

CENTROS HUMANITÁRIOS DE ACOLHIMENTO COMO INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NA GESTÃO DE DESASTRES: A EXPERIÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL PÓS-ENCHENTES DE 2024

Antonio Paulo Cargnin¹

E-mail: apcargnin@gmail.com

Clóvis Magalhães²

E-mail: clovis-magalhaes.clovis@gmail.com

Eugênio Guimarães³

E-mail: eguimaraes@iom.int

Gabriel Vieira de Souza⁴

E-mail: gabriel-souza@vgv.rs.gov.br

Resumo

As mudanças climáticas intensificam a frequência e a magnitude de eventos extremos, com impactos diretos sobre o território e suas populações. No Brasil, o estado do Rio Grande do Sul vivenciou, em abril e maio de 2024, a maior catástrofe climática de sua história, com enchentes que afetaram 95% dos municípios e mais de 2,4 milhões de pessoas. Este artigo analisa a organização da resposta a este episódio, com ênfase na solução adotada para abrigamento de atingidos, os Centros Humanitários de Acolhimento (CHAs), concebidos como inovação institucional na gestão da crise. A partir de relatórios oficiais, legislações estaduais e literatura científica, discute-se a experiência gaúcha em termos de governança, proteção social e resiliência climática. O estudo evidencia que os CHAs representaram uma solução transitória entre o abrigo improvisado e a moradia definitiva, garantindo acolhimento digno, serviços básicos e estratégias de saída para mais de mil pessoas, configurando-se como um modelo referencial de resposta humanitária. Conclui-se que a experiência do Rio Grande do Sul contribui para compreender os limites e as possibilidades da governança climática em contextos de desastres socioambientais.

Palavras-chave: mudanças climáticas; enchentes; resposta humanitária; resiliência; Rio Grande do Sul.

¹ Doutor em Geografia (UFRGS); Analista de Infraestrutura e Assessor Técnico do Gabinete de Projetos Especiais da Vice-Governadoria (GPE/GVG-RS); Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (POSGEA/UFRGS).

² Mestre em Sistemas de Transportes (UFRGS), especialista em Ordenamento Territorial, Planejamento Regional e Planejamento do Uso do Solo pela Universidade Técnica de Berlim (Alemanha). Secretário Executivo do Gabinete de Projetos Especiais do Vice-Governador (GPE/GVG); Secretário Adjunto de Logística de Transportes.

³ Especialista em operações humanitárias e gestão de projetos; Oficial Nacional de Projetos na Organização Internacional para as Migrações (OIM), Agência da ONU para as Migrações no Brasil.

⁴ Doutorando em Administração Pública pela Universidade de Lisboa; doutorando em Administração Pública pelo IDP; mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo Unicuritiba; médico veterinário pela Ulbra. Vice-governador do Estado do Rio Grande do Sul.

HUMANITARIAN RECEPTION CENTERS AS AN INSTITUTIONAL INNOVATION IN DISASTER MANAGEMENT: THE EXPERIENCE OF RIO GRANDE DO SUL AFTER THE 2024 FLOODS

Antonio Paulo Cargnin

E-mail: apcargnin@gmail.com

Clóvis Magalhães

E-mail: clovis-magalhaes.clovis@gmail.com

Eugênio Guimarães

E-mail: eguimaraes@iom.int

Gabriel Vieira de Souza

E-mail: gabriel-souza@gvg.rs.gov.br

Abstract

Climate change is increasing the frequency and magnitude of extreme events, with direct impacts on territories and their populations. In Brazil, the state of Rio Grande do Sul experienced, in April and May 2024, the most severe climate disaster in its history, with floods affecting 95% of municipalities and more than 2.4 million people. This article analyzes the organization of the response to this episode, with emphasis on the solution adopted for sheltering displaced persons, the Humanitarian Reception Centers (CHAs), conceived as an institutional innovation in crisis management. Based on official reports, state legislation, and scientific literature, the study discusses the experience of Rio Grande do Sul in terms of governance, social protection, and climate resilience. The findings show that the CHAs constituted a transitional solution between improvised shelters and permanent housing, ensuring dignified accommodation, basic services, and exit strategies for over one thousand people, thus becoming a reference model for humanitarian response. It concludes that the experience of Rio Grande do Sul contributes to understanding the limits and possibilities of climate governance in socio-environmental disaster contexts.

Keywords: climate change; floods; humanitarian response; resilience; Rio Grande do Sul.

Introdução

O aumento da frequência e da intensidade de eventos extremos é uma das manifestações mais visíveis das mudanças climáticas globais (IPCC, 2022). Seus efeitos se refletem em várias áreas, atingindo com mais intensidade as populações vulneráveis. No Brasil, estiagens severas, ondas de calor, enchentes intensas e até mesmo tornados têm se tornado recorrentes.

Entre 2023 e 2024, o estado do Rio Grande do Sul, no extremo sul do Brasil, tornou-se um exemplo dessa realidade, tendo que enfrentar uma das maiores ocorrências de sua história. A combinação entre o fenômeno *El Niño* e efeitos do aquecimento global potencializou chuvas e inundações, tornando-os ainda mais devastadores (INPE, 2024). Somam-se a isso fatores como a urbanização acelerada e desorganizada, a baixa impermeabilização do solo gerada pela intensa ocupação e o desmatamento de áreas que protegem os cursos d'água, que ampliaram a vulnerabilidade dos territórios.

