

3 Logística Humanitária no Brasil

No contexto mundial, diversas áreas estão sendo seriamente impactadas pelos desastres naturais, cada vez mais frequentes. Neste capítulo, serão retratadas as especificidades brasileiras, as experiências vivenciadas anteriormente, as necessidades latentes e os primeiros passos dados em direção a uma estruturação e conhecimento em busca da mitigação das conseqüências nos casos de eventos adversos.

3.1 Desastres ocorridos no Brasil

Nos últimos anos os prejuízos causados por desastres naturais têm se intensificado significativamente (Beamon, 2008b). As deficientes condições sócio-econômicas dos países em desenvolvimento, como o elevado adensamento populacional nas áreas de risco, a falta de planejamento urbano e de investimentos na saúde e educação, aumentam consideravelmente a vulnerabilidade das comunidades expostas aos perigos naturais (Alexander, 1997; Alcântara-Ayala, 2002). No Brasil, uma grande parcela da população habita locais com as baixas condições de infraestrutura e fortes concentrações populacionais. Alguns municípios se encontram recorrentemente expostos a desastres naturais como enchentes, desmoronamentos de terra e inundações.

Segundo o banco de dados de desastres internacionais (EM-DAT, 2011), em 2007, mais de 70% dos desastres ocorreram em países em desenvolvimento. De acordo com dados do Natural Hazards Observer de 2000, 96% dos desastres naturais relacionados com mortes ocorrem nos países em desenvolvimento. Outras estimativas revelam que o número de mortos em desastres nestes países é de três a quatro vezes maiores do que em países desenvolvidos. A diferença é ainda mais marcante no número de afetados, estimada em cerca de 40 vezes maior nos países em desenvolvimento (*DHA - Department of Humanitarian Affairs*, 1993).

O crescimento urbano, as carências de infraestrutura, a pobreza e a fraca estrutura política, aliada à ocupação de espaços expostos a perigos naturais, geram ambientes de intensa vulnerabilidade e um enfraquecimento da capacidade de resposta da sociedade às crises. Existe uma estreita relação entre o aumento da degradação ambiental, a intensidade das consequências dos desastres naturais e a crescente vulnerabilidade social como a pobreza, o déficit habitacional e a carência de serviços urbanos (Tatham e Pettit, 2010). Bolsões de pobreza, áreas de favela e falta de saneamento e de planejamento urbano são alguns exemplos da vulnerabilidade existente no Brasil e responsável pela magnitude gerada pelas catástrofes. As consequências dos desastres naturais nos países em desenvolvimento estão principalmente relacionadas à urbanização acelerada e não controlada, à degradação ambiental, à fragilidade da capacidade de resposta e à pobreza (El-Masri e Tipple, 2002).

Entre 2002 e 2009, ocorreram no Brasil grandes episódios de epidemias, inundações e tempestades com 1.108 óbitos e um prejuízo econômico de US\$ 3,5 bilhões, de acordo com o EM-DAT (2011). A Figura 5 retrata o número de pessoas afetadas por esses desastres neste período, totalizando 4.786.202 afetados.

