

Coordenação da Ajuda Humanitária: Normas e Governança para a Logística Eficiente de Resposta a Desastres

Otávio Augusto Fernandes Costa

Adriana Leiras

Hugo Yoshizaki

Universidade de São Paulo

CISLOG

RESUMO

A resposta a desastres é uma atividade dependente de eficiência. Para ser bem sucedida, a resposta deve ser rápida e efetiva na mitigação do sofrimento e dos riscos em que se encontram as vítimas. Neste sentido, a logística humanitária é uma das principais atividades responsáveis por garantir que esta resposta ocorra maximizando resultados da assistência ao menor custo possível. Assim como na logística empresarial, a logística humanitária também desenvolve mecanismos para melhorar sua relação de custo e eficiência por meio de planejamento, modelagem e desenvolvimento de técnicas inovadoras de gestão da cadeia de suprimentos. Este artigo tem como objetivo analisar ferramentas de coordenação como alternativas para a melhoria da resposta conjunta dos atores em uma situação de desastre, principalmente na área normativa, com o uso da legislação internacional como facilitadora do trabalho e na área de governança, com mecanismos para definir responsáveis e abordagens conjuntas em uma situação complexa.

ABSTRACT

The disaster response is an activity dependent on efficiency. To be successful, the response must be fast and effective in mitigating the suffering and risks that victims are involved. In this way, the humanitarian logistics is one of the most important activities responsible for guarantee that this response occurs maximizing the results of assistance with the lowest possible cost. As in business logistics, humanitarian logistics also develops mechanisms to improve the relation between cost and efficiency through planning, modeling, and development of innovative techniques for supply chain management. This paper aims to analyze coordination tools as alternatives to improve the joint response of actors in a disaster situation, mainly at the legal area, using international legislation as facilitator and at governance area by mechanisms to determine responsible and joint approaches in a complex situation.

1. INTRODUÇÃO

A busca por eficiência na ajuda humanitária faz com que cada área de conhecimento envolvida neste tipo de ação procure tornar sua capacidade de resposta mais ampla e decisiva para a mitigação dos efeitos que desastres (naturais ou não) infligem às comunidades afetadas. Neste desenvolvimento de ferramentas para a eficiência humanitária, é comum que os atores de múltiplas áreas foquem o desenvolvimento específico de técnicas e de tecnologias que melhorem seu trabalho. Podemos usar como exemplo deste desenvolvimento técnico, o emprego de veículos blindados urbanos em operações de manutenção de paz e as atualizações dos protocolos da área da saúde.

Na logística humanitária, esta busca por eficiência se baseia na melhoria dos processos da cadeia de suprimentos visando aumentar a agilidade e adaptabilidade da assistência prestada às vítimas e diminuir os custos envolvidos para, assim, otimizar os recursos limitados comuns a área humanitária cotidianamente (Tomasini e Van Wassenhouve, 2009). Os avanços no desenvolvimento de técnicas específicas para as necessidades da logística humanitária são, apesar de recentes, significativos e podemos citar Stapleton e Van Wassenhouve (2009); Banomyong e Sodapang (2012) e Balcik *et al.* (2008) como exemplos destas técnicas.

Contudo, o ambiente humanitário em um desastre complexo envolve fatores além da técnica que impedem uma resposta eficiente e eficaz dos envolvidos. A quantidade de organizações

que compõem a comunidade humanitária é extensa - apenas as organizações que utilizam o sistema de centros de distribuição do World Food Programme, WFP, são 50 (UNHRD, 2012b) - e a falta de coordenação entre elas gera desregulagem na oferta de bens e serviços para as vítimas, tanto pela falta (ou excesso) de itens específicos doados, quanto pela má administração das ferramentas disponíveis para transporte, armazenagem e comunicação.

Neste ambiente complexo é essencial a utilização de ferramentas de coordenação que alinhem as organizações e as capacitem para a ação conjunta, evitando perdas relacionadas à falta de comunicação entre os atores em campo e a falta da determinação (e reconhecimento) de lideranças, papéis e responsabilidades que cada ator toma em uma resposta conjunta. A principal ferramenta de coordenação surgida após o tsunami na Tailândia em 2004 é o sistema Cluster, desenvolvido pela IASC (*Inter-agency Standing Committee*) para melhorar a capacidade de resposta em desastre ao definir lideranças e responsabilidades das organizações em áreas específicas que compõem o universo humanitário (OCHA, 2012).

Também visando a melhoria na resposta, é necessário que barreiras e dificuldades normalmente encontradas para a movimentação de materiais sejam eliminadas frente à necessidade de resposta rápida a uma emergência. Disto, se faz necessário o desenvolvimento de ferramentas legais que comprometam os estados com a facilitação do fluxo de materiais e serviços no momento de resposta a um desastre, principalmente na flexibilização alfandegária e na agilidade de liberação de trânsito de equipamentos em território nacional.

