

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA - CBMSC
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA COM ÊNFASE À
ATIVIDADE DE BOMBEIRO MILITAR**

FABIANO DE SOUZA

**LEVANTAMENTO NA LITERATURA SOBRE OS INDICADORES PARA
ATENDIMENTO À POPULAÇÃO ATINGIDA POR DESASTRES PELA
SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA**

FLORIANÓPOLIS, SC

2013

FABIANO DE SOUZA

**LEVANTAMENTO NA LITERATURA SOBRE OS INDICADORES PARA
ATENDIMENTO À POPULAÇÃO ATINGIDA POR DESASTRES PELA
SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar.

Orientador: Cel BM Onir Mocellin, Msc

FLORIANÓPOLIS, SC

2013

FABIANO DE SOUZA

LEVANTAMENTO NA LITERATURA SOBRE OS INDICADORES PARA
ATENDIMENTO À POPULAÇÃO ATINGIDA POR DESASTRES PELA
SECRETARIA DE ESTADO DA DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar.


Banca Examinadora

Orientador:




Cel BM Odir Mocellin, Msc.
Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

Membro:



Prof.ª Aline Regina Santos, Dra.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:

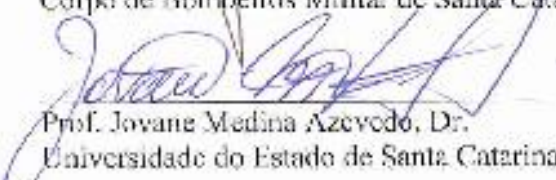


Maj BM Aldo Baptista Neto, Esp.
Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

Membro:

Maj BM Giovanni Matjazzi Zacarias, Msc.
Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

Membro:



Prof. Jovane Medina Azevedo, Dr.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Florianópolis, SC, 30 de julho de 2013.

Dedico este trabalho aos meus pais e irmãos pelo apoio incondicional, especialmente nos momentos mais importantes de minha caminhada.

AGRADECIMENTOS

Aos amigos Milton Hobus e Rodrigo Antonio Ferreira Foster Soares. Moratelli pela compreensão de minha ausência na Secretaria de Estado da Defesa Civil, tendo em vista a necessidade de progressão na carreira com a efetiva participação no Curso de Comando e Estado Maior.

Ao meu orientador, Coronel Bombeiro Militar Onir Mocellin, pelo imensurável auxílio na construção deste estudo.

Ao amigo Major Bombeiro Militar Aldo Baptista Neto, pelas importantes sugestões técnicas na área de Defesa Civil, especialmente por sua experiência enquanto Diretor de Resposta da Defesa Civil Estadual.

À minha colega da defesa civil Joana Lentz Marques, pelo tempo despendido com a leitura do presente trabalho, especialmente pelas valorosas contribuições.

Aos meus amigos Walter Parizotto e Christiano Cardoso pela excelente companhia durante a realização do curso e diversos trabalhos realizados em parceria.

E, por fim, aos meus colegas do Curso de Comando e Estado Maior/2013, pelo apoio recebido no transcorrer das atividades, pela tolerância e compreensão nos momentos de angústia e pela camaradagem construída e preservada durante todo o período.

“O sucesso é um professor perverso. Ele seduz as pessoas inteligentes e as faz pensar que jamais cairão”.

(Bill Gates)

RESUMO

SOUZA, Fabiano de. **Levantamento na literatura sobre os indicadores para atendimento à população atingida por desastres pela Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina**– 2013. 52 f. TCC (Especialização em Gestão de Risco com ênfase em Bombeiro) – Centro de Estudos Superiores, do Corpo de Bombeiros Militar e Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, da Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

A limitação de recursos e os prazos reduzidos para atender a população atingida por eventos adversos torna a tarefa de determinação do nível de serviço, ou nível de atendimento à população, um processo crítico para a Defesa Civil do Estado de Santa Catarina. A identificação de variáveis e ferramentas que possam apoiar a tomada de decisão, nestas situações, pode contribuir para tornar este processo mais eficiente e eficaz. A abordagem logística se mostra adequada para esta situação, tendo em vista que o nível de serviço será definido em função dos recursos financeiros e dos recursos logísticos que a Secretaria da Defesa Civil dispõe. Entretanto, uma análise pura e simples da logística empregada não é suficiente para se definir a população que será atendida, tendo em vista, logicamente, que os recursos disponíveis para auxílio à população, invariavelmente, não serão suficientes para a totalidade de pessoas necessitadas. Desta forma, identificar as variáveis e os parâmetros aplicáveis para a determinação das pessoas destinatárias dos serviços e bens de assistência humanitária é o princípio fundamental ao desencadeamento das ações inerentes à proteção e defesa da sociedade.

Palavras-chave: Defesa Civil, desastre, assistência humanitária, indicadores.

LISTRA DE SIGLAS

ALITE – Time de Intervenção Logística Ampliada para Emergências
CEPED – Centro de Estudos e Pesquisas sobre Desastres
FUNDEC – Fundo Estadual de Defesa Civil
GEACAP – Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas
ICRC – Comitê Internacional da Cruz Vermelha
IRU – União Internacional de Socorro
MSF – Médicos Sem Fronteiras
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
SDC – Secretaria de Estado da Defesa Civil
SEDEC – Secretaria Nacional de Defesa Civil
SIEDC – Sistema Estadual de Defesa Civil
UNHCR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UN/ISDR – Estratégia Internacional para a Redução de Desastres das Nações Unidas
UNRRA – Administração das Nações Unidas para o Socorro e Reabilitação
WFP – Programa Mundial de Alimentos
WHO – Organização Mundial de Saúde

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1. PROBLEMÁTICA.....	11
1.2. OBJETIVOS	12
1.2.1. Objetivo Geral:	12
1.2.2. Objetivos específicos:	12
1.2.3. Metodologia	12
2. REVISÃO DA LITERATURA	14
2.1. DEFESA CIVIL	14
2.1.1. Defesa civil no mundo	14
2.1.2. Defesa civil no Brasil	15
2.1.3. Defesa civil no Estado de Santa Catarina	17
2.1.4. Conceituação e concepção moderna	17
2.1.5. Ações em defesa civil	18
2.1.5.1. Prevenção	18
2.1.5.2. Mitigação.....	19
2.1.5.3. Preparação	19
2.1.5.4. Resposta.....	20
2.1.5.5. Recuperação	21
2.2. ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA	22
2.2.1. Breve histórico	23
2.2.2. Logística e assistência humanitárias	27
2.2.3. Objetivos das organizações e da assistência humanitária	28
2.2.3.1. Objetivo orientado para os doadores	29
2.2.3.2. Objetivo orientado para os destinatários	29
2.2.3.3. Objetivos de gestão	30
2.2.4. Contexto e restrições	31
2.2.4.1. Padronização dos bens oferecidos	32
2.2.4.2. Prevendo problemas com doações	32
2.2.4.3. Qualificação dos recursos humanos de logística humanitária.....	33
2.2.4.4. Qualificação dos sistemas de logística humanitária	33
2.2.4.5. Estrutura e qualificação da comunicação em desastres.....	34
2.3. INDICADORES.....	34
2.3.1. Dificuldades para determinação de indicadores	35
2.3.1.1. O contexto social	38
2.3.1.1.1. Os indicadores sociais no Brasil	40
2.3.1.2. Capacidade governamental.....	41
2.3.1.3. População afetada.....	42
2.3.1.4. Recorrência.....	42
2.3.2. Principais indicadores	42
2.3.2.1. Índice de desenvolvimento humano – IDH.....	42
2.3.2.2. População total (rural e urbana)	43
2.3.2.3. Receita corrente líquida – RCL	44
2.3.2.4. Estruturação da comissão municipal de proteção e defesa civil	44
2.3.2.5. Mapa de recorrência	45
3. CONCLUSÕES	46
4. REFERÊNCIAS	48

1. INTRODUÇÃO

Os processos evolutivos da vida em sociedade são frutos das constantes mudanças de origem antropogênicas, provocadas pelo homem, ou pelas alterações promovidas pela própria natureza.

No transcorrer dos anos e com o passar da vida em sociedade, constatou-se que a instituição “Defesa Civil” surgiu pela necessidade de proteção da população frente aos mais diversos ambientes e situações, fossem estas guerras ou desastres¹.

As alterações climáticas experimentadas pelo homem nos tempos modernos indicam que o mundo está em constante transformação, onde os desastres naturais são cada vez mais frequentes, intensos e mortais; seja pela falta de planejamentos urbanos, ou pela própria magnitude da ameaça natural.

Diante deste cenário, o homem está cada vez mais ciente da necessidade de estruturação de ações de resposta a essas situações críticas. Logicamente que os atos que visam à redução do risco de desastres iniciam-se ainda no universo da fase de pré-impacto e se prolongam no transcorrer da ocorrência do evento adverso e nas atividades da fase pós-desastre. Ou seja, englobam as fases da defesa civil identificadas como prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação dos danos causados pelos desastres em comunidades vulneráveis.