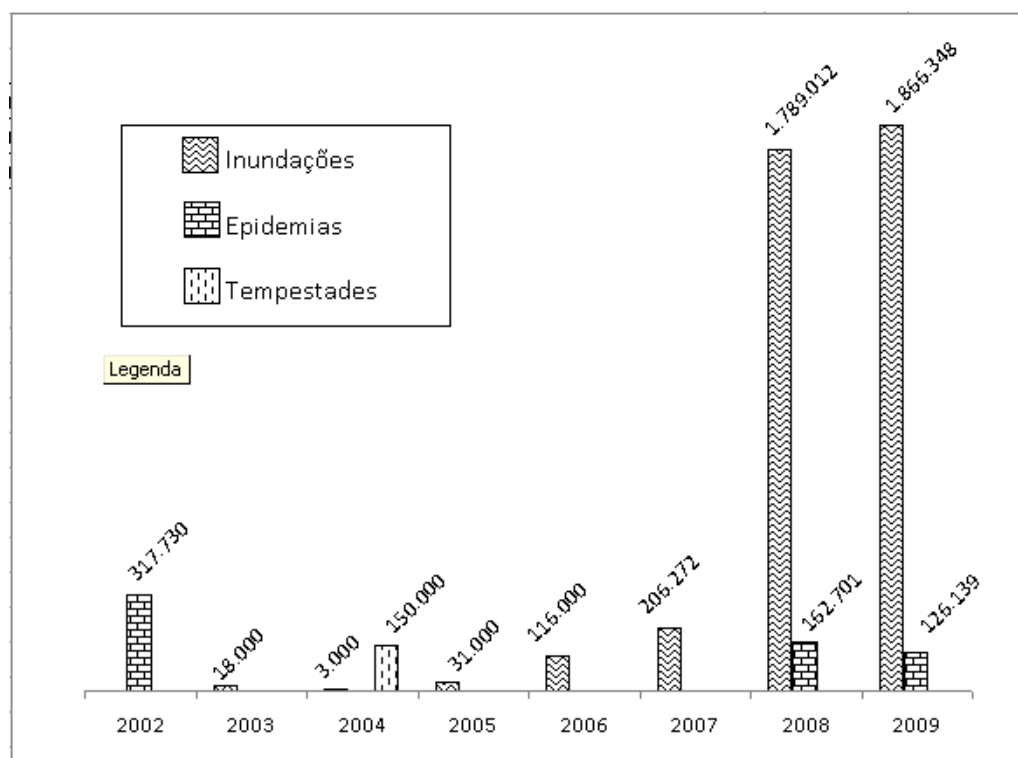


Figura 5: Desastres no Brasil (EM-DAT, 2011)

Recentemente, observa-se que os casos de inundações apresentam frequência e magnitude significativamente mais elevadas que os demais.

Neste mesmo período, conforme apresentado na Figura 6, observa-se o crescimento de pessoas afetadas em desastres, principalmente entre 2007 e 2009, aproximando-se neste último ano a uma ordem de grandeza de 2 milhões de pessoas afetadas.

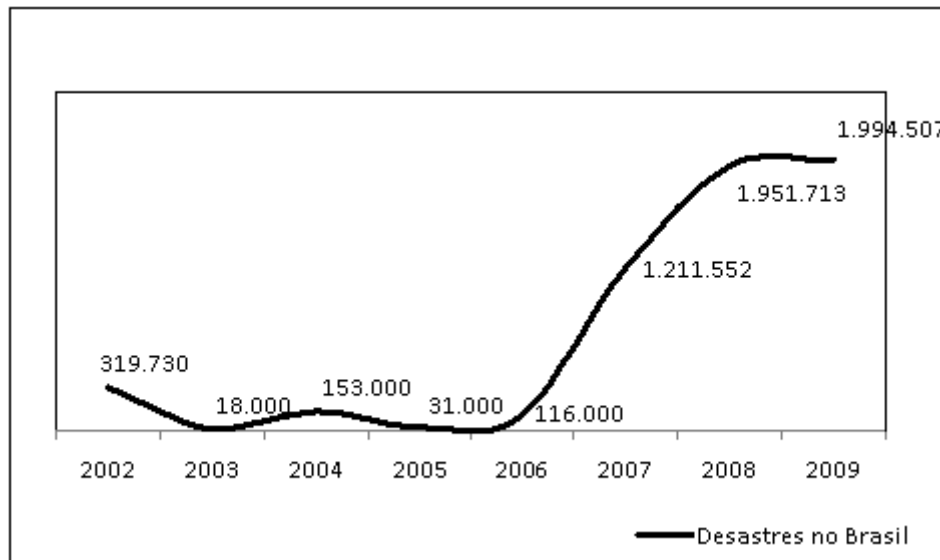


Figura 6: População afetada em desastres no Brasil (EM-DAT, 2011)

O Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2011) de 2007 menciona que os desastres naturais de origem atmosférica no Brasil tendem a continuar aumentando, destacando-se as tempestades e eventos de precipitações intensas sobre as regiões sul e sudeste. Na Figura 7, são representadas as regiões onde os índices de precipitação dos meses de verão (dezembro, janeiro e fevereiro) estarão em torno 20% acima da média até 2099.