Este artigo busca fazer uma análise político-normativa das ferramentas que a logística humanitária pode utilizar para melhorar sua coordenação de resposta e que corroborem com os avanços técnicos na busca pela melhor relação de eficiência e de custos operacionais. Para tal, o artigo trata destas ferramentas em dois campos distintos: (1) no campo do direito, o desenvolvimento de tratados e de aparatos internacionais que visam a diminuição das *red tapes* (burocratização) que atrasam a mobilização da resposta, principalmente pelo reconhecimento da necessidade de flexibilização em tratados gerais sobre transporte e assuntos aduaneiros; e (2) no campo da governança, a criação de ferramentas que alinhem as organizações na resposta a um desastre, coordenando as responsabilidades e reconhecendo os líderes das atividades de logística para evitar que os envolvidos percam eficiência por competitividade, conflitos operacionais e desencontros em campo.

Doravante, o artigo está dividido em seis partes: na seção 2 a metodologia empregada na pesquisa e os critérios de escolha do material pesquisado são definidos. A seção 3 apresenta uma breve revisão do que já foi produzido na área acadêmica sobre a coordenação de resposta a desastre. Na seção 4 o sistema humanitário internacional é analisado, bem como suas bases de ação, estrutura essencial, princípios e dificuldades. Na seção 5, são apresentadas as ferramentas de coordenação e governança desenvolvidas após o Tsunami de 2004 na Tailândia, em especial o sistema Cluster que congrega as organizações humanitárias em uma abordagem conjunta de ação; a seção 6 foca as ferramentas normativas desenvolvidas e as perspectivas do direito internacional no desenvolvimento de facilidades ao trabalho humanitário e a importância deste campo para a eficiência logística. Por fim, a seção 7 apresenta as conclusões sobre as ferramentas político-normativas existentes e sua eficácia no auxílio das organizações nas ações de campo. Também são apontados os pontos frágeis destas ferramentas que devem ser melhorados futuramente para garantir aumentos contínuos na capacidade de resposta e agilidade em logística humanitária.

2. METODOLOGIA

Para realização do trabalho, foi utilizada como metodologia a revisão e análise da documentação oficial de organizações não governamentais (ONGs) e do sistema das Nações

Unidas (ONU), assim como de tratados internacionais pertinentes ao tema. Em especial, foram analisadas as resoluções das organizações (Assembleia Geral da ONU, IASC e OCHA - o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários) que delinearão a criação dos mecanismos de resposta e coordenação humanitária. Também foram realizados estudos de caso em que a coordenação dos atores na resposta foram bem sucedidos acarretando ganhos na eficiência e na eficácia da resposta. Buscando localizar o tema na produção acadêmica existente, também foi realizada a revisão da literatura disponível sobre desenvolvimento de legislação de resposta a desastre e sobre coordenação na área da logística.

3. REVISÃO DA LITERATURA

Balcik *et al.* (2009) analisam o desenvolvimento de práticas de coordenação na logística humanitária e quais são as tendências e desafios que o assunto terá no futuro. Os autores reveem e comparam ferramentas de coordenação existentes no mercado com as utilizadas pelas organizações humanitárias para responder a um desastre natural e reconhecem que grandes avanços foram feitos na aproximação das organizações na logística humanitária. Balcik *et al.* (2009) também definem que o próximo desafio para a coordenação logística será o aumento do uso de recursos comuns na criação de uma cadeia global e integrada de suprimentos.

Jahre e Jensen (2010) analisam o sistema Cluster e sua eficiência no campo conceitual da coordenação vertical (dentro dos clusters) e horizontal (entre os clusters) e apontam as dificuldades de ação deste sistema de coordenação dicotômico. Os autores concluem que a especialização de agências em coordenação de áreas isoladas pode gerar perdas de eficiência no objetivo final de fornecer uma resposta completa a um desastre pela falta de comunicação entre os clusters e alinhamento da resposta.

Schulz e Blecken (2010) analisam a cooperação na logística humanitária pela ótica da relação entre os atores na ação humanitária, inclusive as relações entre o setor humanitário e o setor privado buscando entender os benefícios e desafios destas parcerias. Por meio da análise de três casos de cooperação, os autores determinam quais são os benefícios (diminuição de custos, aumento de sinergias na preparação e planejamento de respostas e ganhos de eficiência no uso de recursos comuns) e impedimentos (falta de alinhamento de valores das organizações e escassez de recursos em situações de pico que geram competitividade) da cooperação.

Tomasini e Van Wassenhouve (2009) também analisam a coordenação na logística humanitária por meio dos múltiplos atores que influenciam no trabalho humanitário, incluindo militares, organizações humanitárias e a mídia. Os autores analisam quais são os níveis de coordenação necessários na ajuda humanitária (internacional, nacional e local) e quais são as características e dificuldades de cada nível, concluindo pela necessidade do fortalecimento das lideranças, principalmente na gestão de informação durante uma situação de desastre.

4. A Estrutura Humanitária Internacional

O sistema de ajuda internacional tem características próprias que desafiam o sucesso do trabalho das organizações humanitárias em situações complexas, pois é focado na criação e alinhamento de visão, princípios e base de ação para as organizações dentro do sistema ONU enquanto que o universo de ajuda internacional é pulverizado e variado.