Já em junho de 2023, um ciclone extratropical resultou em chuvas torrenciais e inundações em 41 municípios, com 15 mortos, milhares de desabrigados e prejuízos superiores a R\$ 90 milhões. Poucos meses depois, em setembro do mesmo ano, o Vale do Taquari sofreu enchentes severas e o rio atingiu níveis recordes, destruindo comunidades inteiras, deixando 54 mortos, mais de 25 mil desalojados e centenas de milhares de pessoas atingidas. A resposta incluiu, dentre outros atos, a instalação de um Gabinete de Crise em Encantado, o Escritório de Projetos de Restabelecimento e Reconstrução (EP2R) e a construção de habitações temporárias em parceria com sindicatos e empresas privadas. Essas experiências revelaram as fragilidades da atuação em momentos de crise dessa natureza e reforçaram a necessidade de coordenação interinstitucional, preparando o terreno para respostas de maior escala.

O que parecia extremo mostrou-se apenas um prelúdio da maior catástrofe da história gaúcha. Entre abril e maio de 2024, chuvas prolongadas atingiram praticamente todo o território, alcançando 478 municípios (95% da área do Estado). Ao todo, 95 foram declarados em calamidade pública e 323 em situação de emergência. O número de pessoas desabrigadas ultrapassou 78 mil, e mais de 2,3 milhões foram afetadas em diferentes níveis. Estruturas estratégicas do governo como o Centro Administrativo Fernando Ferrari e o Palácio Piratini também foram impactadas, levando à criação do Centro Administrativo de Contingência (CAC), em Porto Alegre, para coordenar a resposta.

A dimensão inédita da tragédia exigiu um modelo de governança emergencial integrado, articulando governo estadual, municípios, União, organismos internacionais, iniciativa privada e sociedade civil. Resgates de grande escala, operações logísticas complexas e mobilização voluntária evidenciaram a solidariedade, mas também expuseram os limites da estrutura de abrigo tradicional. No auge da crise, quase 80 mil pessoas estavam em abrigos improvisados, como ginásios e escolas, sem condições adequadas para longas estadias.

Nesse contexto é que foram implantados os Centros Humanitários de Acolhimento (CHAs), concebidos como solução intermediária entre o abrigo emergencial e a moradia definitiva. Fruto da parceria entre o Governo do Estado, a Federação do Comércio de Bens e de Serviços (Fecomércio-RS) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM/ONU), os CHAs representaram uma inovação institucional na gestão de desastres, oferecendo moradia digna, atendimento social e serviços essenciais. Como experiência inédita no Brasil, consolidaram-se como referência para a governança climática e humanitária.

Com base nessa experiência, o objetivo deste artigo é analisar a resposta organizada pelo Estado do Rio Grande do Sul diante da catástrofe de 2024, com foco na criação e funcionamento dos Centros Humanitários de Acolhimento, destacando seus limites, seu caráter inovador e suas contribuições para a construção de novos referenciais de gestão de desastres no Brasil.

Referencial Teórico

A literatura científica tem destacado a necessidade de estratégias integradas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. De forma geral, pode-se dizer que mitigação se refere aos esforços para reduzir questões estruturais para limitar o aquecimento global. Já a adaptação se refere à capacidade de ajustar os sistemas existentes, principalmente os resultados da ocupação humana, às mudanças em curso (Adger, 2006; Pelling, 2011). Essa dupla abordagem é defendida por organismos internacionais como o IPCC (2022), pois mesmo em cenários de mitigação bem constituídos, eventos extremos tendem a se intensificar, exigindo uma resposta melhor estruturada em diferentes escalas de governo.

Autores como Kates, Travis e Wilbanks (2012) destacam que adaptação não é apenas técnica, mas envolve escolhas políticas sociais, o que torna sua implementação complexa em contextos de desigualdade. A literatura recente tem reforçado que, tanto a mitigação quanto a adaptação devem ser concebidas de forma integrada e

intersectorial, superando abordagens fragmentadas. Wang et al. (2023) argumentam que a eficácia das respostas climáticas depende de estratégias que conciliem a redução das emissões com o fortalecimento da resiliência local, especialmente em setores críticos como energia e transporte. Essa integração exige instrumentos de planejamento que considerem os impactos cumulativos das mudanças climáticas e incorporem critérios de sustentabilidade em todas as fases do ciclo de políticas públicas.

No contexto brasileiro, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2023) destaca que a ausência de coordenação entre políticas de mitigação e adaptação limita a efetividade das ações e perpetua vulnerabilidades territoriais, defendendo a adoção de modelos de governança climática que articulem escalas e setores. Assim, a integração entre mitigação e adaptação deve ser compreendida como um eixo estruturante das políticas de desenvolvimento sustentável, capaz de alinhar as metas ambientais, sociais e econômicas em uma perspectiva sistêmica e de longo prazo.

No campo da gestão de desastres, o conceito de resiliência ganhou centralidade, ressaltando a capacidade de indivíduos, comunidades e instituições de absorver impactos, reorganizar-se e reduzir vulnerabilidades após eventos críticos (Lavell, 2019). A resiliência, entretanto, não deve ser vista apenas como retorno ao estado anterior, mas como oportunidade de transformação estrutural (Folke, 2016). Cutter et al. (2008) enfatizam que resiliência envolve dimensões sociais, institucionais, econômicas e ambientais, e não pode ser dissociada das condições de vulnerabilidade preexistentes. No caso latino-americano, Lavell e Maskrey (2014) chamam a atenção para a necessidade de articular resiliência com desenvolvimento territorial, dado que desigualdades socioespaciais amplificam os riscos em desastres climáticos.