Entretanto, as ações de resposta retratam a fragilidade do ser humano diante da força da natureza, e ressaltam a necessidade cada vez maior de proteção da população frente a essas adversidades.

Para isto foram criados diversos mecanismos de atuação para a gestão dessas situações críticas, desde a ferramenta para a sua administração, conhecida como Sistema de Comando em Operações, até a adoção da experiência desenvolvida pelo segmento empresarial na área de logística e cadeia de suprimentos, aplicando-a em ações no campo de auxílio e atendimento das pessoas vulneráveis afetadas por desastres – logística humanitária.

O conceito de logística humanitária, portanto, está diretamente relacionado com a necessidade de se prover, com itens de subsistência e necessidades primárias, no menor tempo

¹ Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. Os desastres são quantificados, em função dos danos e prejuízos, em termos de intensidade, enquanto que os eventos adversos são quantificados em termos de magnitude. A intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor afetado. Normalmente o fator preponderante para a intensificação de um desastre é o grau de vulnerabilidade do sistema receptor (CASTRO, 2009).

possível, o abastecimento de uma determinada localidade atingida por desastre, utilizando-se de forma eficiente e eficaz os meios disponíveis para tal operação.

Para o desenvolvimento e compreensão do tema é salutar que sejam abordados alguns conceitos, em especial a situação de emergência, estado de calamidade pública e ações de assistência às vítimas.

O Manual para Decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública (BRASIL, 2005) assim as define:

Situação de Emergência – Reconhecimento (legal) pelo poder público de situação anormal, provocada por desastre, causando danos superáveis (suportáveis) pela comunidade afetada.

Estado de Calamidade Pública – Reconhecimento (legal) pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes.

Segundo o Decreto Federal n.º 7.257 de 04 de agosto de 2010, artigo 2º, cumpre-se destacar as seguintes definições:

III - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

VI - ações de assistência às vítimas: ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde, ao manejo de mortos, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

Percebe-se que o Estado de Calamidade Pública é mais grave que a Situação de Emergência e que a assistência às vítimas deve ser provida de “ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos” donde se depreende urgência para a execução de tais ações.

Para que a defesa civil efetivamente preste o devido e necessário atendimento às vítimas de desastres, faz-se necessária a aquisição de bens e serviços de forma extraordinária pela administração pública.

Os eventos mais extremos exigem grandes volumes de recursos. E mais do que isso! Dada a escassez de recursos materiais e financeiros para atender a totalidade de pessoas afetadas, faz-se imprescindível a boa aplicação dessas finanças e, por tal razão esse

atendimento deve ser priorizado. Entretanto, essa ação deve seguir critérios, deve selecionar pessoas e comunidades em razão das necessidades primárias, deve estabelecer o nível de atendimento deferido às demandas; motivo pelo qual a busca por indicadores que auxiliarão na determinação desse nível de serviço será o ponto de partida para se definir o caminho para a excelência.

1.1. PROBLEMÁTICA

No Estado de Santa Catarina a assistência imediata às vítimas de desastres (situação de emergência ou estado de calamidade pública) é prestada diretamente pelos municípios, que em caso de necessidade recorrem ao apoio da Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC) que pode agir com recursos próprios ou oriundos da União.

Como forma de agilizar as ações de assistência às vítimas de desastres, a SDC tem buscado a sistematização de suas ações e a padronização de itens, além da excelência no processo de aquisição, visando diminuir o tempo entre a solicitação de apoio por parte do município e o efetivo recebimento dessas solicitações. Existem quatro grupos de itens de assistência padronizados pela SDC: subsistência, higiene e limpeza, acomodação e proteção contra intempéries.

A impossibilidade de prever o volume de itens de assistência que podem ser empregados durante o ano, considerando a imprevisibilidade dos desastres (tipo, magnitude, área afetada, etc.), além dos aspectos legais envolvidos na aquisição, levaram a SDC a cadastrar previamente os fornecedores, garantindo fluxo de itens durante os eventos, sem o risco de estoques insuficientes, inadequados ou mesmo vencidos. O mecanismo legal para aquisição dos itens é o processo de dispensa de licitação.

Com o orçamento limitado, magnitude e frequência de grandes desastres em Santa Catarina, os maiores eventos são atendidos majoritariamente com recursos repassados pelo governo federal, cabendo à Defesa Civil do Estado definir como os itens devem ser distribuídos entre os municípios atingidos com a finalidade de melhor atender a maior parcela da população afetada. Em outras palavras, cabe à Defesa Civil definir o nível de serviço logístico a ser oferecido a cada município e, por conseguinte, à população.

Nestas situações, é preciso tomar decisões no menor tempo possível, fundamentado em dados que apoiem esta importante decisão. Não há, entretanto, uma sistemática para determinação do nível de atendimento a ser ofertado, tampouco o

levantamento de indicadores de atendimento que denotem a prioridade das ações e as medidas possíveis e necessárias para assistência à população, o que torna a tarefa dos decisores ainda mais complexa e sem qualquer garantia de justiça.

Portanto, quais os indicadores de atendimento devem ser utilizados pela SDC a fim de qualificar o nível de serviço oferecido à população atingida por desastres?

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Objetivo Geral:

O objetivo geral consiste em identificar, na literatura mundial, os indicadores que podem ser utilizados para auxiliar a Secretaria de Estado da Defesa Civil na determinação do nível de atendimento ou serviço a ser oferecido à população atingida por eventos adversos, nos vários municípios de Santa Catarina, tendo em vista as limitações de recursos.

1.2.2. Objetivos específicos:

1) Mapear os processos envolvidos no atendimento às demandas apresentadas pelos municípios que decretaram situação anormal – Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública.

2) Definir as variáveis que devem ser levadas em consideração na determinação do nível de atendimento em situações anormais, em especial, as associadas com população afetada e custos logísticos.

3) Levantar dados, inclusive dados históricos, que apoiem as decisões nestas situações.

4) Identificar ferramentas que facilitem a visualização e apoiem a tomada de decisões nestas situações.

1.2.3. Metodologia

Segundo PIOVESAN (2010) a pesquisa exploratória é utilizada para realizar um estudo preliminar do principal objetivo da pesquisa que será realizada, ou seja, familiarizar-se com o fenômeno que está sendo investigado, de modo que a pesquisa subsequente possa ser concebida com uma maior compreensão e precisão.

Neste contexto, o presente estudo pode ser definido como uma pesquisa exploratória, de modo em que é preciso identificar e compreender, por meio de levantamento bibliográfico, os indicadores utilizados na literatura mundial para a definição do nível de serviço no atendimento à população afeada por desastres. O estudo será direcionado, ainda, para a definição da atuação da Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina, na forma de estudo de caso e análise histórica.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. DEFESA CIVIL

2.1.1. Defesa civil no mundo

Ainda que existam estudos associando o surgimento das ações de defesa civil aos primórdios da humanidade, hodiernamente é aceito que sua concepção surgiu de forma mais contundente a partir da Primeira Guerra Mundial, consolidando-se com o advento da Segunda Grande Guerra.

A Primeira Guerra Mundial² marcou uma mudança de métodos de combate, especialmente com o ataque a alvos não militares, como instalações industriais, aeroportos, estradas, pontes, portos e instalações de comunicação. O objetivo eram alvos que dificultariam a mobilização e o abastecimento das tropas inimigas, fragilizando-as mesmo antes de entrarem em combate e, em caso de operações de guerra, ficavam impedidas de receber os suprimentos necessários à sua sobrevivência na frente de batalha (SILVA, 2001).

A estratégia adotada pelos alemães ampliou o campo de atuação dos combates, envolvendo, neste caso, também a população civil. Utilizaram-se de balões dirigíveis (*Zeppelin's*³) para bombardearem cidades inglesas, atingindo alvos civis. Houve, neste caso, um aumento significativo no número de vítimas entre as pessoas não envolvidas diretamente com a guerra.