O sistema internacional de ajuda humanitária tem na Resolução 46/182 – “*Strengthening of the coordination of humanitarian assistance of the United Nations*”, da Assembleia Geral das

Nações Unidas (AG/RES 46/182) de 19 de dezembro de 1991, sua base fundamental e dela extrai as diretrizes para a aplicação da resposta humanitária. A resolução foi adotada pelos estados-membros da Assembléia como continuidade do “*International framework of action for International Decade for Natural Disaster Reduction*”, adotada pela Res 44/236 de 1989, com o objetivo de implementar o guia geral das ações humanitárias, unificando princípios e direcionando recomendações para fortalecer a coordenação das organizações em uma situação de operação conjunta.

A resolução é dividida em dois macrogrupos de diretrizes: o primeiro define os princípios a serem seguidos na ajuda humanitária e o segundo define as ferramentas e concebe organizações para desenvolver a coordenação dentro do sistema das Nações Unidas.

4.1. Princípios e Concepções Essenciais

A Resolução 46/182 (ONU, 1991) define cinco principais tópicos que compõe os valores e concepções fundamentais do sistema humanitário. Ela reconhece os princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade como necessários para o provimento de ajuda humanitária e define a obrigatoriedade do respeito a soberania nacional, a integridade territorial dos estados afetados e, conseqüentemente, a responsabilidade primária destes na mitigação dos riscos gerados por desastres ocorridos em seu território.

A ajuda humanitária internacional é considerada uma ferramenta estratégica para minimizar os danos de desastres que superam a capacidade nacional de resposta e que a “cooperação internacional para endereçar situações emergenciais e para fortalecer a capacidade de resposta dos estados afetados é, portanto, de grande importância” desde que “com o consentimento do estado afetado” e “de acordo com o direito internacional e nacional” (ONU, 1991).

A resolução também estabelece áreas chaves a serem desenvolvidas visando resultados eficazes na ajuda humanitária, principalmente nas atividades pré-desastres, fortalecendo os esforços de prevenção (mitigação dos riscos de regiões propensas a desastres), preparação (melhorar capacidade de alerta antecipado), prontidão (manter fundos que possibilitem a resposta imediata) e apelo conjunto (alinhamento das organizações no apelo por auxílio a um estado afetado).

4.2. Composição Organizacional do Sistema Humanitário

A partir da AG/RES 46/182, a organização do sistema humanitário internacional se desenvolveu em níveis de atuação e coordenação entre as organizações da ação operacional a coordenação global. Os principais avanços na organização da ajuda humanitária trazidos pela Resolução foram a criação do *Inter-Agency Standing Committee (IASC)* e a implementação do cargo de Coordenador de Ajuda Humanitária, chefe do Departamento de Ajuda Humanitária - que foi o antecessor do *Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)* criado em 1998 (Tomasini e Van Wassenhouve, 2009).

O IASC é o órgão criado pela Resolução para servir de plataforma de diálogo e coordenação de tomada de decisão que congregasse, além das agências das Nações Unidas, organizações não governamentais importantes para o sistema humanitário e é o único comitê na área que cumpre esta função de diálogo entre o sistema ONU e outras organizações (IASC, 2011), enquanto que o OCHA é órgão ligado diretamente ao Secretário-Geral das Nações Unidas responsável pela coordenação e liderança de todas as atividades humanitárias desenvolvidas pela ONU e é o principal responsável pela ativação do Cluster em situações complexas, pelo

gerenciamento de informação e de financiamento das operações humanitárias internacionais (OCHA, 2011).

Sob estas ferramentas de coordenação, o sistema de ajuda humanitário da ONU é composto por 6 organizações-chave que operacionalizam o trabalho em áreas específicas de ação e também são as lideranças das divisões do sistema Cluster, coordenando as atividades de ONGs e outras organizações menores. Estas organizações são o *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, responsável pela administração de pessoas reconhecidas como refugiados por conflitos; o *World Food Programme (WFP)* responsável pelos programas de assistência alimentar; a *Food and Agriculture Organization (FAO)* que é a organização responsável pelo desenvolvimento e garantia da segurança alimentar; a *World Health Organization (WHO)* que administra as ações na área de saúde (tanto em prevenção quanto na área clínica/cirúrgica), o *United Nations Development Program (UNDP)* responsável pelos programas de desenvolvimento e recuperação pós-desastre; e *United Nations Children's Fund (UNICEF)* que atua com projetos para proteção da infância.

Além das Agências das Nações Unidas, outras organizações realizam papel importante no sistema humanitário internacional, principalmente a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC) que congrega as Sociedades Nacionais e atua em situações de desastres, e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), comitê suíço responsável pela proteção de vítimas de guerras.

5. Ferramentas de Governança para Coordenação da Ajuda Humanitária

O *Institute on Governance*, do Canadá, define governança como as relações entre os atores de um ambiente no contexto das tradições, valores e história do contexto em que estes atores estão inseridos (Institute on Governance, 2011b). Governança é a base política, administrativa e operacional que determina os papéis dos membros de um determinado ambiente e serve como guia para o desenvolvimento de regimes específicos, desde os relacionamentos de empresas em um setor do mercado, até a relação de estados em meios diplomáticos. Portanto, governança determina “quem tem poder, quem toma decisões e como outros atores fazem com que suas vozes sejam ouvidas e como as decisões tem contas prestadas” (Institute on Governance, 2011a).