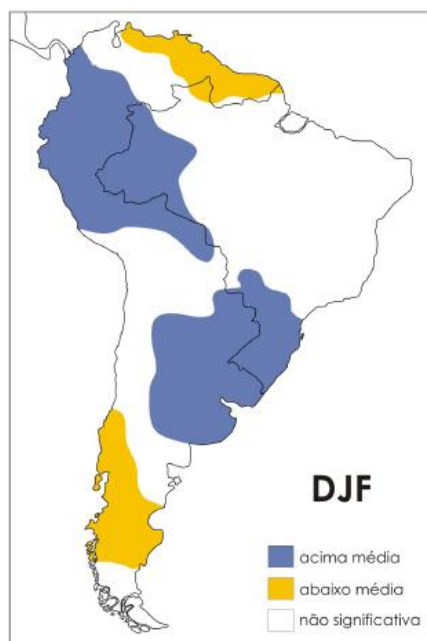


Figura 7: Índice de precipitação para o período de 2090-2099 (IPCC, 2011)

Segundo dados do EM-DAT (2011), dentre os dez principais desastres ocorridos no Brasil de 1992 a 2011, 80% das vítimas fatais pertenciam a casos de inundações (Tabela 4), demonstrando a suscetibilidade do Brasil nesta esfera, geralmente associadas a instabilidades atmosféricas severas (Marcelino, 2007).

Tabela 4: Os 10 maiores em quantidade de vítimas (1992-2000) (EM-DAT, 2011)

DESASTRE	DATA	N. MORTOS	
Epidemia	3/1/2008	123	6%
Epidemia Total		123	6%
Inundação	11/1/2011	806	42%
Inundação	4/4/2010	256	13%
Inundação	12/1/2003	161	8%
Inundação	22/11/2008	151	8%
Inundação	25/12/1995	92	5%
Inundação	31/12/2009	74	4%
Inundação Total		1,540	80%
Massa de ar seco	20/02/1996	96	5%
Massa de ar seco	31/05/1995	86	4%
Massa de ar seco	9/12/2002	74	4%
Massa de ar seco Total		256	13%
Total geral		1,919	

Em relação à quantidade de afetados, os desastres ocorridos a partir de inundações são ainda mais significativos, atingindo a marca percentual 83,3% no período entre 2001 e 2011, conforme demonstra a Tabela 5.

Tabela 5: Desastres naturais no Brasil (2001-2011) (EM-DAT, 2011)

Desastres	Afetados	%
Epidemias	203	8,0%
Inundações	2108	83,6%
Deslocamentos de ar seco	147	5,8%
Temperaturas extrema	39	1,5%
Tempestades	26	1,0%
Total geral	2523	100,0%

Neste mesmo período, é possível observar a tendência de crescimento, em quantidade de pessoas afetadas, nos últimos anos, principalmente em casos de inundações, conforme apresentada na Tabela 6.

Tabela 6: Inundações no Brasil (2001-2011) (EM-DAT, 2011)

Desastres	Ano	Afetados	%
Inundações	2000	48	1,9%
Inundações	2001	85	3,4%
Inundações	2002	17	0,7%
Inundações	2003	255	10,1%
Inundações	2004	35	1,4%
Inundações	2005	47	1,9%
Inundações	2006	20	0,8%
Inundações	2007	69	2,7%
Inundações	2008	200	7,9%
Inundações	2009	161	6,4%
Inundações	2010	343	13,6%
Inundações	2011	828	32,8%
Inundações Total		2108	83,6%

Destaca-se ainda o elevado número de pessoas afetadas por inundações no ano de 2011, que supera a quantidade de afetados consolidada dos últimos cinco anos. Essa discrepante variação se deve a uma das maiores catástrofes brasileiras - a enchente ocorrida na região serrana do Rio de Janeiro em janeiro de 2011. Esta ocorrência serviu de fomento para elaboração desta metodologia e será utilizada, no Capítulo 5, como estudo de caso na aplicação da mesma.