O Marco de Sendai (2015-2030) é considerado como um instrumento normativo de referência global para a redução do risco de desastres, sucedendo o Marco de Hyogo (2005-2015). Ao deslocar o foco resposta emergencial para uma abordagem integrada de prevenção, preparação e reconstrução resiliente, o documento introduz o princípio do *Build Back Better*, segundo o qual a recuperação pós-desastre deve ir além do retorno ao estágio anterior, buscando reconstruir sociedades e territórios mais resilientes e adaptáveis às crises futuras (UNISDR, 2015). O Marco também reforça a necessidade de sistemas de alerta com efeitos rápidos e que desencadeiem respostas eficazes, planos de contingência locais e fortalecimento de capacidades institucionais para que as comunidades possam responder de forma rápida e coordenada (Kelman, 2017). A agenda global ainda recomenda a integração entre mudança climática, redução de riscos de desastres e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), evidenciando que a resiliência climática é um dos elementos cada vez mais importantes para o desenvolvimento sustentável (UNDRR, 2020).

Na escala subnacional, estados e municípios assumem papel central, dado o caráter territorializado dos impactos climáticos. A literatura sobre governança multiescalar destaca que as políticas de adaptação ganham forma na escala local, onde se manifestam os efeitos das catástrofes e onde estão as instituições mais próximas das comunidades (Bulkeley; Betsill, 2013; Araos et al., 2017). Essa descentralização, contudo, impõe desafios relacionados à capacidade técnica, à disponibilidade de recursos e à coordenação intersetorial.

O evento do Rio Grande do Sul, em 2024, evidencia como governos regionais, em cooperação com a sociedade civil, o setor privado e organismos internacionais como a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), podem estruturar respostas eficientes, eficazes e multissetoriais em contextos de crise climática. Nesse sentido, a criação dos Centros Humanitários de Acolhimento (CHAs) constitui um exemplo de inovação institucional que materializa a articulação entre diferentes níveis de governo e parceiros não estatais.

Metodologia

O estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental e estudo de caso. Foram examinados relatórios oficiais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, em especial da Defesa Civil, da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) e do Gabinete de Crise, além do Relatório Narrativo Final da OIM/Fecomércio (2025), que sistematiza a experiência dos CHAs. Foram considerados ainda decretos estaduais (especialmente os decretos 54.600 e Decreto nº 57.646/2024, que tratam do estado de calamidade pública), dados meteorológicos (INMET, MetSul), reportagens jornalísticas e literatura científica. A análise centrou-se nas enchentes de abril e maio de 2024, com detalhamento do processo de resposta e da experiência dos Centros Humanitários de Acolhimento.

Resultados e Discussão

As enchentes de 2024 configuraram a maior catástrofe climática da história gaúcha, afetando 478 municípios (95% do total) e mais de 2,4 milhões de pessoas. Foram registradas 78 mil pessoas desabrigadas, distribuídas inicialmente em 971 abrigos improvisados.

Um primeiro ponto a ser discutido é a estruturação da resposta. Pode-se dizer que a resposta governamental foi estruturada em cinco fases: resgate e salvamento; abrigo provisório; reestabelecimento, reestruturação; e reconstrução.

A primeira fase concentrou-se na atuação imediata das forças de segurança, equipes da Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, Exército, Marinha, Força Aérea e centenas de voluntários, que protagonizaram uma das maiores operações de resgate da história do país. Mais de 42 mil pessoas foram retiradas de áreas de risco e conduzidas a locais seguros, muitas delas por via aérea ou fluvial, diante da magnitude da inundação que atingiu 95% dos municípios. Essa etapa, marcada pela urgência e pela solidariedade social, revelou tanto a capacidade de mobilização da sociedade civil quanto os limites da infraestrutura de emergência existente. O caráter improvisado das ações evidenciou a importância de aprimorar planos prévios de contingência e protocolos interinstitucionais de resposta rápida.

Com a estabilização das chuvas, iniciou-se a segunda fase, voltada ao acolhimento imediato da população deslocada. Mais de 78 mil pessoas chegaram a ocupar 971 abrigos instalados em escolas, ginásios, clubes e espaços comunitários. A desorganização inicial, comum em situações de desastre, deu lugar a uma resposta mais coordenada sob a liderança do Gabinete de Crise, instituído pelo governo estadual e vinculado à Vice-Governadoria, que articulou as ações da Defesa Civil Estadual e demais secretarias de Estado, das prefeituras e de diversos parceiros institucionais. Essa coordenação garantiu o fornecimento de alimentação, assistência médica, apoio psicossocial e proteção social básica, assegurando condições mínimas de dignidade para as famílias afetadas. A etapa foi decisiva para evitar o agravamento das vulnerabilidades, especialmente entre crianças, idosos e pessoas com deficiência, e evidenciou a necessidade de espaços de acolhimento mais estruturados e duradouros, o que levou à concepção dos Centros Humanitários de Acolhimento (CHAs) como alternativa de transição entre o abrigo improvisado e a moradia definitiva.

A terceira fase teve como foco a retomada das atividades públicas e a normalização gradual da vida urbana. O restabelecimento de energia elétrica, abastecimento de água, transporte, atendimento hospitalar e funcionamento das escolas tornou-se prioridade para permitir o retorno da população às áreas menos afetadas. Essa etapa demandou coordenação entre secretarias setoriais, concessionárias e prefeituras, sob acompanhamento do Gabinete de Crise. O processo envolveu também a liberação de recursos emergenciais e a reativação de equipamentos públicos que haviam sido usados como abrigos, exigindo planejamento logístico e gestão integrada. A recomposição dos serviços essenciais simbolizou o início da transição entre a resposta humanitária e a recuperação institucional do Estado.

A fase de reestruturação representou o momento de articulação política e estratégica da resposta. Com a criação do Plano Rio Grande, instituído pelo Decreto nº 57.646/2024, o governo estadual buscou integrar políticas públicas, investimentos e cooperação internacional para enfrentar os impactos das enchentes e planejar a reconstrução de forma sustentável. Essa etapa marcou a passagem da gestão emergencial para uma agenda de médio prazo, envolvendo múltiplos atores – entre eles ministérios, prefeituras, Sistema S, agências da ONU, organizações empresariais e universidades. A elaboração de planos setoriais e o estabelecimento de mecanismos de governança intersetorial, como o Comitê Gestor dos CHAs, demonstraram uma mudança de paradigma na forma de conduzir políticas em contextos de crise climática.