Para a resposta humanitária, a governança se traduz como as lideranças e papéis são estabelecidos em uma ação de múltiplos atores, como todo o sistema legítima e obedece as decisões tomadas pelos líderes e age conforme os princípios e valores da área humanitária, ou seja, é todo o regime que insere os atores em ferramentas de coordenação, alinhando a comunicação, os procedimentos e a hierarquia em operações conjuntas.

Nos últimos 15 anos, a criação e legitimação de ferramentas de governança na área de logística humanitária melhorou significativamente a capacidade das organizações de trabalharem alinhadas na resposta humanitária, principalmente após 2005 com a reforma humanitária realizada no sistema das Nações Unidas e com a significativa importância do papel do IASC.

Esta seção apresenta uma análise das principais ferramentas de coordenação entre as organizações desenvolvidas no campo da governança - adicionalmente ao sistema Cluster já mencionado - com o objetivo de entender qual o papel de cada uma destas iniciativas na criação de sinergias na logística humanitária.

5.1. O sistema Cluster

O sistema Cluster é a ferramenta de governança para divisão de responsabilidades, determinação de lideranças e garantia de resposta humanitária criado pelo IASC para melhorar a capacidade de ação conjunta das organizações em situações complexas de emergência, onde a atuação de várias organizações, pertencentes ou não ao sistema das Nações Unidas, é necessária para maximizar a resposta a um desastre.

O sistema foi criado em 2005 como parte da reforma do sistema humanitário devido à experiência que a sociedade internacional vivenciou na tentativa de responder ao tsunami asiático em dezembro de 2004, no qual mais de 400 organizações atuaram e 64% delas declararam que seus planos de ação falharam (Pettit *et al.*, 2011), resultando em pressões internacionais de doadores e da opinião pública por melhorias na capacidade de coordenação das agências e ONGs para evitar que desastres da magnitude do ocorrido fossem respondidos de forma ineficiente no futuro. Sua concepção se deu para o fortalecimento geral da capacidade resposta em cinco pontos chaves: (1) Manutenção da capacidade de pronta resposta; (2) Clarificação de Liderança; (3) Parcerias entre agências da ONU e ONGs; (4) Melhoria da Transparência nas ações humanitárias; e (5) Aumento na coordenação das atividades de campo em uma situação de desastre (Logistics Cluster, 2010).

O funcionamento do cluster ocorre pela agregação das organizações em grupos de trabalho divididos conforme os setores da resposta humanitária e para cada qual foi estabelecido uma organização líder responsável por coordenar as ações de campo, melhorar a cooperação das organizações em eventos cujas proporções exijam ações de vários atores e, principalmente, ser a garantia final de que sua área de liderança terá capacidade agir conforme o conceito de “*Last Resort Provider*”, definido pela IASC para determinar que os líderes dos clusters devem mobilizar seus próprios recursos para eliminar barreiras e lacunas na ação humanitária caso as outras organizações estejam incapacitadas de assim fazê-lo (Steets et al., 2010). São 11 clusters cada qual com uma liderança, conforme apresentado na Tabela 1:

Tabela 1: Áreas e Líderes do Sistema Cluster (adaptado de Logistics Cluster, 2010)

Área de Trabalho	Liderança
Segurança Alimentar	FAO (<i>Food and Agriculture Organization</i>) / WFP (<i>World Food Program</i>)
Coordenação de Campos de Deslocados Internos	UNHCR (<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>) (IOM – <i>International Organization for Migration</i>) em situações em Desastres)
Recuperação Inicial	UNDP (<i>United Nations Development Program</i>)
Educação	UNICEF (<i>United Nations Children’s Fund</i>) (em parceria com a Save the Children)
Abrigo de Emergência	UNHCR (em parceria com a IFRC – <i>International Federation of Red Cross</i>)
Telecomunicações	WFP
Saúde	WHO (<i>World Health Organization</i>)
Logística	WFP
Nutrição	UNICEF
Proteção de Pessoas Deslocadas Internamente	UNHRC
Água, Saneamento e Higiene	UNICEF

A utilização dos Clusters depende de sua ativação após a avaliação e pedido do Coordenador da Resposta Humanitária (chefe da OCHA) ou de pessoas por ele indicadas para realizar avaliações regionais (Coordenadores Regionais) para analisar se a situação exige uma resposta única das organizações ou se é possível a atuação das organizações de forma independente. Sendo necessária a ativação do sistema Cluster, a operação de resposta passa a ser coordenada pelo líder do cluster ou por alguma organização designada como coordenadora de campo no lugar do líder global (Logistics Cluster, 2010).

Na área de logística (Log Cluster) a liderança global é feita pelo WFP, que coordena as 19 organizações que integram o sistema (Logistics Cluster, 2010) e é o responsável pela criação e gerenciamento de ferramentas de uso conjunto para melhorar o nível de serviço e a capacidade operacional em um desastre. Para tanto, o Log Cluster desenvolve plataformas de gerenciamento de informação disponíveis às organizações em uma situação de desastre como fonte de consulta para auxiliar nos processos de tomada de decisão, se destacando na geração de mapas (*Map Center*) e de materiais de geoprocessamento (*Geographic Information Systems*), reportes situacionais de países e um manual operacional para consulta em campo com as melhores práticas na área humanitária (*Logistics Operational Guide*).