² **Primeira Guerra Mundial** (também conhecida como **Grande Guerra** ou **Guerra das Guerras** até o início da Segunda Guerra Mundial) foi uma guerra global centrada na Europa, que começou em 28 de julho de 1914 e durou até 11 de novembro de 1918. O conflito envolveu as grandes potências de todo o mundo, que se organizaram em duas alianças opostas: os Aliados (com base na Tríplice Entente entre Reino Unido, França e Império Russo) e os Impérios Centrais (originalmente Tríplice Aliança entre Império Alemão, Áustria-Hungria e Itália; mas como a Áustria-Hungria tinha tomado a ofensiva contra o acordo, a Itália não entrou em guerra). Estas alianças reorganizaram-se (a Itália lutou pelos Aliados) e expandiram-se em mais nações que entraram na guerra. Em última análise, mais de 70 milhões de militares, incluindo 60 milhões de europeus, foram mobilizados em uma das maiores guerras da história. Mais de 9 milhões de combatentes foram mortos, em grande parte por causa de avanços tecnológicos que determinaram um crescimento enorme na letalidade de armas, mas sem melhorias correspondentes em proteção ou mobilidade. Foi o sexto conflito mais mortal na história da humanidade e que posteriormente abriu caminho para várias mudanças políticas, como revoluções em muitas das nações envolvidas. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Primeira_guerra_mundial

³ O *Zeppelin* foi um dirigível rígido inventado pelo conde Ferdinand Von Zeppelin nos Países Baixos e fabricado pela *Luftschiffbau-Zeppelin GmbH*. O projeto, delineado em 1874, foi patenteado em 1895. De formato alongado característico, foi muito utilizado para travessias transatlânticas com passageiros na década de 1930. Devido ao seu enorme sucesso, o termo "Zeppelin", em uso casual, firmou-se para se referir a todos os dirigíveis rígidos.

Com o início da Segunda Guerra Mundial⁴ e, por conseguinte, com a possibilidade de utilização, por parte da Alemanha, da mesma tática de anos anteriores, a Inglaterra começou a planejar uma forma de proteger o seu povo. Surge então a Defesa Civil – *Civil Defense*, organização estruturada para atender as demandas da população afetada por bombardeios que efetivamente, na Segunda Grande Guerra, ocorreram durante os anos de 1940 e 1941 (LOZEYKO, 2012).

Com o passar dos anos, em épocas de paz, a estrutura que surgira para o apoio e proteção da sociedade civil, por conta de conflitos armados, começa a ficar inerte e subutilizada. A defesa civil então começa a atuar no auxílio à população atingida por desastres⁵ naturais, tais como: enchentes, inundações, terremotos, tsunamis, vulcanismos, ... Surgiu, assim, a segunda vertente da defesa civil que, devido a sua utilidade, prevaleceu sobre a primeira. Sedimenta-se em dois princípios fundamentais: a participação popular e o envolvimento das estruturas do Estado e de entidades privadas dedicadas ao atendimento da população, constituindo um sistema (SILVA, 2001).

2.1.2. Defesa civil no Brasil

No Brasil a ideia de defesa civil surge, ainda, durante o período Imperial, cuja Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, registrava a garantia de socorros públicos à população.

O tema continua vigorando nas legislações e constituições seguintes, porém ganha destaque principal também durante a Segunda Guerra Mundial, por meio do Decreto-Lei nº

⁴ **Segunda Guerra Mundial** foi um conflito militar global que durou de 1939 a 1945, envolvendo a maioria das nações do mundo – incluindo todas as grandes potências – organizadas em duas alianças militares opostas: os Aliados e o Eixo. Foi a guerra mais abrangente da história, com mais de 100 milhões de militares mobilizados. Em estado de "guerra total", os principais envolvidos dedicaram toda sua capacidade econômica, industrial e científica a serviço dos esforços de guerra, deixando de lado a distinção entre recursos civis e militares. Marcado por um número significativo de ataques contra civis, incluindo o Holocausto, e a única vez em que armas nucleares foram utilizadas em combate, foi o conflito mais letal da história da humanidade, resultando entre 50 a mais de 70 milhões de mortes. Geralmente considera-se o ponto inicial da guerra como sendo a invasão da Polônia pela Alemanha Nazista em 1º de setembro de 1939 e subseqüentes declarações de guerra contra a Alemanha pela França e pela maioria dos países do Império Britânico e da *Commonwealth*. Alguns países já estavam em guerra nesta época, como Etiópia e Reino de Itália na Segunda Guerra Ítalo-Etíope e China e Japão na Segunda Guerra Sino-Japonesa. Muitos dos que não se envolveram inicialmente acabaram aderindo ao conflito em resposta a eventos como a invasão da União Soviética pelos alemães e os ataques japoneses contra as forças dos Estados Unidos no Pacífico em *Pearl Harbor* e em colônias ultramarítimas britânicas, que resultou em declarações de guerra contra o Japão pelos Estados Unidos, Países Baixos e o *Commonwealth* Britânico. A guerra terminou com a vitória dos Aliados em 1945, alterando significativamente o alinhamento político e a estrutura social mundial. Enquanto a Organização das Nações Unidas (ONU) era estabelecida para estimular a cooperação global e evitar futuros conflitos, a União Soviética e os Estados Unidos emergiam como superpotências rivais, preparando o terreno para uma Guerra Fria que se estenderia pelos próximos quarenta e seis anos. Nesse ínterim, a aceitação do princípio de autodeterminação acelerou movimentos de descolonização na Ásia e na África, enquanto a Europa ocidental dava início a um movimento de recuperação econômica e integração política. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Segunda_guerra_mundial

4.624, de 06 de fevereiro de 1942, o qual cria o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea. (LOZEYKO, 2012). Influenciado pelo ataque japonês à base americana de *Pearl Harbor*.

A criação do Serviço de Defesa Antiaérea, em 1942, com o objetivo de proteger a população interna contra possíveis ataques de guerra foi a primeira manifestação efetiva de defesa civil no Brasil.

Por meio do Decreto-Lei nº 5.861, de 30 de setembro de 1943, a denominação de Defesa Passiva Antiaérea é alterada para Serviço de Defesa Civil, sob a supervisão da Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Após a Segunda Guerra, com a chegada da paz, constatou-se um relaxamento com relação às ações de defesa civil, sendo extinto o Serviço de Defesa Civil, em 1946. Isto porque o resultado obtido não fora o desejado, não só pelo desconhecimento da população sobre a importância do problema; mas também pela ausência de ameaça efetiva de ataque aéreo e da falta de recursos financeiros.

Entretanto, com a ocorrência de grandes desastres, especialmente os promovidos por intensas precipitações pluviométricas no Sul e Sudeste do Brasil, o assunto volta a figurar nos ordenamentos jurídicos nacionais. Até 1960, houve um grande esforço para implantar o Sistema de Defesa Civil, baseado na estrutura militar.

As secas e inundações ocorridas no país nas décadas de 60 e 70 induziram à implantação de uma defesa civil menos militarizada, culminando com a criação do Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas – GEACAP, em outubro de 1970. A criação do GEACAP propiciou o implemento das coordenadorias estaduais de defesa civil, já que, antes, apenas a Bahia, em 1968, havia organizado legalmente a sua (SILVA, 2001).

Ao longo dos anos, várias ações e alterações legislativas ocorrem, ampliando cada vez mais um tema que vem ganhando destaque mundial, seja pela necessidade de aprimoramento das ações governamentais, seja pelos imensos volumes financeiros despendidos na resolução dos problemas e reconstrução das cidades, mas especialmente pela premente necessidade de proteção da população.

Em 10 de abril de 2012, por fim, foi editada a Lei nº 12.608 que institui a nova e atual Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, estabelecendo a competência de todos os atores envolvidos na prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação dos danos decorrentes de desastres.

2.1.3. Defesa civil no Estado de Santa Catarina

O Estado de Santa Catarina, de longa data, vem sofrendo com eventos adversos. O Governo Estadual, após análise das características climatológicas, constatou que o Estado, devido às características geográficas, tem uma tendência a sofrer catástrofes naturais. Assim, diante dos fatos, resolveu criar um órgão que pudesse prevenir ou minimizar os efeitos de desastres. (LOZEYKO, 2012)

O primeiro órgão de defesa civil foi criado por meio da Lei nº 4.841, de 18 de maio de 1973, pelo então Governador do Estado Colombo Machado Salles. Desde então, as ações da defesa civil, assim como sua constituição e competência vem sofrendo uma série de alterações, objetivando sempre o seu aprimoramento e aperfeiçoamento profissional.

Dentre as alterações legislativas mais significativas ao longo do tempo cita-se a Lei nº 8.099, de 1º de outubro de 1990, que cria o Fundo Estadual de Defesa Civil – FUNDEC; a Lei nº 10.925, de 22 de setembro de 1998, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil – SIEDC; e ainda a Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 2011, que transforma a Defesa Civil do Estado de um Departamento da Secretaria de Estado da Segurança Pública, para uma Secretaria de Estado da Defesa Civil – SDC.

2.1.4. Conceituação e concepção moderna

Segundo o Glossário de Defesa Civil: estudos de riscos e medicina de desastres (2002, p. 54), “Defesa Civil é o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social”.

Entretanto, diante das alterações promovidas pela Lei Federal nº 12.608/12, agregando temas discutidos por autoridades e estudiosos de várias nações, o conceito de Defesa Civil passa a incorporar também definições como proteção civil, mitigação de danos, redução dos riscos de desastres e construção de comunidades resilientes.