Por fim, a fase de reconstrução consolidou-se como o eixo estruturante da recuperação do Estado, voltada à habitação, infraestrutura e resiliência climática. Foram priorizados projetos de moradias permanentes, recuperação de rodovias e pontes, reconstrução de escolas e hospitais, além da incorporação de critérios de sustentabilidade e adaptação às mudanças climáticas. Essa etapa foi viabilizada financeiramente pela criação do Fundo Estadual de Apoio à Regularização e à Reconstrução de Infraestruturas Públicas (FUNRIGS), que concentrou os recursos provenientes da suspensão temporária das parcelas da dívida do Rio Grande do Sul com a União, conforme autorizado pelo governo federal. O FUNRIGS tornou-se o principal mecanismo de execução das obras de reconstrução e recuperação, garantindo liquidez orçamentária e agilidade na contratação de projetos prioritários em todo o território gaúcho. Nesse contexto, o Plano Rio Grande assumiu o papel de coordenar os investimentos e de articular as frentes de trabalho. Mais do que reconstruir o que foi destruído, essa fase propõe reconstruir de forma resiliente, fortalecendo capacidades institucionais, reduzindo vulnerabilidades e incorporando o risco climático como variável permanente do planejamento público.

Os Centros Humanitários de Acolhimento (CHAs)

No âmbito do abrigo, destacou-se a criação dos Centros Humanitários de Acolhimento (CHAs), concebidos como solução transitória entre abrigos improvisados e a moradia definitiva. Entre julho de 2024 e agosto de 2025, três unidades – Vida (Porto Alegre), Recomeço e Esperança (Canoas), acolheram 1.046 pessoas. Os CHAs ofereceram condições dignas de moradia temporária, com infraestrutura que incluía dormitórios, refeitórios, lavanderias, brinquedotecas, postos de saúde, acesso à internet e espaços para animais de estimação. Foram servidas mais de 900 mil refeições e

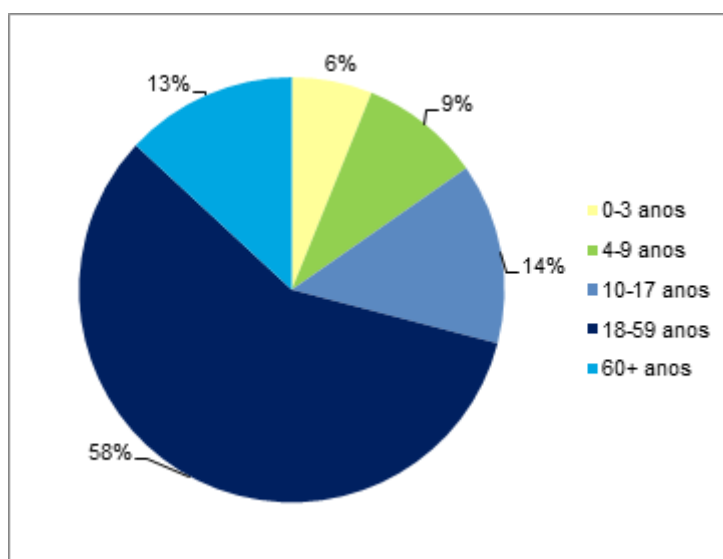
distribuídos mais de 210 mil itens não alimentares, assegurando o mínimo de dignidade e conforto às famílias.

O perfil da população acolhida nos Centros Humanitários de Acolhimento (CHAs) evidencia a complexidade das vulnerabilidades sociais presentes entre os desabrigados das enchentes de 2024.

Gênero e faixa etária

No que tange ao gênero e a faixa etária, dos 1.046 acolhidos, 600 eram homens, 439 mulheres e sete pessoas identificadas em outros gêneros. A distribuição etária revela 64 crianças de 0-3 anos, 96 de 4-9 anos, 144 adolescentes de 10-17 anos e 137 idosos, além da maioria composta por adultos em idade ativa.

Figura 1 - Distribuição dos acolhidos por faixa etária nos CHAs



Fonte: OIM

A análise do perfil etário e de gênero dos acolhidos nos CHAs evidencia implicações diretas para a organização da resposta. A presença significativa de crianças e adolescentes demandou a articulação de medidas voltadas à primeira infância, continuidade escolar, vacinação, proteção contra violências e atividades socioeducativas. Para os adultos, o foco recaiu sobre a inserção produtiva, a regularização documental e a retomada de renda. Já os idosos exigiram atenção específica a condições crônicas de saúde, mobilidade e acessibilidade. Esse quadro