A operacionalização dos Clusters tem conseguido avançar no alinhamento das organizações e tornar o ambiente humanitário mais claro e coeso nas decisões referentes à preparação e resposta a desastres. Especialmente para a logística, o sistema representou um grande avanço em gestão de informação e clarificação de responsabilidades em uma situação de emergência sendo uma ferramenta de governança essencial para criar sinergias operacionais.

5.2. United Nations Humanitarian Response Depots

O *United Nations Humanitarian Response Depots* (UNHRD) é o conjunto de depósitos regionais que servem a comunidade humanitária como hubs para resposta rápida em situações de emergência e iniciou seu funcionamento em 2000 a partir de uma iniciativa unilateral do WFP, o qual criou o primeiro depósito em Brindisi na Itália e, posteriormente, replicou o modelo para a Cidade do Panamá (Panamá), Accra (Gana), Dubai (Emirados Árabes) e Subang (Malásia), todos localizados próximos de aeroportos ou portos e mantém uma área funcional de no mínimo 10.000m² por hub (UNHRD, 2012a).

Atualmente o sistema de depósitos é utilizado por 50 organizações entre órgãos da ONU, a IFRC e outras ONGs e tem capacidade de disponibilizar materiais para um desastre em qualquer parte do mundo em uma janela de 48 horas, com atuação global do depósito de Brindisi e regional para as outras localizações, o que permite a regionalização da capacidade de prontidão e diminui o *lead time* da resposta.

Os depósitos servem como prestadores de serviço para que as organizações possam manter bens e equipamentos disponíveis em uma situação de desastre e para a utilização dos depósitos, o WFP desenvolveu um conjunto de normas que devem ser seguidas pelas organizações chamado *Standard Operating Procedures* (SOP) que definem os tipos de itens que as entidades podem manter nos hubs, quais são os custos e serviços disponibilizados pelo UNHRD e quais são as exigências técnicas para movimentação de material e armazenagem. Com isto, ao criar um serviço atrativo para as organizações e definir regras para sua utilização, o WFP consegue determinar os padrões de administração de material adequados para a eficiência do sistema humanitário levando as organizações a se alinharem na qualidade dos procedimentos tomados na logística humanitária.

5.3. Projeto Esfera

O Projeto Esfera é um manual iniciado em 1997 por um grupo de 18 organizações humanitárias (inclusive IFRC, Care, Save the Children, Oxfam e Cáritas) (SPHERE PROJECT, 2011), que visa definir padrões comuns de assistência humanitária em setores-chaves para amenizar o sofrimento de vítimas de desastres e situações de emergência. O projeto foi criado a partir de princípios e padrões aceitos por consenso pelas organizações, mas não é uma ferramenta com caráter obrigatório conquanto que, a partir do momento que as organizações reconhecem tais práticas como padrões mínimos, se gera um vínculo ético de buscar atendê-los.

O manual é composto por uma Carta de Valores, por um Guia de Princípios Fundamentais, por um guia de Padrões Essenciais e por Padrões Mínimos de Qualidade em operações humanitárias e congrega valores e referências aceitas consensualmente pelas organizações que o criaram, não tendo a função de direcionar os passos a serem seguidos para garantir a operacionalização destes consensos. É, portanto, uma ferramenta de geração de referência qualitativa para o trabalho humanitário, sendo uma formalização de regras aceitas pelas organizações em suas operações, logo, é uma formalização de princípios antes tratados apenas no nível dos costumes na governança humanitária.

O projeto define valores básicos em ações humanitárias como o foco na necessidade das vítimas, a garantia de proteção em situações de violência e a imparcialidade da ajuda, mas é nas referências de qualidade que mais influencia as operações de logística humanitária por servir como base para a avaliação de quantidade de bens essenciais que devem ser fornecidos às vítimas em cinco áreas da ajuda: WASH (*Water, Sanitation and Hygiene*), Alimentação, Abrigo, Itens não alimentares e Saúde.

Na área de WASH, são definidas as quantidades necessárias de água por pessoa para consumo, uso em cozimento e higiene pessoal; a relação de necessidade de saneamento como quantidade de fossas sépticas que devem ser construídas com base no número de pessoas que a utilizarão; e os procedimentos de administração de dejetos. Em alimentação, o manual define padrões de segurança alimentar e de nutrição, com enfoque na alimentação de crianças em situações de risco, apresentando quantidade de calorias a serem consumidas por dia e a proporção destas calorias que devem vir de fontes proteicas e de outras bases de alimentação, também fornece padrões de qualidade diretamente para a logística nas áreas de compras e distribuição de alimentos que respeitem e garantam a segurança alimentar das vítimas.

Em relação a abrigo e itens não alimentares, o manual descreve as necessidades de tamanho e qualidade de locais a serem utilizados como abrigos levando em conta o clima e as condições situacionais da região afetada, sempre com enfoque na proteção da vítima como valor fundamental da assistência, assim como as necessidades de roupas, cobertores, colchões e outros itens de uso pessoal que devem ser alinhados com as expectativas culturais da região e que favoreçam a continuidade destas expectativas mesmo em uma situação de desastre (por exemplo, fornecimento de roupas adequadas para homens e mulheres ou de talheres similares aos usados cotidianamente na região).