Segundo esse novo conceito, portanto, Defesa Civil é o conjunto de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, destinadas à redução dos riscos de desastres com vistas à preservação do moral da população, o restabelecimento da normalidade social e a proteção civil. (UN-ISDR 2009)

2.1.5. Ações em defesa civil

Inicialmente é importante recordar alguns conceitos definidos na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Ordinária Federal nº 12.608/12), especialmente quanto às ações voltadas ao tema.

Figura 01 – Ações de Defesa Civil



Fonte: Elaborada pelo autor.

2.1.5.1. Prevenção

A prevenção (ou prevenção de desastres) representa a primeira fase da redução dos riscos de desastres. Engloba o conjunto de ações que visam evitar que o desastre aconteça ou diminuir a intensidade de suas consequências. Expressa o conceito e a intenção de evitar por completo os possíveis impactos adversos (negativos) mediante diversas ações planejadas e realizadas antecipadamente (UN/ISDR, 2004).

Por exemplo, a construção de uma represa ou muro de contenção para eliminar o risco de inundações; uma regulamentação sobre o uso do solo que não permite o estabelecimento de assentamentos em zonas de alto risco, etc. (BRASIL, CEPED, 2010, p. 55).

Dependendo da viabilidade técnica e social, além da consideração de custo/benefício, o investimento em medidas preventivas se justifica em áreas afetadas

frequentemente por desastres. Neste contexto, conscientização pública e educação relacionada à redução do risco de desastres, contribuem para a mudança de atitude e comportamento social, assim como promovem uma "cultura de prevenção" (UN/ISDR, 2004, p. 17).

Segundo Cardona (1996) “Toda medida cujo propósito é prevenir ameaças (previsíveis) ou eliminar um risco, está estreitamente ligada com os programas de desenvolvimento de uma região ou de um país em longo prazo, motivo pelo qual devem ser incluídas nos planos setoriais de ordenamento territorial e de desenvolvimento socioeconômico”.

2.1.5.2. Mitigação

Refere-se à diminuição ou à limitação dos impactos adversos das ameaças e dos desastres afins. Frequentemente não se pode prevenir todos os impactos adversos das ameaças, mas se pode diminuir consideravelmente sua escala e severidade mediante diversas estratégias e ações (UN/ISDR, 2004, p. 17).

É o conjunto de medidas com o objetivo de reduzir as consequências dos desastres mediante a intervenção no contexto social e material exposto (CARDONA, 1996).

Algumas vezes, os termos prevenção e mitigação (diminuição ou limitação) são usados indistintamente. Por isso, as tarefas preventivas acabam por se transformar em ações mitigatórias – de minimização dos desastres (BRASIL, CEPED, 2010, p. 55). No Brasil, a expressão “mitigação” passa a ser utilizada como fase distinta da prevenção, de acordo com a nova tendência mundial, com a publicação da Lei Ordinária Federal nº 12.608/12, que trata da Nova Política Nacional de Proteção.

2.1.5.3. Preparação

Conhecimentos e capacidades desenvolvidas pelos governos, profissionais, organizações de resposta e recuperação, comunidades e pessoas para prever, responder e se recuperar de forma efetiva dos impactos dos eventos ou das condições prováveis, iminentes ou atuais que se relacionam com uma ameaça. Seu objetivo principal é desenvolver capacidades necessárias para gerenciar de forma eficiente e eficaz todos os tipos de emergências e alcançar uma transição ordenada desde a resposta até uma recuperação

sustentável. A preparação se baseia numa análise sensata do risco de desastres e no estabelecimento de vínculos apropriados com sistemas de alerta antecipados (BRASIL, CEPED, 2010, p. 54).

A preparação inclui, por exemplo, atividades como o planejamento de contingências, a reserva de equipamentos e suprimentos, o desenvolvimento de rotinas para a comunicação de riscos, capacitações e treinamentos, exercícios simulados de campo, etc. (UN/ISDR 2004, p.17).

A preparação é uma ação que ocorre no contexto da gestão do risco e reúne o conjunto de ações que visam melhorar a capacidade da comunidade e instituições frente aos eventos adversos (incluindo indivíduos, organizações governamentais e não governamentais) para atuar no caso de ocorrência.

2.1.5.4. Resposta

A prestação de serviços de emergência e de assistência pública durante ou imediatamente após a ocorrência de um desastre, com o propósito de salvar vidas, reduzir impactos sobre a saúde, garantir a segurança pública e satisfazer necessidades básicas de subsistência da população afetada (UN/ISDR, 2009). A resposta diante de um desastre se concentra predominantemente nas necessidades de curto prazo e, por vezes, é difícil definir uma divisão entre a etapa de resposta e a fase seguinte de recuperação/reconstrução. Por isso, algumas ações, tais como o suprimento de água potável, a provisão de alimentos, a oferta e instalação de abrigos temporários, podem acabar ampliando-se até a fase seguinte.

De acordo com a Portaria Interministerial nº 127/2008 as ações de resposta em defesa civil classificam-se:

- **Socorro:** compreendem ações de imediato atendimento à população afetada pelo desastre, contemplando atividades relacionadas ao atendimento emergencial, tais como busca e salvamento, primeiros socorros, atendimento pré-hospitalar e atendimento médico-cirúrgico emergencial.
- **Assistência:** consiste no atendimento à população afetada pelo desastre, mediante aporte de recursos destinados a atividades logísticas, assistenciais e de promoção da saúde, até que se restabeleça a situação de normalidade.

○ **Restabelecimento:** contempla a execução de obras provisórias e urgentes, voltadas para o restabelecimento de serviços essenciais, estabilizando a situação para que se possa promover a reconstrução do cenário afetado pelo desastre. Dão-se pela realização de acessos alternativos, restabelecimento do fornecimento de água e energia, remoção de escombros, etc. Pelo caráter efêmero que possuem, são normalmente obras de baixo custo e classificadas como despesas de custeio.

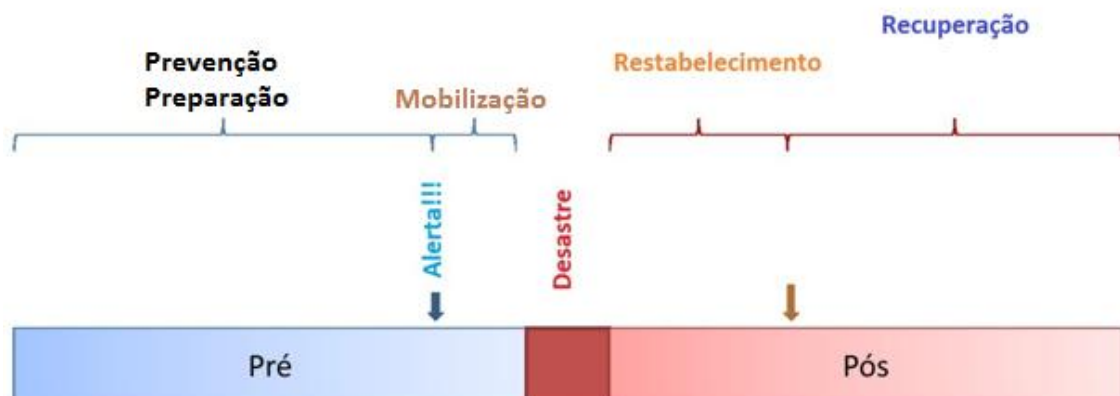
2.1.5.5. Recuperação

A recuperação é o melhoramento, se necessário, das plantas, instalações, meios de sustento e das condições de vida das comunidades afetadas por desastres, incluindo esforços para reduzir os fatores de risco de desastres. (UN/ISDR, 2009, p. 26).

As tarefas de reabilitação e de reconstrução dentro do processo de recuperação iniciam imediatamente após a finalização da fase de emergência e devem basear-se em estratégias e políticas previamente definidas que facilitem o estabelecimento de responsabilidades institucionais claras e permitam a participação pública. Os programas de recuperação, juntamente com uma maior conscientização e participação pública depois de um desastre, representam uma oportunidade valiosa para desenvolver e executar medidas de redução de risco de desastres com base no princípio de "reconstruir melhor". (BRASIL, CEPED, 2010, p. 57).

A figura abaixo apresenta a linha do tempo de um desastre. Cada etapa compreende a execução de ações específicas e essencialmente distintas.

Figura 02 – Linha do tempo de um desastre



Fonte: Transferência Obrigatória – Caderno de Orientações – BRASIL/MI/SEDEC/2011

Esta linha do tempo, em especial, se refere muito mais de forma didática ao estudo e compreensão das fases de um desastre do que propriamente à lógica de sua ocorrência. Ou seja, de fato não há distinção temporal entre as ações, podendo ocorrer atividades de socorro à população no mesmo momento em que se restabelece o acesso viário a uma comunidade isolada.

