natural, impactando uma comunidade como inundações, terremotos, desliza-

mentos, tsunamis, vulcões, furacões, tornados, secas, nevascas, entre outros estão entre eles. Os desastres de origem tecnológica como as explosões de plantas industriais, desastres com usinas atômicas, quedas de aviões; rompimentos de represas; bioterrorismo; entre outros também estão na lista. Conflitos armados de origem interna, ou seja, o conflito armado no interior de um país, regular ou não, visando atender tanto aos interesses de um grupo ou do povo, quanto aos objetivos políticos de um Estado ou Coligação de Estados (Exemplo: Guerra Civil), entre outros, e conflitos armados de origem externa que é o conflito armado, total ou limitado, entre países ou coligações de países, fazem parte destes eventos.

Quando uma emergência produz a necessidade de se estabelecer abrigo, este deve ser adequado para o tempo previsto de sua utilização, sendo definido pelas necessidades apresentadas pela população atingida pelos desastres. Os abrigos devem seguir parâmetros estabelecidos por alguns mecanismos de referência como, por exemplo: o Projeto Esfera (ver intertítulo “Projeto Esfera”). Entre os fatores de ativação de um abrigo, destacam-se pontos que implicam em avaliações e tomadas de decisões para o preparo, montagem, instalação e funcionalidade do abrigo. Estes mecanismos promovem segurança, saúde, dignidade e proteção, entre outros aos albergados. Entre os fatores que devem ser avaliados estão a tipologia e magnitude do desastre. Neste caso, avaliam-se os tipos de eventos

Tabela 1 Forma do abrigo

Autobrigo: instalado em residências de parentes, amigos ou voluntários.

Multibrigos: vários abrigos montados em uma mesma região podem estar divididos em: fixos como escolas, ginásios, entre outros; como também em abrigos móveis como tendas, entre outros; porém, todos estarão sob uma única coordenação.

Abrigos fixos: instalados em edificações públicas ou privadas (campos de futebol, parques de exposições, ginásios, escolas, igrejas, clubes, hotéis, quartéis, galpões, etc.) adaptados para o acolhimento temporário.

Abrigos móveis: barracas militares, contêiner, barracas de organizações não governamentais como a ShelterBox, barracas improvisadas por lonas plásticas, improvisadas com recursos locais, etc.

Fonte: DI GREGÓRIO, L.T. Proposta de ferramentas para gestão da recuperação habitacional pós-desastre no Brasil com foco na população atingida. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) - Universidade Federal Fluminense, 2013. 314 f.

que podem ser geofísicos, hidrológicos, meteorológicos, climatológicos, dentre outros, observando-se a sua incidência, predomínio e recorrência. De acordo com a magnitude, os desastres podem ser classificados em média intensidade e grande intensidade. Neste parâmetro serão avaliados o quantitativo de pessoas afetadas e as áreas físicas para a instalação do abrigo. Os fatores ambientais locais também devem ser avaliados. Neste caso são avaliados temperatura, vento, chuva, umidade, incidência solar, luminosidade, tipo de solo, vegetação, rios, mares, lagoas, etc. Por último, avalia-se a capacidade de resposta da comunidade em enfrentar e gerenciar o evento. Este parâmetro está relacionado com a capacidade de preparação da comunidade para o enfrentamento - organização, existência de liderança local, associação de moradores, brigadas comunitárias, estratégia de enfrentamento aos eventos, planos comunitários para gestão de emergências, etc.

Segundo a Cruz Vermelha Colombiana, os abrigos possuem características específicas que os diferenciam de acordo com a forma que podem ser estabelecidos e de acordo com sua funcionalidade. Desta forma, podem ser classificados segundo as Tabelas 1 e 2.

CRITÉRIOS PARA INSTALAÇÃO

Conforme a Cruz Vermelha Colombiana, o estabelecimento da montagem e operacionalidade de um abrigo requer parâmetros que possibilitem garantir o seu funcionamento de forma segura e harmônica. Assim, para a instalação de um abrigo é necessário observar alguns critérios que auxiliarão no planejamento do tempo de instalação e permanência, acessibilidade, acolhimento adequado e serviços essenciais. Entre os critérios está o tempo de instalação e permanência do abrigo que observa a disponibilidade prévia de estruturas fixas ou móveis para instalação dos abrigos, recursos disponíveis para pronto emprego, políticas governamentais, duração e a necessidade de abrigagem por curto ou longo prazo. O curto prazo é compreendido entre 24 horas a 7 dias, o médio é compreendido entre 7 a 30 dias e o longo é compreendido entre 30 a 90 dias, podendo ser prorrogados por necessidades do evento.