Por fim, os padrões mínimos na área da saúde para estrutura e tomada de decisão sobre doenças, reprodução, e saúde infantil e mental, definem as necessidades de clínicas, hospitais e centros cirúrgicos que devem ser reestabelecidos para que a ajuda humanitária na área de saúde seja condizente com a demanda local. As necessidades de medicamentos e equipamentos médicos também são detalhadas para o atendimento clínico de áreas da saúde geralmente em risco, como a pediatria.

Apesar de algumas críticas serem feitas quanto a aplicabilidade dos padrões definidos no Projeto Esfera e sua relação com as necessidades *ad hoc* de desastres complexos (Griekspoor

e Collins, 2001), as referências que o manual fornece são importantes por gerar bases qualitativas na avaliação de situações de emergência e alinhar as organizações na área de logística ao facilitar a padronização de itens a serem distribuídos no local de ação, podendo ser usados na criação de indicadores de desempenho. A criação de padrões de qualidade é uma das boas iniciativas para melhorar a capacidade de coordenação das organizações por meio de estruturas de governança e alinhamento pré-resposta.

6. Ferramentas Normativas para Logística Humanitária

A resposta humanitária internacional, sendo essencialmente uma atividade de vários atores, tem como importante desafio a relação entre a exigência de agilidade que os procedimentos de transporte de bens exigem e as dificuldades de movimentar materiais por países com soberania e legislação próprias as quais, quando não são flexibilizadas, geram burocratização excessiva e lentidão nos processos da resposta. A administração alfandegária e a fiscalização e controle do uso de espaços físicos integrantes do espaço soberano do país são assuntos dependentes quase exclusivamente das tomadas de decisão do próprio país, com suporte do direito de inviolabilidade de sua soberania nacional e seu direito perante a sociedade internacional de não sofrer ingerências em assuntos internos (direito assegurado pela Carta das Nações Unidas, exceto em situações previstas nesta).

Conquanto a soberania nacional seja um direito inalienável dos estados, é necessário que estes se comprometam com acordos internacionais e internalizem no direito nacional, tratados com relevância para o tema, em especial, aqueles sobre a cooperação e a resposta humanitária em uma situação de desastre. Essencialmente, o desenvolvimento legal na área de desastre deve focar a eliminação de excesso de burocracia nos processos de resposta (*Red Tapes*), a falta de coordenação entre os estados para agilizar e facilitar a resposta das agências humanitárias (*Black Holes*) e a eliminação de lacunas na regulação de áreas sensíveis à resposta (*Grey Areas*) (IFRC, 2008).

Para a logística humanitária, é especialmente importante a eliminação de *Red Tapes*, que atrasam o transporte de material e de pessoas com graves consequências à agilidade com que as agências fornecem principalmente nas primeiras etapas de resposta. O material disponível no direito internacional com este objetivo é esparço e pouco determinante para o alinhamento dos países na facilitação da resposta humanitária.

6.1. IDRL - International Disaster Response Law

O *International Disaster Response Law* é um projeto liderado pela Federação Internacional da Cruz Vermelha (IFRC, 2011) e pela OCHA (2011) para a criação de uma legislação específica para a resposta a desastre dentro do direito nacional dos países, que seja alinhada e baseada em um mesmo leque de procedimentos e princípios, para assim manter um padrão de resposta nacional a exigências de colaboração com operações humanitárias. É um projeto com uma abordagem hierárquica peculiar, pois tenta alinhar os estados no emprego de leis nacionais que sejam similares em todos os lugares (relação horizontal), ao invés de criar uma legislação internacional a ser internalizada na legislação nacional (relação vertical).

O projeto, iniciado em 2011, foi adotado por todos os estados signatários das Convenções de Genebra sobre o Direito Internacional Humanitário em novembro de 2007, no 30º Encontro da IFRC (IFRC, 2011) e a partir de então, tem monitorado a evolução dos países em alinhar suas legislações de resposta com as metas determinadas no *IDRL Guideline*, documento que congrega a base legal proposta pela IFRC.

Para a logística humanitária, o projeto é importante, pois considera a necessidade de ampliar a flexibilização de entraves legais para trânsito e movimentação de materiais, exportação e importação (inclusive temporária), e principalmente a inclusão da amenização de custos nos processos alfandegários e no tratamento de material de suporte logístico (IFRC, 2011).

6.2. Outras Ferramentas Normativas

A logística humanitária no campo do direito não é tratada de forma específica e é, em geral, citada de maneira marginal em tratados generalistas sobre transporte, gerenciamento de operações e procedimentos alfandegários. Esta condição coadjuvante do gerenciamento de suprimentos em desastres na legislação internacional torna o amparo normativo pulverizado e de difícil entendimento para os envolvidos na ajuda humanitária, o que cria áreas cinzentas na responsabilidade dos estados na facilitação do trabalho humanitário.

São cinco principais tratados internacionais que abordam a logística humanitária em suas matérias, sempre de forma aberta e pouco pragmática quanto as diretrizes que os estados devem tomar para efetivar a melhoria na capacidade de resposta.