Neste estudo, em particular, é dedicada especial atenção às ações de resposta e, mais especificamente, às atividades de assistência à população afetada por desastres. Ou seja, são tratadas daquelas ações que ocorrem, em sua maioria, ainda durante o desastre, logo após o socorro da população atingida e antes das ações de restabelecimento.

2.2. ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA

As normas mínimas em matéria de abrigo e planejamento dos locais de alojamento da população são uma expressão prática dos princípios e direitos enunciados na Carta Humanitária, inspirada na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A carta se concentra nos requisitos fundamentais para manter a vida e a dignidade das pessoas afetadas por catástrofes ou conflitos, segundo o consignado no conjunto do direito internacional relativo aos direitos humanos, no direito humanitário internacional e no direito relativo aos refugiados.

Sobre estes preceitos as organizações humanitárias oferecem os seus serviços, comprometendo-se a atuar de acordo com os princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade, dentre outros definidos no Código de Conduta do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e das Organizações Não Governamentais (ONG's) de assistência humanitária em situações de desastre.

A Carta Humanitária reafirma, portanto, a importância fundamental de três princípios-chaves:

- o direito à vida com dignidade;
- a distinção entre combatentes e não combatentes;
- o princípio da não repulsão.

As normas mínimas dividem-se em duas grandes categorias: aquelas relacionadas diretamente com os direitos das pessoas; e aquelas relacionadas com a atuação das organizações que contribuem para que as pessoas usufruam desses direitos. Algumas das normas mínimas combinam ambas as categorias.

Nesse tópico serão analisados os objetivos, contextos e restrições das organizações humanitárias, assim como as características dos itens de auxílio e de cuidados com a saúde.

2.2.1. Breve histórico

Nos 60 anos seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial foi registrado um total de 228 conflitos armados em 148 locais em todo o mundo. Destes, 118 ocorreram em apenas 16 anos após o fim da Guerra Fria (HARBOM e WALLENSTEEN, 2005). Por conseguinte, 20 milhões de pessoas foram mortas e 50 milhões ficaram feridas em mais de 160 grandes conflitos armados (SLIM, 1997). Além disso, aproximadamente cem milhões de pessoas foram forçadas a fugir (HANQUET, 1997).

Estas situações fundamentam a presença de organizações de amparo, que possuem como missão o apoio às pessoas que direta ou indiretamente são afetadas por conflitos armados ou desastres. Estas associações são denominadas de organizações humanitárias e a prestação de seus serviços de assistência humanitária.

A gênese dessa atividade remonta das ordens de caridade exaradas ainda na Idade Média, que determinava o cuidado para com os feridos e doentes em guerras. Não há muitos registros sobre a assistência humanitária nesse período, porém a atividade aos poucos fora se desenvolvendo e se aprimorando (MACALISTER, 1985).

A partir da Idade Moderna e, principalmente, na Idade Contemporânea, encontram-se dados mais abundantes e confiáveis. Constata-se, pois, um desenvolvimento mais acelerado dos serviços de assistência e do surgimento das respectivas organizações humanitárias. No século XVIII, por exemplo, há relatos da prestação de assistência bilateral fornecida pela Inglaterra para Portugal depois que a cidade de Lisboa fora devastada por um terremoto.

Em 1859, a Batalha de Solferino (Itália) levou à criação de organizações de voluntariado para ajudar aos combatentes feridos, bem como o desenvolvimento do direito humanitário internacional e à fundação do movimento da Cruz Vermelha (GROSSRIEDER,

2002). As atividades foram mais tarde estendidas para o fornecimento de bens de ajuda humanitária, que exigia o transporte e estabelecimento de armazéns.

Devido ao colapso da indústria, à interrupção da produção agrícola, bem como a requisição e bloqueio dos portos, nove milhões de pessoas na França e Bélgica foram ameaçadas pela fome durante a Primeira Guerra Mundial. Durante um período de cinco anos, uma comissão neutra de auxílio sustentou toda uma população, operando uma frota inteira de navios, comprando, enviando e distribuindo cinco milhões de toneladas de bens de auxílio humanitário (MACALISTER, 1985).

No rescaldo dessa guerra, estados individuais foram esmagados com milhões de refugiados na Europa, provenientes principalmente da Rússia. Como consequência, a Liga das Nações designou um Alto Comissariado para os Refugiados – *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR)⁶, que, entre outras tarefas, fornecia assistência com bens humanitários.

O UNHCR tem um mandato específico para cuidar de refugiados e pessoas deslocadas internamente – *internally displaced persons* (IDPs), oferecendo proteção e assistência às pessoas de forma imparcial, com base em suas necessidades e independentemente da sua raça, religião, opinião política ou gênero. Presta especial atenção às necessidades das crianças e procura promover a igualdade de direitos das mulheres e meninas. Estabelece e coordena os campos de refugiados de dezenas ou mesmo centenas de milhares de pessoas e fornece abrigo, água e saneamento, alimentação e saúde.

Neste mesmo período, o reconhecimento da necessidade de os Estados colaborarem no fornecimento e coordenação de assistência às pessoas afetadas por desastres naturais levou 30 países a estabelecerem a União Internacional de Socorro – *International Relief Union* (IRU).

Durante a Segunda Guerra Mundial 40 países fundaram a Administração das Nações Unidas para o Socorro e Reabilitação – *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), que marcou o início da cooperação internacional na assistência humanitária. A UNRRA era ativa em mais de 20 países, distribuiu mais de 9 milhões de toneladas de alimentos por um período de cinco anos e foi importante na prestação de

⁶ O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNRRA) foi criado pela Assembleia Geral da ONU em 14 de dezembro de 1950 para proteger e assistir às vítimas de perseguição, da violência e da intolerância. Desde então, já ajudou mais de 50 milhões de pessoas, ganhou duas vezes o Prêmio Nobel da Paz (1954 e 1981). Hoje, é uma das principais agências humanitárias do mundo. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/>. Como organização humanitária, apolítica e social, o UNRRA tem dois objetivos básicos: proteger homens, mulheres e crianças refugiadas e buscar soluções duradouras para que possam reconstruir suas vidas em um ambiente normal.

assistência material para os mais de 20 milhões de refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha – *International Committee of the Red Cross*⁷ (ICRC), também desempenhou um papel fundamental nas operações de assistência após a segunda guerra e continuou sendo o ator principal em auxílio humanitário até a década de 1960 (DOMESTICI-MET, 1998).

A crise em Biafra (Nigéria) 1967-1970 foi um marco no desenvolvimento da assistência humanitária e levou à fundação, em 1971, dos Médicos Sem Fronteiras – *Médecins sans Frontières* – MSF⁸ (GROSSRIEDER, 2002, p. 29).

Devido ao crescimento das indústrias e, por conseguinte, o desenvolvimento atrelado, nas duas últimas décadas as organizações humanitárias passaram a ser divididas em organizações não governamentais, intergovernamentais, internacionais não governamentais e internacionais (DOMESTICI-MET, 1998, p. 36).

A Secretaria de Estado da Defesa Civil, portanto, segundo entendimento supramencionado, pode ser conhecida como uma organização humanitária intergovernamental.

O Programa Mundial de Alimentos – *World Food Programme* (WFP) foi fundado em 1963 para erradicar a fome no mundo. É a maior organização de ajuda alimentar internacional e atua na prevenção de catástrofes, a prevenção da fome, a resposta a emergências nutricionais, programas de reabilitação, bem como no trabalho de desenvolvimento. Esta agência das Nações Unidas estabeleceu uma subunidade dentro de seu serviço de logística chamado ALITE – *Augmented Logistics Intervention Team for Emergencies* – Time de Intervenção Logística Ampliada para Emergências, que coordena

⁷ Desde sua criação em 1863, o único objetivo do ICRC tem sido assegurar a proteção e a assistência às vítimas de lutas e conflitos armados. Com sua ação direta no mundo todo, assim como incentivos à aplicação do Direito Internacional Humanitário e à promoção do respeito ao mesmo por parte dos governos e de todos os portadores de armas, a organização alcança seu objetivo. Sua história é a história do desenvolvimento das ações humanitárias, da aplicação das Convenções de Genebra e da trajetória do Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Disponível em: <http://www.icrc.org/por/who-we-are/history/index.jsp>