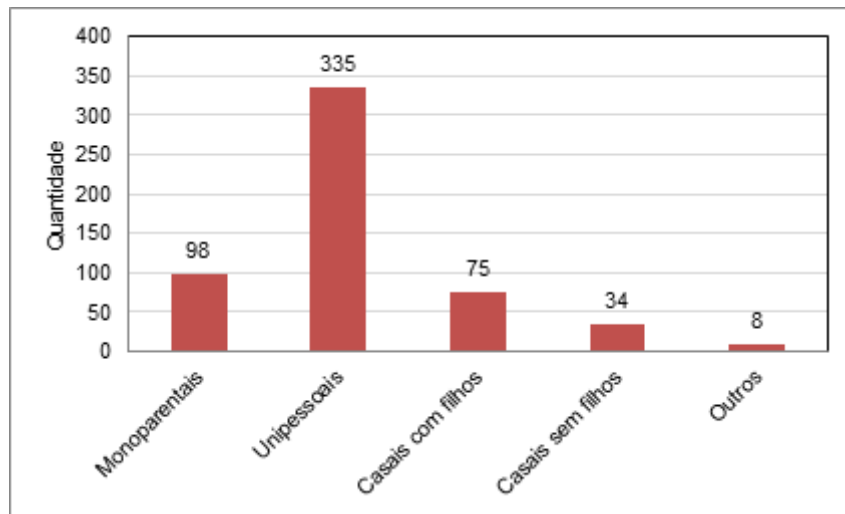
heterogêneo reforça a necessidade de uma arquitetura de serviços em várias camadas, capaz de integrar saúde, proteção social, educação e empregabilidade, assegurando cuidados adequados a diferentes perfis de vulnerabilidade. Nesse sentido, os CHAs, ao reunirem em um mesmo espaço estruturas que permitem o desenvolvimento de ações multisetoriais, configuraram-se como estruturas inovadoras e funcionais. Do ponto de vista da governança, esse arranjo institucional favoreceu a coordenação intersetorial entre áreas como Saúde, Educação, Assistência Social e Trabalho, reduzindo ações dissociadas e sobreposições típicas de abrigos improvisados e dispersos.

Arranjos familiares

As famílias monoparentais apresentaram forte predominância feminina, com 87% chefiadas por mulheres, configurando um quadro de sobrecarga de cuidado e acentuada vulnerabilidade social. Como destaca o *Relatório Narrativo Final da OIM (2025)*, “as mulheres, em sua maioria responsáveis únicas pelos filhos, foram identificadas como público com maiores barreiras para o acesso ao trabalho e à autonomia habitacional”. Esse arranjo familiar, amplamente reconhecido na literatura como fator de risco para a chamada “pobreza de tempo e de renda”, coloca essas mulheres em posição de maior exposição diante de crises humanitárias, uma vez que precisam conciliar a gestão da sobrevivência cotidiana com a ausência de redes de apoio consolidadas.

Por sua vez, os arranjos unipessoais, compostos em 79% por homens, revelam dinâmicas específicas de fragilidade, frequentemente associadas a vínculos laborais informais, ao consumo problemático de álcool e drogas e a redes comunitárias mais frágeis. Conforme o mesmo relatório, “os homens sozinhos constituíam parcela significativa dos acolhidos, apresentando maior incidência de isolamento social e dificuldades para acessar programas de reinserção produtiva”.

Figura 2 - Arranjos Familiares nos CHAs



Fonte: OIM

A análise desses perfis indica que, para além da provisão imediata de moradia e serviços básicos, os CHAs precisaram responder a desigualdades estruturais de gênero e a vulnerabilidades individuais que impactam diretamente a capacidade de reconstrução de trajetórias após o desastre. Essa experiência evidencia que políticas de acolhimento e reconstrução devem ser sensíveis às diversidades familiares e às dinâmicas de cuidado, reconhecendo vulnerabilidades específicas e promovendo estratégias diferenciadas de apoio e saída.

A incorporação de ações de cuidado integral, mediação comunitária e fortalecimento de vínculos afetivos mostrou-se decisiva para restaurar a confiança, reduzir tensões internas e favorecer trajetórias autônomas. Ao mesmo tempo, o enfoque territorial e intersetorial da resposta permitiu construir redes locais de solidariedade e corresponsabilidade, nas quais o acesso à moradia, à renda e à saúde mental se articula à reconstrução dos laços comunitários. Assim, a dimensão social da resposta humanitária transcende o acolhimento emergencial, configurando-se como um processo de reconstrução de vidas, pertencimentos e capacidades coletivas de resiliência.

Municípios de origem no Rio Grande do Sul

Nos CHAs, predominaram acolhidos com origens na Região Metropolitana de Porto Alegre como Canoas, Porto Alegre, Eldorado do Sul, especialmente de áreas com

vulnerabilidade estrutural, marcadas pela urbanização desordenada, déficit habitacional e ocupação de várzeas. Assim, a resposta humanitária se conecta diretamente às políticas de ordenamento territorial e à agenda de reconstrução resiliente, mas também evidencia as dificuldades concretas que tais características impuseram para o retorno das famílias. Para isso, foi necessária a identificação de áreas não alagáveis tanto para a construção de moradias temporárias quanto de habitações permanentes, ampliando a complexidade da transição entre abrigo emergencial e reassentamento definitivo.

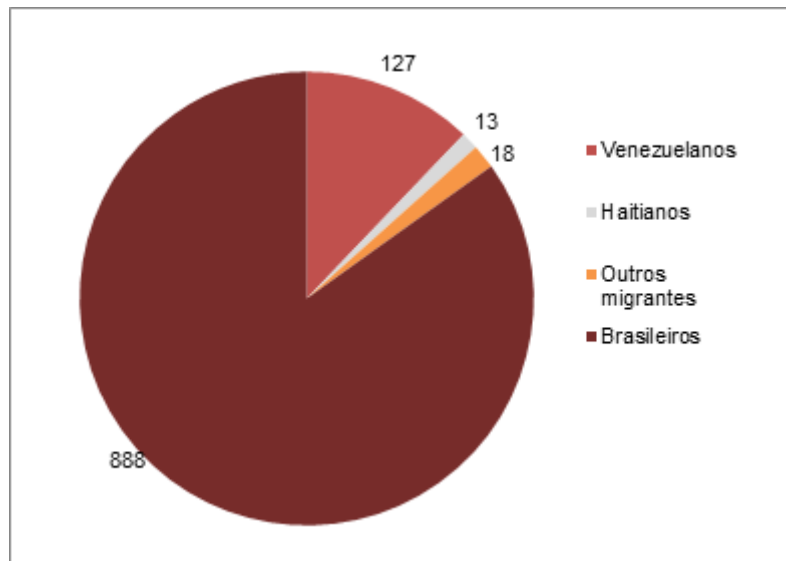
A triagem de perfis e endereços de origem realizada nos CHAs gerou informações valiosas para mapear zonas de risco, priorizar reassentamentos seguros e processos de regularização fundiária e orientar investimentos públicos em drenagem, contenção e moradia de interesse social. Contudo, essas mesmas características urbanísticas também impuseram desafios significativos para o retorno das famílias, pois exigiram a identificação de áreas não alagáveis tanto para a construção de residências temporárias quanto para a instalação definitiva de habitações permanentes, ampliando a complexidade da transição entre abrigo emergencial e reassentamento estável.