A Convenção Internacional sobre Aviação Civil (1944) determina que os estados signatários “devem facilitar o embarque, desembarque e trânsito sobre seus territórios de aeronaves utilizadas em vôos humanitários (...) e devem tomar todas as medidas necessárias para garantir sua operação segura”, o que cria a obrigação por parte destes estados de flexibilizar as exigências para operações de ajuda humanitária, apesar de não determinar qual o nível de flexibilização que deve ser dado às aeronaves operando em situações humanitárias.

A questão da facilitação de transporte também é abordada em outras duas convenções internacionais. Na Convenção sobre a Segurança do Pessoal das Nações Unidas e Associados (1994) determina que um estado a ser transitado (*transit state*) deve “facilitar o trânsito desimpedido de pessoal das Nações Unidas e associados e seus equipamentos para e do estado receptor (de ajuda humanitária N.A.)”. Sobre o transporte marítimo, a Convenção para a Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional (1965) define que “as autoridades públicas deverão facilitar a chegada e saída dos navios engajados em: trabalhos de socorro a desastres; (...)” concedendo “pronto despacho aduaneiro a equipamentos especializados necessários para implantar medidas de proteção”, sendo, portanto, mais efetiva quando comparada com a Convenção sobre Aviação Civil por definir o “pronto despacho”.

Na área de regulação alfandegária, a Convenção sobre Admissão Temporária (Convenção de Istambul, 1954) e a Convenção Internacional sobre a Simplificação e Harmonização dos Procedimentos Alfandegários (1973) também citam a necessidade de facilitar a movimentação de materiais com a diminuição de barreiras alfandegárias em desastres.

Fica claro que a legislação internacional ainda é pouco efetiva na vinculação de responsabilidades aos estados na criação de um ambiente internacional mais receptivo e ágil em situações de desastres, as quais exigem assistência internacional, sendo ainda um campo pouco explorado para a criação de sinergias que evitem dificuldades de efetividade da resposta dentro do *lead time* exigido.

7. Conclusão

A logística humanitária lida com dificuldades sensíveis para conseguir garantir o fornecimento dos materiais e serviços necessários às vítimas de desastres. A imprevisibilidade da demanda, a falta de estrutura física para operações e o *lead time* ideal próximo a zero (Nogueira e Gonçalves, 2009) criam para as organizações um ambiente operacional

simultaneamente desafiador e incerto, o que exige, em situações de desastres complexos, tomadas de decisão que minimizem as dificuldades de atendimento e maximizem os resultados totais dos esforços de todas as organizações.

Para esta maximização, o alinhamento e coesão das organizações são estratégias vitais para ganhar escala na distribuição e administração de materiais, para evitar desencontros e competições entre organizações por recursos escassos e para garantir que toda capacidade disponível será usada de forma otimizada. Este alinhamento entre as organizações ocorre conforme as ferramentas de coordenação se desenvolvem e criam vínculos e responsabilidades das agências e estados na cooperação em atividades de campo.

Estes artigos apresentaram uma análise político-normativa para coordenação de resposta em logística humanitária. Das ferramentas de coordenação analisadas neste artigo, é possível concluir que o desenvolvimento no campo da governança não é acompanhado pelo desenvolvimento de base legal para vinculação dos estados no compromisso de facilitar o trabalho humanitário. A falta de tratados internacionais amplamente assinados que agrupem as obrigações dos estados em facilitar o trabalho dos atores humanitários pela diminuição de entraves legais e burocráticos, a movimentação de material e pessoal, torna incertas as respostas próximas do *lead time* ideal, pois não há tratados claros que possam obrigar os estados a permitir que corredores de movimentação de material humanitário sejam gerados e que o fluxo de doações seja rápido e contínuo até o estado afetado. Avançar no desenvolvimento do IDRL *Guideline* é um dos passos importantes para eliminar as lacunas legais na área humanitária.

Em contrapartida, na área de organização das agências humanitárias por meio da construção de referências, reconhecimento de lideranças, melhoria na transparência e na comunicação dos atores que compõem o sistema de ajuda internacional, os avanços são significativos e a governança humanitária caminha para a consolidação de sinergias criadas pelas atividades realizadas em conjunto, diminuindo os conflitos e tornando o processo decisório mais transparente. Os esforços do WFP e das organizações para criar no Log Cluster opções de ferramentas auxiliares na realização dos trabalhos de campo, demonstram o potencial que a gestão adequada de informação realizada por um líder reconhecido tem na melhoria da coordenação das organizações, alinhando a estratégia e unificando a linguagem das agências.

Com o entendimento das ferramentas internacionais de coordenação, é possível verificar o potencial que o surgimento de recursos locais similares pode trazer ao Brasil na criação de sinergias entre ONGs, Defesa Civil e outras agências do governo nos esforços em responder aos desastres naturais frequentes em todo o território nacional. A pesquisa e o desenvolvimento de alternativas para melhorar a atuação conjunta dos atores brasileiros é um campo importante a ser explorado pelo meio acadêmico especialmente de forma direcionada a atender as necessidades práticas das organizações.

Para garantir que no futuro a logística humanitária conseguirá lidar com os desafios de desastres complexos, a coordenação entre os atores deve continuar crescendo em todos os níveis de tomada de decisão, para que a capacidade da sociedade de responder a desastres não seja subutilizada como ocorreu seguidas vezes em eventos passados.