Um outro critério a ser observado é a acessibilidade. Ela refere-se às vias de

Tabela 2 Atribuições de um abrigo

Os abrigos, para que possam cumprir com a sua atribuição principal, ou seja, a de abrigar pessoas que estão em estado de vulnerabilidade por conta de um evento emergencial, precisam ter uma série de funções das quais destacam-se:

• **Segurança patrimonial e física** - visa evitar violência, proteger bens dos abrigados e estabelecer regras de convívio entre grupos diferenciados nos abrigos, bem como zelar pela estrutura física do abrigo como, por exemplo, a proteção contra incêndio. Falta de equipamentos de proteção como extintores de incêndios, e o manuseio de substâncias inflamáveis, potencializam a possibilidade do risco de incêndio.

• **Minimização da exposição ao risco** - A instalação do abrigo em local seguro reduz a possibilidade de exposição das pessoas vulneráveis. É um processo contínuo de avaliação e monitoramento dos desastres secundários causados por inundações, deslizamentos, entre outros, e a recorrência de mais eventos na região. O abrigo possibilita as condições de sobrevivência dos afetados, gerando proteção contra chuva, frio, calor, ventos, evitando, assim, a exposição ao tempo.

A profilaxia de patologias oportunistas decorrentes dos desastres e a continuidade do tratamento de doenças pré-existentes, assim como a prevenção e orientação contra o uso de álcool e drogas, estão entre as atividades de saúde que devem ser desenvolvidas no abrigo. Locais fechados ou mal ventilados e com aglomeração de pessoas favorecem a ocorrência de infecções respiratórias agudas.

A falta de higiene e o manuseio inadequado da água podem favorecer os surtos de enfermidades diarreicas agudas. O acúmulo de lixo, a água empoçada são fatores facilitadores ao risco de enfermidades transmitidas por vetores como, por exemplo, a dengue, entre outras doenças.

A configuração, muitas vezes, de um público variado, principalmente, de crianças e idosos circulando nas áreas comuns do abrigo como banheiros, cozinhas, etc., favorece o risco de acidentes.

• **Preservação da dignidade humana** - o abrigo tem como uma de suas funções garantir a integridade, prevenir violações dos direitos humanos, evitando entre outras, situações de abuso da integridade física e ou mental e discriminação. A intervenção da ajuda humanitária torna-se uma ferramenta essencial para garantir os direitos das pessoas viverem com dignidade.

• **Proteção e suporte para família e vida comunitária** - o restabelecimento do contato familiar e do núcleo comunitário fazem parte do objetivo do abrigo que deve promover dispositivos jurídicos para que as pessoas possam recuperar documentos perdidos. Embora o estado seja laico, o apoio à capelanía, respeitando cada crença, também fornece o sustento religioso tão necessário para o retorno à normalidade.

• **Acesso aos suportes nutricionais e apoio psicológico** - o abrigo deve fornecer suporte nutricional procurando respeitar costumes locais e, ao menos, oferecer três refeições diárias a fim de atender a população abrigada, com nutrientes em quantidades preconizadas por faixa etária ou em quantidades mínimas de 2.100/ dia calorías como estabelece o manual do Projeto Esfera. O suporte psicológico faz parte dos programas de saúde, porém iniciativas de apoio comunitário e autoajuda favorecem ao bem-estar psicológico, promovendo um grau de conforto e restauração da dignidade no abrigo.

Fonte: (Cruz Roja Colombiana, 2008)

acessos como estradas, portos ou aeroportos, que permitam o apoio logístico na região onde está instalado o abrigo, possibilitando o suprimento de linhas vitais de abastecimento e transporte.

A topografia do terreno também entra neste critério. Diz respeito ao tipo de terreno onde deverão ser edificadas as instalações do abrigo, respeitando os parâmetros de inclinação, declives, drenagem e outros critérios necessários na estruturação de acampamentos, instalação de contêineres e estruturas pré-fabricadas. Deve-se analisar ainda a área de superfície que diz respeito à área para se estabelecer o abrigo, para a qual o Projeto Esfera recomenda 45 m² por pessoa, levando-se em conta as estruturas que irão compô-lo como cozinha, alojamentos, banheiros, rotas de fuga entre outras.