Migrantes internacionais

Cerca de 15% dos acolhidos eram migrantes internacionais, principalmente venezuelanos (127) e haitianos (13), além de uruguaios, cubanos, colombianos e outros. A presença desses grupos evidenciou a dimensão global da crise e a necessidade de respostas humanitárias sensíveis à diversidade cultural e jurídica. A experiência dos CHAs demonstrou que, em contextos de desastre, migrantes enfrentam barreiras adicionais de idioma, documentação, reconhecimento de qualificações e acesso a serviços públicos, o que demanda protocolos específicos de acolhimento e proteção.

A cooperação com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi estratégica para assegurar documentação civil, informações em múltiplos idiomas e mediação cultural. Essa atuação permitiu ajustar os protocolos de Proteção contra Exploração e Abuso Sexual (PSEA), ampliar mecanismos de denúncia e oferecer orientação jurídica e psicossocial adaptada aos perfis e nacionalidades presentes. Além disso, o acesso a programas de empregabilidade e qualificação profissional foi orientado de forma a reconhecer as experiências e formações prévias dos migrantes, favorecendo sua integração socioeconômica e reduzindo a dependência prolongada da assistência humanitária.

Figura 3 - Origem dos acolhidos nos CHAs



Fonte: OIM

Os CHAs também se consolidaram como espaços de convivência intercultural, nos quais práticas religiosas, culinárias e linguísticas distintas passaram a coexistir, enriquecendo a vida comunitária e promovendo o respeito à diversidade. A realização de atividades culturais, rodas de conversa e oficinas bilíngues contribuiu para a redução de tensões e estigmas, fortalecendo o sentimento de pertencimento entre migrantes e comunidades locais. Essa dimensão relacional revelou o potencial dos CHAs não apenas como abrigos, mas como laboratórios de integração e cidadania, capazes de gerar aprendizados institucionais sobre políticas públicas inclusivas.

A presença de migrantes internacionais reforçou a importância de uma governança multinível da resposta, articulando o governo estadual, prefeituras, agências da ONU e organizações da sociedade civil. Essa cooperação interinstitucional possibilitou a implementação de protocolos unificados de atendimento e proteção, além de posicionar o Rio Grande do Sul como referência nacional na integração entre políticas de migração, assistência social e gestão de desastres. Ao incorporar essa dimensão, os CHAs deixaram de ser apenas espaços de abrigo e tornaram-se portas de entrada para políticas de integração local, promovendo dignidade, autonomia e reconstrução de projetos de vida para pessoas em mobilidade.

Avaliação do acolhimento e desafios

A avaliação do acolhimento nos CHAs revelou altos níveis de satisfação, com 98% dos beneficiários considerando positivamente os serviços recebidos (Organização Internacional para as Migrações, 2025), especialmente em relação à alimentação, segurança, condições de higiene, saúde e apoio psicossocial. É importante observar que, embora esse dado indique a qualidade do processo de gestão e a relevância de garantir dignidade em contextos emergenciais, sua interpretação exige cautela pois a satisfação deve ser complementada por métricas de resultado, como tempo médio de permanência, taxa de transição para moradias estáveis, inserção laboral, manutenção da escolarização de crianças e redução do reingresso em áreas de risco.

Entretanto, a robustez da governança dos CHAs decorre justamente da articulação entre indicadores de percepção, indicadores de saída e monitoramento longitudinal, permitindo ajustes rápidos e alinhados às necessidades reais da população. Nesse sentido, a estruturação de um Comitê Gestor intersetorial e a cooperação com organismos internacionais como a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foram decisivas, viabilizando mecanismos ágeis de feedback que garantiram a adaptação de protocolos, serviços e fluxos de transição. Assim, a experiência dos CHAs não apenas assegurou acolhimento digno no auge da crise, mas também constituiu uma base estratégica para o processo de reconstrução, ao alinhar a resposta humanitária imediata às políticas habitacionais, de proteção social e de reinserção econômica que sustentam a resiliência no médio e longo prazo.

Além do acolhimento, os CHAs implementaram estratégias de saída articuladas com o governo estadual, municipal e setor privado, concebendo o espaço não apenas como solução emergencial, mas como plataforma de reconstrução e estruturação de projetos de vidas. Foram apoiadas 638 pessoas em processos de transição para programas de habitação, 382 receberam suporte técnico para inserção no mercado de trabalho e 212 participaram de cursos de capacitação em áreas como costura, culinária e empreendedorismo. O trabalho de proteção psicossocial alcançou 657 pessoas, por meio de parcerias que possibilitaram iniciativas inovadoras.