Referências Bibliográficas

- BALCIK, B.; BEAMON, B. M.; KREJCI, C. C.; MURAMATSU, K. M. e RAMIREZ, M. (2009) *Coordination in humanitarian relief chains: Practices, challenges and opportunities. International Journal of Production Economics*, v. 126, n. 1, p. 22-34.
- BALCIK, B.; BEAMON, B. M. e SMILOWITZ, K. (2008) Last Mile Distribution in Humanitarian Relief In: *Journal of Intelligent Transportation Systems: Technology, Planning, and Operations*, v. 12, n. 2, p. 51-63.

- BANOMYONG, R. e SODAPANG, A. (2012) *Relief Supply Chain Planning: Insights from Thailand*. In: KÓVACS, G. e SPENS, K. M. (eds.) *Relief Supply Chain Management for Disasters: Humanitarian, Aid and Emergency Logistics*. Hershey, USA
- CONVENÇÃO Internacional sobre a Simplificação e Harmonização dos Procedimentos Alfandegários, 18 de maio de 1973.
- CONVENÇÃO Internacional sobre Aviação Civil, 7 de dezembro de 1944.
- CONVENÇÃO para a Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional, 9 de abril de 1965.
- CONVENÇÃO sobre a Segurança do Pessoal das Nações Unidas e Associados, 9 de dezembro de 1994 .
- CONVENÇÃO sobre Admissão Temporária, 4 de junho de 1954.
- GRIEKSPoor, A. e S. COLLINS (2001) *Raising Standards In Emergency Relief: How Useful Are Sphere Minimum Standards For Humanitarian Assistance? In: British Medical Journal*, v. 323, n 7315, p 740-742.
- IASC – Inter-Agency Standing Committee (2011) *About the Inter-Agency Standing Committee*. Disponível em <<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-about-default>>. Acessado em 25 de junho de 2012.
- IFRC – International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2011) *Introduction to the Guidelines for domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance*. Geneva, Switzerland.
- IFRC – International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2008) *New Guidelines to strengthen legal preparedness for international disaster relief*. Disponível em <<http://www.ifrc.org/PageFiles/41203/factsheet-2008.pdf>>. Acessado em 25 de junho de 2012.
- INSTITUTE On Governance (2011a) *Governance Principles*. Disponível em <<http://iog.openconcept.ca/en/about-us/governance/governance-principles>>. Acessado em 23 de junho de 2012.
- INSTITUTE on Governance (2011b) *Governance Definition*. Disponível em <<http://iog.openconcept.ca/en/about-us/governance/governance-definition>> Acessado em 23 de junho de 2012.
- JAHRE, M. e L.M. JENSEN (2010) *Coordination in humanitarian logistics through clusters*. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, v. 40 n. 8/9, p. 657-674.
- LOGISTICS Cluster (2010) *Logistics Operational Guide*. Disponível em <<http://log.logcluster.org/>>. Acessado em 22 de junho de 2012.
- NOGUEIRA, C. W. e GONÇALVES, M. B. (2009) A logística humanitária: Apontamentos e Perspectivas da Cadeia de Assistência Humanitária. XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção.
- OCHA – Office for Coordination of Humanitarian Affairs (2011) *This is OCHA*. Disponível em <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHA_Brochure_Eng_2011.pdf>. Acessado em 25 de junho de 2012.
- OCHA – Office for Coordination of Humanitarian Affairs (2012) *Cluster Coordination*. Disponível em <<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination>>. Acessado em 20 de junho de 2012.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1991) AG/RES/46/182 – *Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance*.
- PETTIT, S. J.; BERESFORD, A. K. C.; WHITING, M.; BANOMYONG, R. (2011) *The 2004 Thailand Tsunami Reviewed: Lessons Learned*. In: CHRISTOPHER, M. e TATHAM, P.. *Humanitarian Logistics: Meeting the Challenge of Preparing for and Responding to Disasters*. London, UK: Kogan Page.
- SCHULZ, S. F. e A. BLECKEN (2010) *Horizontal cooperation in disaster relief logistics: benefits and impediments*. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, v. 40, n. 8/9, p. 636-656.
- SPHERE Project (2011) *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response 3ed*. Rugby, UK: Practical Action Publishing.
- STAPLETON, O. e VAN WASSENHOUE, L. (2009) *Last Mile Vehicle Supply Chain in the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*. Fontainebleau, France.
- STEETS, J.; GRÜNEWALD, F.; BINDER, A.; DE GEOFFROY, V.; KAUFFMANN, D.; KRÜGRER, S.; MEIER, C.; SOKPOH, B. (2010) *Cluster Approach Evaluation 2º Phase*. Synthesis Report. IASC.
- TOMASINI, R. e L. VAN WASSENHOUE (2009) *Humanitarian Logistics*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillian.
- UNHRD – United Nations Humanitarian Response Depots (2012a) *Standards Operating Procedures*. Disponível em <http://unhrd.org/docs/STANDARD_OPERATING_PROCEDURES_01_06_2011_v1.3.pdf>. Acessado em 25 de junho de 2012.
- UNHRD – United Nations Humanitarian Response Depots (2012b) *Welcome to our 49th and 50th Users!*. Disponível em <<http://www.hrldlab.eu/?p=5682>>. Acessado em 29 de junho de 2012.