Além destes, deve-se levar em conta os critérios não estruturais e estruturais. Os não estruturais guardam relação quanto ao espaço físico, levando em considera-

ção se há disponibilidade de área para a construção e/ou serviços, tais como: sanitários, cozinha, refeitórios, áreas de lazer, posto de atendimento médico, dentre outras áreas. Já os critérios estruturais têm relação com o tipo de edificação disponível. Observa-se o ano de construção, conservação da estrutura, capacidade de acolhimento relativa ao público estimado para abrigagem numa emergência, rede de serviços essenciais, tais como: energia elétrica, água potável, etc., capacidade de suportar peso extra, sanitários, condição de ventilação, iluminação natural e a função para a qual foi construída, sua utilização anterior e a possibilidade da permanência de pessoas nesta instalação.

INFRAESTRUTURA

Na busca de acolhimento adequado, um abrigo deve promover condições higiênicas e sanitárias apropriadas, favorecendo um ambiente seguro e digno aos abrigados. Dentre as condições a serem

promovidas está a água potável. O abrigo deve prover água de boa qualidade, atendendo aos padrões de consumo humano em quantidade mínima de 2 a 3 litros/dia por pessoa conforme dados estabelecidos pelo Projeto Esfera. Pode chegar até 15 litros/dia por pessoa, a fim de atender outras necessidades como higiene e alimentação. A energia elétrica também está nesta lista. O abrigo deve possuir energia elétrica visando promover segurança, conforto térmico, conservação de alimentos e comunicação, entre outros. O recolhimento de lixo e saneamento básico fazem parte das condições sanitárias, prevenção de vetores e, desta forma, a profilaxia de doenças, atividade que é parte essencial no abrigo. A saúde é outra condição essencial. O abrigo deve promover atenção médica, perpassando as medidas preventivas, clínicas e de reabilitação, sendo de igual atenção a promoção da saúde mental. É importante a estrutura de saúde como continuidade de um bem-estar social e assistência aos grupos vulneráveis em desastres como mulheres grávidas, portadores de necessidades especiais, crianças e idosos. Comunicação interna também deve ser promovida. Normalmente, em situações de desastres a população tem pouco acesso às informações de forma precisa e atualizada. O abrigo deve promover aos seus ocupantes a possibilidade de receber estas informações, assim como correspondências e contas, restituindo a normalidade dos serviços anteriores ao desastre. Por último, podem ser listadas a telefonia e o transporte. A telefonia é uma ferramenta essencial ao abrigo, sendo elemento importante no restabelecimento do contato familiar e na transmissão de dados vitais à operação. Já o transporte promove a continuidade da vida comunitária, permitindo o deslocamento dos abrigados a fim de que possam exercer suas rotinas de escola e trabalho, além de manter linhas logísticas essenciais ao abrigo.

Os abrigos possuem áreas imprescindíveis ao seu estabelecimento e funcionamento. A Cruz Vermelha Colombiana recomenda as seguintes áreas como imprescindíveis: setor de triagem, alojamento ou barracas, cozinha, banheiros feminino/masculino, refeitório, lavanderia, posto médico, administração, área de lazer, creche, área de reuniões, almoxari-

fado, área para resíduos, rotas de fuga e área para abrigagem de animais. Embora a área de abrigagem dos animais deva estar separada da estrutura do abrigo, pode-se montar um pequeno canil ou gatil com provimento de alimentação e de água quando esta representar a classe de animais de pequeno porte, uma das de maior incidência nos centros urbanos.