Entre elas, destaca-se o projeto Vozes dos Homens, desenvolvido em cooperação com organizações da sociedade civil e universidades, voltado para a reflexão sobre masculinidades, saúde mental e prevenção da violência de gênero. O projeto teve como objetivo gerar espaços de diálogo para o fortalecimento de vínculos comunitários e estratégias de autocuidado, de forma a promover mudança cultural na forma como se dão as relações de gênero. Ao estimular a escuta mútua e a corresponsabilidade entre homens e mulheres, a iniciativa contribuiu para reduzir estereótipos, prevenir conflitos e ampliar a empatia entre os diferentes grupos, reforçando o entendimento de que a

igualdade de gênero e o cuidado emocional são dimensões interdependentes do bem-estar coletivo. Os efeitos positivos extrapolaram o público masculino, alcançando mulheres, adolescentes e famílias inteiras, ao promover ambientes de convivência mais segura dentro dos dentro dos abrigos, com reflexos também para o convívio social em outros espaços.

No campo da primeira infância, os CHAs avançaram para além do atendimento básico ao incorporarem ações de cuidado integral, alinhadas a políticas já existentes no estado e no país. Foram criados ambientes especialmente projetados para crianças, com brinquedotecas, espaços de amamentação e fraldários equipados e acessíveis, que garantiram condições adequadas de higiene, segurança e estímulo ao desenvolvimento infantil. Essas estruturas, ao mesmo tempo em que asseguraram um ambiente acolhedor e protetivo para as crianças, também aliviaram a sobrecarga física e emocional das cuidadoras, permitindo que mães e responsáveis pudessem participar de atividades de capacitação, atendimento psicossocial e convivência comunitária.

A presença desses espaços demonstrou que o direito ao brincar e ao cuidado pode e deve ser preservado mesmo em contextos de emergência, funcionando como um instrumento de resiliência e estabilidade emocional para as famílias deslocadas. Além disso, a articulação com programas governamentais como o Primeira Infância Melhor (PIM), política pública consolidada no Rio Grande do Sul, e o Criança Feliz, programa federal de visitação domiciliar, possibilitou a continuidade de práticas intersetoriais de acompanhamento familiar e estímulo ao desenvolvimento integral. Essa integração entre infraestrutura adequada e políticas de cuidado reforça a necessidade de que as ações voltadas à primeira infância sejam estruturantes nas respostas humanitárias, assegurando o direito das crianças a ambientes protetores, afetivos e promotores de desenvolvimento, mesmo em situações de crise.

Apesar dos avanços institucionais e da elevada taxa de satisfação dos acolhidos, o Relatório da OIM (2025) também identifica fragilidades operacionais na gestão dos CHAs, sobretudo nos momentos iniciais de implementação. A definição de papéis entre os diferentes entes governamentais e organizações parceiras exigiu constante ajuste, especialmente quanto à comunicação entre níveis de decisão e fluxos de atendimento. Em alguns períodos, verificaram-se sobreposições de atribuições entre as equipes técnicas e dificuldade de padronizar procedimentos administrativos e logísticos, o que impactou o tempo de resposta e a continuidade de determinados serviços. Essa experiência revela que a inovação institucional representada pelos CHAs depende de mecanismos permanentes de coordenação, capacitação e comunicação intersetorial, capazes de garantir coerência operacional em situações de crise.

Outro problema identificado refere-se à capacidade limitada de atendimento e à gestão da transição para a moradia definitiva. As três unidades – Vida, Recomeço e Esperança – acolheram 1.046 pessoas, número expressivo, mas ainda restrito diante do total de mais de 78 mil desabrigados. O Relatório da OIM (2025) aponta que a ausência de políticas habitacionais de fluxo contínuo e a insuficiência de alternativas de reassentamento dificultaram a saída gradual das famílias, prolongando o tempo de permanência e gerando, em alguns casos, sentimentos de incerteza e dependência institucional. Assim, para além da resposta emergencial, é essencial consolidar uma ponte estruturada entre assistência humanitária e políticas permanentes de habitação e emprego, com critérios claros de elegibilidade e acompanhamento pós-saída.

Por fim, o relatório destaca que, embora os CHAs tenham assegurado acolhimento digno, ainda persistem lacunas na atenção psicossocial e na sustentabilidade social de longo prazo. O trabalho das equipes técnicas foi sobrecarregado pelo volume de demandas e pela diversidade de perfis, limitando a capacidade de atendimento individualizado, sobretudo em temas como saúde mental, violência doméstica e mediação de conflitos. Também se verificou que a reconstrução de vínculos comunitários exige mais tempo e acompanhamento do que o previsto nos cronogramas institucionais. Esses desafios evidenciam a necessidade de consolidar políticas de saúde mental e apoio psicossocial como eixos permanentes da resposta humanitária, com recursos estáveis, formação de equipes locais e articulação com a rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS).

A dimensão dos animais

A dimensão do cuidado com os animais de estimação emergiu como um componente inédito e sensível na resposta humanitária implementada no Rio Grande do Sul. Desde os primeiros resgates, identificou-se a necessidade de abrigar não apenas as famílias, mas também seus animais, reconhecendo o papel afetivo e simbólico que desempenham na reconstrução emocional após eventos traumáticos. Em coordenação com autoridades públicas e organizações de proteção animal, foram criadas áreas específicas para o acolhimento dos pets nos Centros Humanitários de Acolhimento (CHAs), com protocolos de higiene, segurança e manejo adequados. A OIM contratou uma médica veterinária para o acompanhamento técnico e prestou assistência direta aos tutores, resultando no acolhimento de 63 animais, principalmente cães e gatos, além de aves e galinhas.

Foram desenvolvidos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) para orientar as rotinas de cuidado, alimentação e convivência, e as equipes receberam treinamento

sobre bem-estar animal e mediação de conflitos. Essa experiência pioneira evidenciou a importância de incluir o cuidado com os animais nos planos de emergência, fortalecendo o vínculo humano-animal como parte das estratégias de proteção integral e resiliência psicossocial das famílias afetadas (OIM, 2025).