⁸ Médicos Sem Fronteiras é uma organização humanitária internacional independente e comprometida em levar ajuda às pessoas que mais precisam sem discriminação de raça, religião ou convicções políticas. Oferecem assistência às populações em perigo, às vítimas de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, bem como às vítimas de conflitos armados. Ao contrário de muitas outras organizações não governamentais, defendem ativamente e falam em favor dos direitos humanos das pessoas que cuidam. A organização foi criada em 1971, na França, por jovens médicos e jornalistas, que atuaram como voluntários no fim dos anos 60 em Biafra, na Nigéria. Enquanto a equipe médica socorria vítimas em uma brutal guerra civil, o grupo percebeu as limitações da ajuda humanitária internacional: a dificuldade de acesso ao local e os entraves burocráticos e políticos faziam com que muitos se calassem frente aos fatos observados. MSF surge, então, como uma organização humanitária que associa ajuda médica e sensibilização do público sobre o sofrimento de seus pacientes, trazendo à luz realidades que não podem permanecer negligenciadas. Em 1999, MSF recebeu o Prêmio Nobel da Paz. Hoje, mais de 34 mil profissionais, de diferentes áreas e nacionalidades, compõem a organização. Espalhados por mais de 70 países, eles atuam em contextos que envolvem desastres naturais e humanos, conflitos, epidemias, desnutrição e exclusão do acesso à saúde. Atualmente, Médicos Sem Fronteiras é a maior organização médica-humanitária não governamental do mundo. Sua atuação é fundamentada nos princípios de independência, imparcialidade e neutralidade. Disponível em: <http://www.msf.org.br/>

todos os recursos civis e militares disponíveis e as capacidades de logística em uma tentativa de melhorar a capacidade de preparação e resposta de emergência, sob o aspecto da logística, da organização.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância – *United Nations Children's Fund*⁹ (UNICEF), fundada em 1946, visa a melhorar as vidas de crianças em geral, reduzindo a fome, a doença, a pobreza e o analfabetismo, bem como defender os direitos das crianças.

A Organização Mundial de Saúde – *World Health Organization* (WHO) é obrigada, por sua constituição, coordenar a assistência de emergência, bem como a prestação de assistência técnica e assessoria no campo da saúde (WHO, 1996a, p. 12).

Programas de assistências humanitárias incluem o fornecimento de uma ampla variedade de bens e serviços, tais como alimentos e água potável, material de abrigo e roupas, utensílios domésticos, bem como bens de saúde.

Sua seleção, aquisição, armazenamento, transporte, distribuição, controle de qualidade e monitoramento dependem de serviços eficazes, confiáveis e eficientes. Essa gestão logística é muitas vezes dificultada pela falta de infraestrutura, principalmente nos países menos desenvolvidos, bem como a insegurança causada pelos conflitos armados e pela complexidade dos grandes desastres. Além disso, a escassez de recursos humanitários, bem como a pressão para aumentar o profissionalismo de todos os aspectos da gestão de operações de assistência humanitária é mais uma razão para explorar oportunidades de aperfeiçoamento da logística e do gerenciamento da cadeia de suprimentos – *supply chain management* (STOCKTON, 2001).

Melhorar os serviços de logística para programas de assistência humanitária ajudará no fornecimento de bens e serviços mais rápidos e confiáveis, com um custo total menor, a um maior número de pessoas afetadas. Permite, portanto, que as organizações humanitárias possam responder às emergências de forma mais rápida, oferecendo serviços de maior qualidade às pessoas mais necessitadas.

⁹ Assegurar que cada criança e cada adolescente tenham seus direitos humanos integralmente cumpridos, respeitados e protegidos é a principal missão do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF. Criado em 1946 para ajudar a reconstruir os países mais afetados pela Segunda Guerra Mundial, o UNICEF passou a atuar em outras nações quatro anos depois. Hoje, está presente em 191 países. Em 1950 o UNICEF chegou ao Brasil e, desde então, trabalha em parceria com governos municipais, estaduais e federal, sociedade civil, grupos religiosos, mídia, setor privado e outras organizações internacionais, incluindo agências das Nações Unidas, para defender os direitos de meninas e meninos brasileiros. Disponível em: <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/unicef/>

2.2.2. Logística e assistência humanitárias

Um grande número de diferentes definições para logística e gestão da cadeia de suprimentos têm sido propostas, sem surgimento de uma definição universalmente aceita (EHRMANN, 2003; STABENAU, 2004).

Enquanto a logística diz respeito às atividades operacionais, como transporte e armazenagem e se concentra em uma única organização, a gestão da cadeia de suprimentos procura integrar, coordenar e aperfeiçoar os fluxos de bens e informações através de várias organizações, desde a produção até a entrega aos clientes finais (WATERS, 1999).

Para o contexto dos desastres naturais e catástrofes provocadas pelo homem Thomas e Kopczak (2005, 2) definiram logística humanitária como "*... o processo de planejamento, implementação e controle do fluxo eficiente de baixo custo e armazenagem de mercadorias e materiais, bem como informações relacionadas, desde o ponto de origem até o ponto de consumo com o objetivo de aliviar o sofrimento de pessoas vulneráveis*".

Segundo Beamon (2004), a logística humanitária é a função que visa o fluxo de pessoas e materiais de forma adequada e em tempo oportuno na cadeia de assistência, com o objetivo principal de atender de maneira correta o maior número de pessoas.

Para Thomas (2004) logística humanitária é a função exigida para assegurar com eficiência e eficácia o fluxo de suprimentos e pessoas com o propósito de salvar vidas e aliviar o sofrimento de pessoas vulneráveis.

De acordo com o entendimento formado pela Federação Internacional da Cruz Vermelha (2007) *apud* Meirin (2007), logística humanitária são processos e sistemas envolvidos na mobilização de pessoas, recursos e conhecimento para ajudar comunidades vulneráveis, afetadas por desastres naturais ou emergências complexas. Ela busca a pronta resposta, visando atender o maior número de pessoas, evitar falta e desperdício, organizar as diversas doações que são recebidas nestes casos e, principalmente, atuar dentro de um orçamento limitado.

Analisando os conceitos supramencionados, pode-se concluir que logística humanitária ou cadeia de suprimentos humanitária é a forma de se trabalhar os conceitos empresariais de logística, substituindo seu objetivo primordial de obtenção de lucro, por uma causa mais humana, que busque minimizar o sofrimento alheio provocado por situações adversas de pessoas que habitam lugares vulneráveis.

Em resumo, a logística humanitária envolve processos e sistemas capazes de mobilizar habilidades, conhecimentos, especialidades, recursos materiais e humanos com a

finalidade de auxiliar as pessoas afetadas por desastres ou que vivem em áreas de conflitos. Destina-se ao uso efetivo dos conceitos de logística empresarial às causas de auxílio humanitário, tendo por intuito levar às áreas afetadas uma maior quantidade de itens de assistência, num curto e adequado espaço de tempo.

O conceito de logística humanitária, portanto, está diretamente relacionado com a necessidade de se prover, com itens de subsistência e necessidades primárias, no menor tempo possível, o abastecimento de uma determinada localidade atingida por desastre, utilizando-se de forma eficiente e eficaz os meios disponíveis para tal operação. (SOUZA e LAUREANO, 2012). Os destinatários finais de bens ou serviços de assistência humanitária são geralmente indivíduos, comumente chamados de beneficiários. No entanto, os bens de saúde geralmente são fornecidos aos respectivos profissionais ou clínicas que, por conseguinte, prestam serviços aos pacientes.

A assistência humanitária, por sua vez, se refere ao fornecimento de material e ajuda técnica em emergências humanitárias, bem como medidas de proteção aos direitos humanos das populações civis (OECD 1999). Ela é dada às pessoas necessitadas, sem distinção de raça, etnia, credo, nacionalidade, sexo, idade, deficiência física ou mental ou filiação política. Os doadores, bem como prestadores de serviços, que podem ser indivíduos, organizações governamentais, não governamentais ou internacionais, não são motivadas por realização de lucros. Água potável, alimentos, saneamento, habitação, artigos para o lar e serviços básicos de saúde são fornecidos com o objetivo principal de garantir a sobrevivência da população afetada, salvar e proteger vidas, prevenir e aliviar o sofrimento, respeitando a dignidade dos destinatários (THE SPHERE PROJECT, 2004, p. 226).

Assim que a situação de segurança permitir, a assistência humanitária é substituída pela reabilitação e/ou pela recuperação do cenário atingido que, por sua vez, é seguido por auxílio ao desenvolvimento da economia local, embora não haja nenhuma linha divisória clara entre essas três fases (OECD 1997).

2.2.3. Objetivos das organizações e da assistência humanitária

Apesar de mostrarem diferenças importantes, as organizações comerciais e as organizações sem fins lucrativos têm muito em comum, principalmente na sua orientação de servir aos clientes; muito embora as organizações comerciais sejam motivadas por lucros financeiros, organizações sem fins lucrativos têm objetivos sociais (BADEL, 2002).

Enquanto os lucros são o pano de fundo do comércio, o objetivo final da logística humanitária poderia ser visto como a continuidade dos serviços prestados às pessoas necessitadas, impedindo rupturas de seu cotidiano. Porém, uma infinidade de outros objetivos também deve ser considerada.