PROJETO ESFERA

O Projeto Esfera torna-se importante referência para a gestão dos abrigos, por conjugar saberes fundamentais ao atendimento em áreas vitais da ajuda humanitária e ser um guia das ações de resposta. As vantagens na utilização de seu manual vão desde o referencial das quantidades expressas em metros, em litros e quilos, entre outros; bem como a justificativa para a aceitação da prestação de contas, por ter reconhecimento internacional, uma vez que é um guia aceito por doadores internacionais e autoridades governamentais. Traz referenciais de quantitativos mínimos de sobrevivência humana, evidências resultantes da prática no atendimento aos eventos emergenciais, que estão expressos em itens como: consumo de água (litros/

dia), alimentos (calorias/dia), espaços para as pessoas em acomodações nos abrigos (metros/família) que deles necessitem. Estes e outros valores servem de referência para atores locais, gestores de defesa civil, cruz vermelha e outros na aquisição de materiais (não se compra a mais, nem a menos). Isto ajuda na prestação de contas com (governos/doadores) dando mais créditos a quem utiliza o manual como instrumento de trabalho no atendimento a emergências.

O Projeto Esfera nasce em 1997, a partir da iniciativa de um grupo de organizações humanitárias, não governamentais, em conjunto com o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e Crescente Vermelho, tendo como objetivo melhorar o desempenho e a qualidade nas operações de resposta e atendimento a desastres. Foi criado a partir de um consenso das organizações, não sendo, todavia, uma ferramenta de cunho obrigatório. Promove uma melhor prestação de contas destas atividades e direciona os passos a serem seguidos a fim de garantir a operacionalização destes consensos.

O Projeto Esfera é composto por uma Carta Humanitária e um conjunto de

princípios comuns e de normas mínimas universais que são norteadoras das ações em áreas vitais da ajuda humanitária.

A filosofia do Projeto Esfera baseia-se na crença de que as pessoas afetadas por desastres ou conflitos armados possuem o direito de viver com dignidade e receber assistência humanitária, medidas ordenadoras dos esforços para abreviar o sofrimento humano ocasionado por estes eventos. O Projeto Esfera é um manual que goza do reconhecimento de 400 organizações de ajuda humanitária, sendo utilizado em 80 países. A estrutura do Projeto Esfera pode ser vista na Figura 1.

A Carta Humanitária, componente do Projeto Esfera, é constituída por um conjunto de leis internacionais, que resumem os princípios éticos e jurídicos que podem estar presentes nas ações de defesa da vida e nos princípios de proteção, como parte essencial do bem-estar das pessoas afetadas por desastres ou conflitos de natureza armada. Os direitos previstos na Carta Humanitária têm reconhecimento universal aplicáveis a todas as pessoas envolvidas em desastres ou conflitos armados e também aos que oferecem assistência às vítimas, com o



Prevenção é a Solução!

Consultoria Internacional

Soluções Integradas

Meio Ambiente

Segurança Industrial

- Análise de Riscos
- Planos de Emergência
- Treinamento e Resposta a Emergências