3.2 Ajuda Humanitária no Brasil

Atualmente existem diversas entidades de ajuda humanitária atuando em variados segmentos e com objetivos que permeiam a adequação do atendimento às pessoas mais necessitadas, geralmente vítimas de desastres naturais ou humanos. A seguir, serão descritas as duas entidades de maior relevância neste contexto no Brasil.

3.2.1 Cruz Vermelha

A Federação Internacional da Cruz Vermelha, criada em 1919, é, atualmente, a maior organização de ajuda humanitária agrupando 186 sociedades nacionais autônomas (Gatignon *et al.*, 2010). Seu objetivo principal é prover assistência às crises humanitárias em todo o mundo, através do auxílio a comunidades afetadas, na busca da redução do risco emergente após um desastre, mitigando e atenuando seus efeitos. A Cruz Vermelha Brasileira participa da constituição da Federação Internacional da Cruz Vermelha, se tornando sua filiada e, conforme as Convenções de Genebra, é considerada uma instituição modelar.

A Cruz Vermelha é responsável pela gestão de desastres, que pode ser definida como a organização e gestão de recursos e responsabilidades para lidar com todos os aspectos humanitários de emergência, em especial, preparação, resposta e recuperação, a fim de diminuir o impacto dos desastres. A Cruz Vermelha desenvolve seu trabalho no planejamento de preparação da resposta, nas ações emergenciais e prioritárias durante ou imediatamente após a ocorrência do evento e na recuperação dos danos causados pelo desastre, ou seja, pós-desastre.

3.2.2 Defesa Civil

A Defesa Civil é responsável pelo conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais, reabilitadoras e construtivas, destinadas a evitar ou minimizar desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social. A Constituição Federal do Brasil reconhece formalmente o direito natural à vida e à incolumidade. Em circunstância de desastre, compete a Defesa Civil a garantia desse direito. O objetivo geral da Defesa Civil é, portanto, a mitigação

dos efeitos do desastre. De acordo com a Política Nacional de Defesa Civil (SNDC, 2008), as ações de redução de desastres abrangem os seguintes aspectos:

1. Prevenção de desastres;
2. Preparação para Emergências e Desastres;
3. Resposta aos desastres;
4. Reconstrução.

Este trabalho visa atender à fase 3 através da elaboração de um modelo que subsidie a estruturação de um planejamento de ações emergenciais e atenda como resposta às ocorrências de desastres imprevisíveis.

A Defesa Civil no Brasil está organizada sob a forma de um sistema, denominado de Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, composto por diversos órgãos, com atribuições específicas, que trabalham de forma integrada a fim de potencializar o resultado de suas ações. O SINDEC apresenta como principais objetivos o planejamento de ações de prevenção a desastres naturais, antropogênicos ou mistos; a realização de estudos, avaliação e redução de riscos; a efetiva atuação em circunstâncias de desastres através do socorro e assistência às populações afetadas; e minimização dos danos, bem como o restabelecimento do ambiente atingido.

As atribuições específicas dos diversos órgãos, baseado no Decreto n° 7.257/2010 (Brasil, 2010), são detalhadas na Tabela 7.

Tabela 7: Órgãos e entidades do SINDEC (SNDC, 2000)

Órgãos e entidades	Objetivo	Estrutura e integração
SEDEC - Secretaria Nacional de Defesa Civil	Coordenar e integrar as ações do SINDEC em todo o território nacional. Através de um centro nacional de gerenciamento de riscos e desastres, monitora os riscos, ameaças e desastres e tem como objetivo agilizar as ações de resposta. Também é responsável pela coordenação do apoio logístico no desenvolvimento das ações de defesa civil e mobilização da sociedade nas situações de emergência ou estado de calamidade pública.	Exerce a função de Secretaria-Executiva do CONDEC, fornecendo-o apoio administrativo e os meios necessários à execução de seus trabalhos.
GADE - Grupo de Apoio a Desastres	Responsabilidade de atuar nas diversas fases do desastre quando necessário e a qualquer tempo, devido à sua característica de mobilidade dentro de todo território nacional ou em outros países.	Formado por uma equipe multidisciplinar. Está vinculado à SEDEC.
CONDEC - Conselho Nacional de Defesa Civil	A atribuição principal é propor diretrizes para a política nacional de defesa civil.	Órgão integrante do SINDEC
COMDEC - Coordenadoria Municipal de Defesa Civil	Considerada como elemento primordial do sistema na medida em que está em contato mais próximo com o cidadão e com a realidade que contextualiza a ocorrência do desastre. Trata-se do ponto focal, componente sobre o qual a estrutura de resposta deveria ser expandida quando os danos decorrentes de uma catástrofe consumada ou na iminência de acontecer, extrapolem ou possam extrapolar a capacidade de resposta local, exigindo ajuda externa.	É o representante municipal de defesa civil