A análise que se segue não pretende ser completa, mas levantar questões que têm implicações importantes para a logística e para o gerenciamento da cadeia de suprimentos.

2.2.3.1. Objetivo orientado para os doadores

Uma vez que as organizações humanitárias, especialmente as não governamentais, não geram qualquer receita por meio de suas próprias atividades e dependem inteiramente do financiamento externo, elas devem considerar os interesses, necessidades e condições dos doadores. (THOMAS; KOPCZAK, 2005).

Para obter credibilidade, as organizações humanitárias terão de demonstrar sua preocupação com o sofrimento das pessoas afetadas, bem como o seu respeito pelos destinatários.

Há um consenso geral entre os doadores, assim como entre as organizações humanitárias, que a assistência deve ser planejada, organizada e implementada de forma profissional (FISHER; J. ORÁÁ ORÁÁ, 1998). Entre as diferentes alternativas para alcançar esses objetivos, as organizações devem escolher as opções que exigem o mínimo de recursos e demonstrem a eficiência da sua gestão logística (ECHO 1999, p. 35).

Embora até agora não exista um quadro legal, estabelecido, para o trabalho das organizações humanitárias (OECD, 1999, p. 19), a transparência e a prestação de contas para os doadores é um pré-requisito indispensável para a obtenção de fundos para futuros programas de assistência humanitária.

2.2.3.2. Objetivo orientado para os destinatários

As organizações humanitárias precisam considerar seus objetivos em relação ao Estado, a comunidade, bem como aos beneficiários individuais que auxiliam ou hospedam programas de assistência.

No início da resposta às emergências a assistência humanitária deve ser fornecida o mais rápido possível. Uma vez estabelecidos os programas de auxílio e sua rede de abastecimento de apoio, a disponibilidade ininterrupta de produtos pode ser assegurada por outros meios, tais como o planejamento ou o estabelecimento de ações logísticas (PERRIN, 1996).

O respeito à soberania do Estado é um princípio central de assistência e os estados têm um papel fundamental na iniciação, organização, coordenação e execução da assistência humanitária nos seus territórios (Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 43/131, 1988). Conseqüentemente, as organizações humanitárias devem buscar aprovação junto às respectivas autoridades que estão na gerência da população para a qual a ajuda humanitária se destina; além do cumprimento da legislação e regulamentos nacionais (STOFFELS, 2004).

Após uma avaliação cuidadosa das questões legais e das necessidades, a assistência deve ser fornecida em primeiro lugar aos receptores mais vulneráveis, tais como: crianças, mulheres e idosos (RUSSBACH; FINK, 1994). As organizações humanitárias respondem apenas às necessidades e interesses das pessoas, prestando seus serviços de forma imparcial, independente da idade, sexo, nascimento, raça, etnia, religião, credo, filiação política ou nacionalidade e sem distinção adversa de qualquer tipo (ECHO, 1999, p. 64). Devem, entretanto, auxiliar as comunidades a recuperarem sua autossuficiência, evitando a criação de dependências (ECHO, 1999, p. 12).

O "imperativo humanitário" afirma que todas as medidas possíveis devem ser tomadas para prevenir e aliviar o sofrimento das pessoas (THE SPHERE PROJECT, 2004, p. 16). Em última análise, o principal objetivo dos programas de assistência humanitária é salvar e preservar vidas humanas (EC 1257/96, 1996). Uma vez que a sobrevivência é garantida, prevenir ou pelo menos reduzir a deficiência, bem como as medidas de reabilitação, passam a ser também preocupações importantes.

2.2.3.3. Objetivos de gestão

Como qualquer outra organização, as humanitárias devem escolher a forma jurídica de empresa e cumprir com a legislação e regulamentos do país de sua sede, por exemplo, relativo ao registro e licenciamento, contratação de pessoal, fiscal ou exportação de mercadorias.

As organizações humanitárias não geram qualquer renda através de suas atividades e, por tal razão, a garantia e manutenção de recursos suficientes para a sua própria manutenção, assim como para a implementação de programas de assistência humanitária, são vitais. Ao mesmo tempo, devem evitar tornarem-se dependentes do meio e da boa vontade de um único doador (THE SPHERE PROJECT, 2004).

A indústria de assistência humanitária, até o presente momento, carece de regulamentação. O Projeto Esfera – *The Sphere Project*, salienta a importância da formulação e implementação de estratégias e programas de assistência, sem serem influenciados por interesses políticos dos doadores ou políticas externas dos governos (THE SPHERE PROJECT, 2004, p. 318). Devem, também, evitar serem usadas para coletar informações políticas, militares ou econômicas para quem quer que seja, a não ser em benefício da própria população assistida.

Programas de assistência humanitária devem ser conduzidos pelas necessidades e as organizações devem basear suas decisões sobre os programas com uma boa avaliação de toda a situação. Devem ser cuidadosamente planejados, a fim de serem eficazes e fazerem o melhor uso dos recursos limitados que as organizações humanitárias têm à sua disposição (WHO, 1996a, p. 15). Precisam nortear-se pelo preceito: “Fazer o máximo, no tempo mínimo”.

2.2.4. Contexto e restrições

Algumas restrições que limitam e, por vezes, impedem operações, principalmente em áreas mais restritas, com menor capacidade para operações logísticas e com população em locais mais isolados e de difícil acesso – especialmente no interior dos Estados e Municípios ou localidades com intensos acidentes geográficos – devem ser mapeadas e assinaladas pelos gestores das operações de logística humanitária. Faz-se necessário identificar e entender essas limitações, a fim de superá-las para o pronto atendimento aos clientes, de forma tão eficaz e eficiente quanto possível.

Uma vez que as organizações humanitárias não competem entre si por participação no mercado e por possuírem recursos limitados à sua disposição, não fornecem uma diversidade de bens e serviços. A seleção dos bens individuais é baseada na sua adequação, qualidade e preço e não há propósito em fornecer uma variedade de produtos, tais como diferentes tamanhos, modelos ou marcas.

A seguir apresenta-se algumas situações que devem ser levadas em consideração.

2.2.4.1. Padronização dos bens oferecidos

A padronização dos bens de assistência humanitária e equipamentos utilizados para a implementação dos programas são a chave para a gestão logística eficiente e os meios para melhorar a qualidade dos serviços disponibilizados (PERRIN, 2002).

Segundo Van Meerdervoort (P. 1885, p. 99) essa ideia remonta há mais de um século e é refletida nos catálogos de padronização de itens elaborados. A padronização permite (LONERGAN, 2003):

- 1 – identificar os itens mais adequados, assegurando a compatibilidade entre eles;
- 2 – identificar potenciais fornecedores com antecedência;
- 3 – limitar e minimizar o número total de itens que a logística precisa fornecer.

Para os bens de saúde, a padronização de itens também é uma consequência do uso de protocolos de tratamento. Isso permite que os profissionais de saúde com formação médica se limitem a fornecer o tratamento adequado para as condições médicas mais comuns (ANTEQUERA; SUÁREZ-VARELA, 1999). A padronização dos procedimentos diagnósticos e terapêuticos é de particular importância na fase de emergência de ajuda humanitária – do socorro, onde as decisões precisam ser tomadas rapidamente e a assistência não deve ser adiada pela seleção e terceirização de itens adequados.

Variações em orçamentos governamentais para assistência humanitária não podem ser relacionados a mudanças nas necessidades das pessoas afetadas por desastres. Ou seja, a necessidade da população não pode ser vinculado à possibilidade de atendimento governamental (OLORUNTOBA; CINZA, 2003).

2.2.4.2. Prevendo problemas com doações

De acordo com Russbach e Fink (1994), as necessidades das pessoas e a intensidade da cobertura da mídia (que não corresponde necessariamente à magnitude dos desastres), também pode influenciar o comportamento dos doadores. Por um lado as organizações humanitárias podem enfrentar a escassez severa e, por outro lado, pode ter mais recursos à sua disposição do que o necessário para certos programas de ajuda.

Problemas semelhantes são causados por doações focadas no "tipo" ao invés de "dinheiro em espécie". Doações de bens (tipo) limitam a flexibilidade das organizações humanitárias para responder às necessidades reais e mais urgentes. Também podem incorrer em custos de transporte significativos, impedindo assim a compra de produtos perto da área afetada. A compra localizada, além de permitir a redução dos custos de transporte, reduz o tempo de resposta e auxilia na recuperação da economia da região.

Bens doados também podem ser inadequados para o contexto, por exemplo: medicamentos adequados para a epidemiologia em países desenvolvidos, ao invés de focarem na patologia das populações afetadas em países menos desenvolvidos. Mais da metade de todos os medicamentos doados à Bósnia-Herzegovina entre 1992 e 1996 eram impróprios, e 17.000 toneladas de produtos indesejáveis foram acumuladas. Para o descarte apropriado desses medicamentos foi necessário despender U\$ 34 milhões, cujo valor poderia ser direcionado para a aquisição de bens e serviços em favor da população afetada (BERCKMANS, 1997, p. 3).