Assim, a experiência dos CHAs demonstra que o acolhimento emergencial pode ser também um espaço de promoção de autonomia, inclusão e reconstrução de trajetórias de vida, integrando proteção psicossocial, igualdade de gênero e atenção à primeira infância em um mesmo arranjo de governança.

Considerações finais

As enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul evidenciaram, simultaneamente, a vulnerabilidade acumulada das populações expostas a desastres e a capacidade de inovação institucional do Estado na formulação de respostas integradas. Os Centros Humanitários de Acolhimento (CHAs) representaram uma ruptura com o modelo tradicional de abrigos emergenciais, oferecendo uma solução transitória baseada em dignidade, intersetorialidade e proteção social. A experiência demonstrou que é possível articular ações humanitárias com políticas públicas permanentes como habitação, assistência social, saúde e primeira infância, configurando um modelo de resposta mais qualificado e centrado em direitos.

Do ponto de vista da governança, os CHAs mostraram a relevância de arranjos institucionais capazes de integrar Estado, municípios, organismos internacionais e sociedade civil em torno de objetivos comuns. A coordenação liderada pelo Gabinete do Vice-Governador, por meio do Gabinete de Crise e do Comitê Gestor dos CHAs, consolidou uma prática inovadora de cooperação multinível e multissetorial. Essa arquitetura ampliou a capacidade de resposta, mas também revelou desafios estruturais, como a necessidade de protocolos mais claros de gestão compartilhada, de continuidade institucional e de monitoramento de resultados no médio prazo.

Em paralelo, a análise do perfil dos acolhidos expôs desigualdades de gênero, idade e origem territorial que demandam abordagens diferenciadas. Mulheres chefes de família, migrantes internacionais, idosos e pessoas com deficiência requerem respostas específicas que integrem proteção social, saúde mental e inserção produtiva. As lacunas observadas, como a limitação de cobertura, a dificuldade de transição para moradias definitivas e a sobrecarga das equipes técnicas, evidenciam que a inovação precisa ser acompanhada de planejamento financeiro e social continuado, incorporando o aprendizado das operações humanitárias à política pública regular.

A experiência dos CHAs também trouxe avanços simbólicos e conceituais, como a inclusão da primeira infância e do cuidado com animais de estimação como dimensões legítimas da proteção humanitária. Tais iniciativas ampliaram o significado de dignidade e bem-estar, reconhecendo a centralidade dos vínculos afetivos e familiares na reconstrução das trajetórias pós-desastre.

Os CHAs consolidaram-se como um marco de inovação na governança de riscos climáticos e sociais, demonstrando que a resposta humanitária pode ser estruturante quando integra ações emergenciais a estratégias de desenvolvimento territorial e inclusão social. A experiência gaúcha oferece, portanto, lições para o desenho de políticas públicas resilientes e adaptativas, nas quais a reconstrução física se articula à reconstrução de vidas, comunidades e capacidades institucionais. O desafio que se impõe a partir dessa experiência é transformar a excepcionalidade da resposta em aprendizado permanente de gestão pública diante da emergência climática que redefine as fronteiras da ação governamental contemporânea.

Referências

- ADGER, W. Neil. Vulnerability. *Global Environmental Change*, v. 16, n. 3, p. 268–281, 2006.
- ARAOS, M. et al. Climate change adaptation planning in large cities: A systematic global assessment. *Environmental Science & Policy*, v. 66, p. 375-382, 2017.
- BULKELEY, H.; BETSILL, M. Revisiting the urban politics of climate change. *Environmental Politics*, v. 22, n. 1, p. 136-154, 2013.
- CUTTER, S. L.; BURTON, C. G.; EMRICH, C. T. Disaster resilience indicators for benchmarking baseline conditions. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, v. 5, n. 1, p. 1-22, 2008.
- FOLKE, C. Resilience (Republished). *Ecology and Society*, v. 21, n. 4, 2016.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change – Working Group II. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Mudanças climáticas: desafios para a adaptação nas sociedades. Texto para Discussão nº 2993. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13731/1/TD_2993_Web.pdf. Acesso em: 7 out. 2025.
- KATES, R. W.; TRAVIS, W. R.; WILBANKS, T. J. Transformational adaptation when incremental adaptations to climate change are insufficient. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 109, n. 19, p. 7156–7161, 2012.
- KELMAN, I. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. *International Journal of Disaster Risk Science*, v. 6, p. 85–89, 2017.
- INPE (2024). Boletim de Monitoramento Climático – Efeitos do El Niño 2023-2024 no Brasil. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

LAVELL, A.; MASKREY, A. The future of disaster risk management. *Environmental Hazards*, v. 13, n. 4, p. 267–280, 2014.

LAVELL, Allan. *Gestão do risco de desastres: uma visão latino-americana*. Bogotá: LA RED, 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM). *Relatório Narrativo Final Oficial: Projeto Contribuir para a Melhoria das Condições de Vida das Populações Afetadas pelas Enchentes no Rio Grande do Sul, Brasil*. Porto Alegre: OIM/Fecomércio/SESC-RS, 2025.

PELLING, Mark. *Adaptation to Climate Change: From Resilience to Transformation*. Londres: Routledge, 2011.

Relatórios e decretos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2023–2024).

Reportagens jornalísticas: BBC Brasil, G1, GZH, Jornal da Unesp, entre outras.

UNDRR. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR 2020)*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2020.

UNISDR. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015.

Wang F., Harindintwali J.-D., Wei K., et al., (2023). Climate change: Strategies for mitigation and adaptation. *The Innovation Geoscience* 1(1), 100015. <https://doi.org/10.59717/j.xinn-geo.2023.100015>