A atuação da Defesa Civil se dá de forma multissetorial e nos três níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal - com ampla participação da comunidade.

Além da classificação, a Política Nacional de Defesa Civil também prevê a codificação dos desastres, ameaças e riscos, a fim de uniformizar a nomenclatura relacionada, desenvolvendo uma base teórica para programas de bancos de dados relacionados. Esta codificação permitirá a interação entre diferentes níveis de informações armazenadas nos bancos de dados com programas informatizados e facilitará o intercâmbio destas informações.

3.3 Sociedade

A cultura de desastres se apresenta como uma nova tendência na sociedade, principalmente no Brasil, onde a ocorrência de desastres naturais significativos é recente. O conhecimento, a educação e a informação da população são de extrema importância, pois irão influenciar diretamente nas atividades de resposta ao desastre. O SINDEC, após a I Conferência Nacional da Defesa Civil, realizada em março de 2010 em Brasília, definiu pesquisas para desenvolver o conteúdo científico, oficinas para a conscientização e percepção do risco e mapas de incidências que gerarão relatórios anuais e indicadores futuros. Durante a Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária, a participação da sociedade foi enfatizada como fator determinante para a melhoria e eficiência no processo. A conscientização das pessoas sobre seu papel na comunidade e o conhecimento geral sobre as melhores práticas do gerenciamento de desastres pode gerar um ganho significativo na eficácia dos processos, pois em ocasião de um desastre toda a comunidade, de alguma forma, estará envolvida. Na Política Nacional de Defesa Civil (SNDC, 2008), o Ministério de Integração Nacional reconhece a necessidade de inclusão da cultura de desastre na vida das pessoas através da educação, de forma a promover a inclusão nos currículos escolares, conteúdos relativos à redução de desastres, à valorização da vida humana, a primeiros socorros e à reanimação cardiorrespiratória.

O plano diretor de Defesa Civil (SNDC, 1999b) reconhece a importância da educação e do conhecimento e estabelece metas para implementação de Centros Universitários de Estudos e Pesquisas sobre Desastres – CEPED com o objetivo de estimular cursos de especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil, além do projeto de implementação do Sistema de Informações sobre Desastres no Brasil (SINDESB), para a difusão do conhecimento sobre a realidade brasileira, no que diz respeito a desastres.

No programa específico de Preparação para Emergências e Desastres (PPED) que compõe o plano diretor de Defesa Civil (SNDC, 1999b), foi desenvolvido o projeto de Mudança Cultural, que enfatiza os direitos e deveres dos cidadãos relacionados com a segurança da comunidade contra desastres e busca familiarizar a sociedade com as questões comuns nesta situação. O projeto objetiva conscientizar todos os cidadãos sobre:

- O direito natural à incolumidade e à vida;
- A necessidade da existência de um sistema de segurança que os proteja contra desastres;
- A necessidade de participar proativamente desse sistema;
- O fato de que os desastres são provocados ou agravados por ações ou omissões humanas;
- O dever social de não contribuir e não permitir que outros contribuam para a degradação ambiental que consiste em um dos fatores agravantes de desastres.

Faz-se necessário o fortalecimento da participação social neste contexto para se estabelecer a necessária mudança de paradigma relacionada à assistência humanitária no Brasil. A necessidade de conhecimento se dá não apenas para as equipes responsáveis pelo resgate e atendimento, mas também à sociedade e todos os atores envolvidos. Com um processo claro e bem definido é possível aumentar o nível de eficiência e agilidade, otimizando também a utilização e disposição de recursos materiais e humanos.