Prevenção de Riscos Ocupacionais

Treinamentos

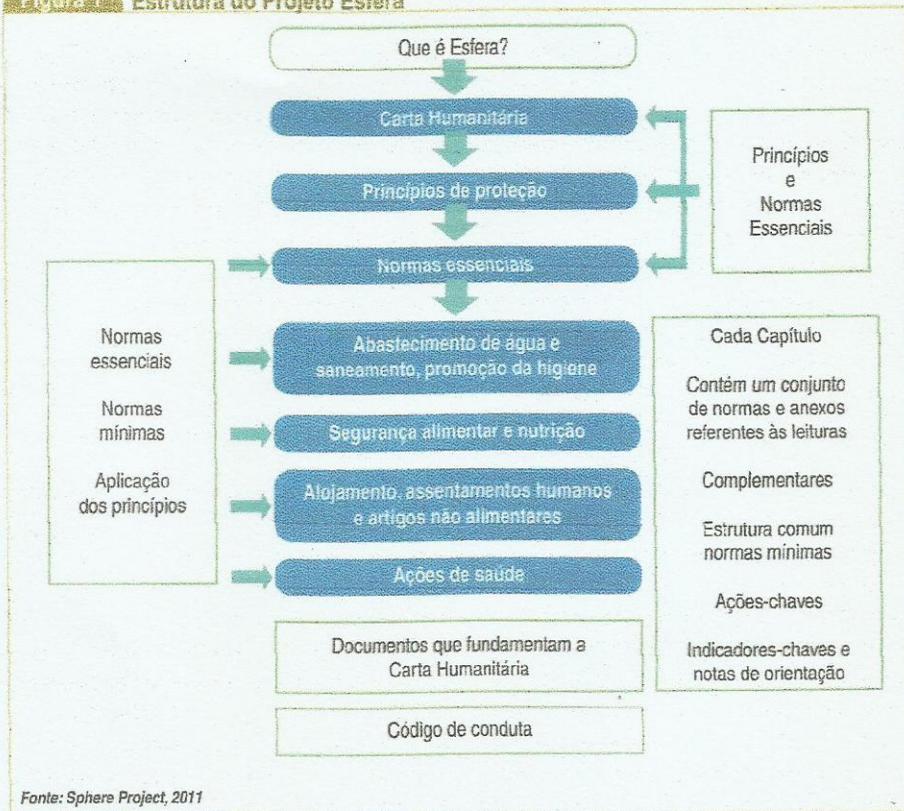
INERCO



www.inerco.com.br

Tel.: (11) 3289 - 5455

Figura 1 Estrutura do Projeto Esfera



objetivo de promover segurança. Estes princípios estão consagrados no direito internacional, em que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, reforçando, assim, o objetivo de prevenir e aliviar o sofrimento humano causado por estes eventos.

A Carta Humanitária explica que a assistência e a proteção são pilares críticos da ação humanitária, expressando um consenso entre as organizações humanitárias, e sua pedra angular baseia-se nos direitos humanos, nos direitos dos refugiados e no direito à assistência humanitária internacional, tornando-se um compromisso assumido pelas organizações humanitárias que adotam o Projeto Esfera como referência.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos estão constituídos os direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição, e incluem o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação, entre outros.

A Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos afirmaram o Direito dos Refugiados, ou seja, o princípio de que os seres

humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

O Direito Internacional Humanitário, segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, é um conjunto de normas que procura limitar os efeitos de conflitos armados, protegendo as pessoas que não participam ou que deixaram de participar nas hostilidades, e restringe os meios e métodos de combate.

O Projeto Esfera define as diversas funções e responsabilidades dos atores envolvidos, nas quais as organizações humanitárias participantes nas respostas devem assegurar que suas ações não irão expor as pessoas a novos danos, que a ajuda será benéfica aos afetados e vulneráveis, que estes também sejam protegidos da violência e outros abusos dos direitos humanos, sendo este compromisso secundário ao papel legal do Estado.

Com o propósito de assegurar estes direitos e crenças, a Carta Humanitária do Projeto Esfera elabora e desenvolve simultaneamente um conjunto de normas mínimas, baseadas em evidências resultantes da prática no atendimento aos eventos emergenciais, representando um consenso de cada setor sobre

as respostas aos desastres. São áreas de atuação essenciais para a preservação da vida e estão descritas e definidas em capítulos no manual do Projeto Esfera distribuídos da seguinte forma: abastecimento de água, saneamento e promoção da higiene; segurança alimentar e nutrição; alojamento, assentamentos humanos e artigos não alimentícios; e ações de saúde.

O manual estabelece normas mínimas que devem ser alcançadas na resposta humanitária e aponta ações e indicadores-chaves, como forma de analisar o desenvolvimento das atividades. Traz também notas de orientação, que proporcionam guias de como abordar as dificuldades práticas, assim como pontos de referência ou conselhos. “As normas mínimas refletem as melhores práticas do setor”, define a visão mundial dos mais de 80 países que adotam o Manual Esfera como referência para trabalhos de resposta humanitária.

Segundo o Projeto Esfera, as normas mínimas que tratam dos alojamentos e assentamentos humanos, abordam cinco aspectos primordiais para a operacionalização dos abrigos temporários, representados assim: planejamento estratégico; planejamento de assentamentos humanos; espaços vitais cobertos; e construção e impacto ambiental. Tais normas têm relação direta com a Carta Humanitária e o Direito Internacional como citado a seguir.

Regras mínimas para alojamento, assentamentos e artigos não alimentares são uma expressão concreta das convicções e compromissos compartilhados por organizações humanitárias, bem como dos princípios comuns que regulam a sua ação, tal como estabelecido na Carta Humanitária e no Código de Conduta Relativo ao Socorro em Caso de Desastres para a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e das ONGs. Fundadas no princípio da humanidade e consagradas no direito internacional, estas regras incluem o direito à vida e à dignidade, o direito à proteção e segurança, bem como o direito de receber assistência humanitária, conforme necessário. ■