2.2.4.3. Qualificação dos recursos humanos de logística humanitária

Por outro lado, os trabalhadores humanitários não só precisam ser profissionalmente qualificados, como também devem ter experiência em assistência humanitária, agindo com flexibilidade e capazes de trabalhar sob grande estresse e risco em áreas de conflito e em ambientes degradados por desastres. Os recursos humanos são particularmente escassos, motivo pelo qual as organizações humanitárias dependem de voluntários, com baixa ou nenhuma remuneração (LARRAGÁN, 1998, p. 39).

Segundo uma pesquisa entre as organizações humanitárias, apenas 45% do pessoal de logística possuía um mínimo de qualificação formal, seja na área de transporte, armazenamento, estocagem ou afins (OLORUNTUBA e CINZA, 2003, p. 4).

2.2.4.4. Qualificação dos sistemas de logística humanitária

A gestão e a prestação de serviços de logística é, muitas vezes, agravada por infraestruturas de transporte pobres, especialmente nos locais menos desenvolvidos. Redes rodoviárias deficitárias e mal conservadas limitam o tamanho da carga de veículos pesados,

aumentando significativamente o tempo de transporte e o risco de acidentes. O transporte também pode ser prejudicado ou bloqueado por pontes mal conservadas, intransitáveis ou afetadas pelos eventos naturais.

A indústria aérea menos desenvolvida, aeroportos e pistas de pouso mal conservados ou informações sobre o tráfego indisponíveis também prejudicam, em muito, a logística empregada em desastres.

2.2.4.5. Estrutura e qualificação da comunicação em desastres

Problemas nas redes de comunicação dificultam o acesso à informação e podem prejudicar sobremaneira as ações de socorro, assistência e reabilitação das áreas afetadas.

Especialmente em áreas remotas, organizações humanitárias têm de substituir a falta de infraestrutura de telecomunicações por redes próprias, orientadas ao desenvolvimento fluídico das operações de logística e assistência humanitária de forma prioritária, ao invés do simples fornecimento de informações às variadas mídias externas. Na ausência de telefones fixos, a comunicação por voz e dados requerem a utilização de rádio ou de comunicações por satélite. Uma vez que a manutenção de conexões via satélite pode ser excessivamente dispendiosa, a troca de dados acaba sendo extremamente restrita.

2.3. INDICADORES

A maioria das organizações procura usar algum tipo de planejamento estratégico, dentro do qual se definem objetivos e metas a serem atingidos. As estratégias podem, porém, encontrar barreiras e dificuldades na fase de implementação e mesmo o seu controle exige sistemas que possam permitir a eficiência e a eficácia de se tomar medidas de ajuste – ou que gerem mudanças de sentido e direção pela alta administração das instituições ou empresas – a ser realizado dentro de um período de tempo adequado para aproveitar oportunidades ou evitar perdas empresariais. (FISCHMANN, 1987)

No entanto, segundo Rangone (1987), acadêmicos, consultores e especialistas têm apontado a necessidade de ligar a própria administração da contabilidade à estratégia, realçando, também, a importância de se utilizar medidas não financeiras como meios de se avaliar o seu desempenho.

Fischmann e Zilber (1999) destacam que uma possível conceituação de desempenho, no âmbito das organizações, é a capacidade de atingir seus objetivos estratégicos através das implementações definidas dentro do seu processo de planejamento. Nesta seara, as organizações devem contar com um sistema de indicadores de desempenho que permitam verificar o alinhamento das operações com a sua gestão estratégica.

Sistemas de medidas de desempenho são uma parte integral do controle da administração. O sistema reflete a filosofia e cultura organizacionais e descreve o quanto o trabalho é bem feito em termos de custo, tempo e qualidade. Para serem efetivas, as medidas de desempenho necessitam refletir variações ocorridas na competitividade (TATIKONDA, 1998).

Hacher e Brotherton *apud* Fischmann e Zilber (1999), ressaltam que um efetivo sistema de indicadores deve capacitar os administradores a determinar se as atividades programadas ocorrem de fato e seguem o direcionamento dos objetivos da empresa.

Os indicadores, portanto, são essenciais ao planejamento e controle dos processos das organizações, possibilitando o estabelecimento de metas e os seus desdobramentos. Os resultados são fundamentais para a análise crítica dos desempenhos, para a tomada de decisões e para o novo ciclo de planejamento.

Para Takashina e Flores (1996), com base nos valores dos indicadores é possível estabelecer a taxa de melhoria obtida, sua amplitude e importância. A geração desses indicadores deve ser criteriosa, de forma a assegurar a disponibilidade dos dados e resultados mais relevantes no menor tempo possível e ao menor custo.

Os indicadores estão intimamente ligados ao conceito da qualidade centrada no cliente, podendo ser indicados a partir de suas necessidades e expectativas, traduzidas através das características de qualidade do produto ou serviço, sejam eles tangíveis ou não.

As necessidades das populações atingidas por desastres suplantam, em muito, a capacidade de auxílio das organizações humanitárias. Por tal razão, faz-se imprescindível adotar critérios que permitam selecionar o público alvo – cliente, das ações de assistência. Esses critérios, por fim, só podem ser definidos pela adoção de indicadores.

2.3.1. Dificuldades para determinação de indicadores

É de fundamental importância a definição e aplicação de sistemas de indicadores de desempenho. Sua aplicabilidade não se resume à atividade empresarial, mas também, e de forma essencial, às organizações públicas.

Muitos autores desenvolveram propostas em países que têm grande acesso e visibilidade dos dados e informações necessárias à elaboração de cada indicador, partindo da análise interna, mas abrangendo também questões externas às empresas e instituições.

Para Takashina e Flores (1996), a obtenção dessas informações pode ser uma dificuldade a ser transposta para efetivação de um sistema de indicadores de desempenho, pois há necessidade de disponibilidade desses dados. O sistema deve ser construído de forma a permitir a tomada de decisões, a nível estratégico, que exerçam no tempo a função de perceber e resolver problemas, readequar procedimentos e, em último caso, redefinir o processo, seja de planejamento ou de controle.

No Brasil, as informações externas, na maior parte das vezes, carecem de estabilidade, firmeza ou efetividade. Há, em muitas séries históricas problemas de descontinuidade ou mudanças metodológicas que as descaracterizam e as tornam inconsistentes e até mesmo não confiáveis. Dados e informações internas das empresas que a princípio e aparentemente teriam condições de consistência, fidedignidade e disponibilidade, na verdade, podem apresentar vários problemas sob todos esses ângulos (FISCHMANN e ZILBER, 1999).

Ao se pesquisar o EM-DAT¹⁰ sobre o Brasil, os números relacionados aos mais variados tipos de desastres que possuem como causa eventos naturais – enxurradas, por exemplo, impressionam. Para o período entre os anos de 1900 – 2012 perfazem um total de 116 eventos, com 7.634 mortos e com 21.327.756 de pessoas afetadas. Note-se que, para tais dados, existe uma precariedade evidente de informações, e não somente os do início do século XX quando os meios de registro e comunicação eram mais deficitários, mas também os dados mais recentes onde se nota uma completa falta de sistemas e processos confiáveis para a aferição dessas informações.

¹⁰ Desde 1988, o Centro Colaborador da Organização Mundial da Saúde – OMS/ONU para a pesquisa sobre a epidemiologia dos desastres (CRED), mantém um banco de dados de emergências – *Emergency Events Database* – EM-DAT. Este banco foi criado com o apoio inicial da OMS e do Governo da Bélgica. O principal objetivo do banco de dados é servir aos propósitos da ação humanitária a nível nacional e internacional. Uma iniciativa que visa racionalizar a tomada de decisão para a prevenção de catástrofes, bem como fornecer uma base objetiva para a avaliação da vulnerabilidade e definição de prioridades. EM-DAT contém dados básicos essenciais sobre a ocorrência e os efeitos de mais de 18.000 desastres de massa do mundo, desde o ano de 1900 até a presente data. O banco é compilado a partir de várias fontes, incluindo as agências da ONU, organizações não governamentais, companhias de seguros, instituições de pesquisa e agências de notícias. Disponível em: <http://www.emdat.be/>

É possível fazer tal afirmação ao serem confrontados os números da Secretaria de Estado da Defesa Civil com os dados supramencionados, conforme observado no quadro abaixo:

Quadro 01 – Ocorrência de eventos hídricos

FONTES	Ocorrências de eventos hídricos
EM-DAT (Brasil) 1900 – 2013	118
SDC – Santa Catarina 2004 – 2013	1050

Fontes: EM-DAT: The OFDA/CRED *International Disaster Database* e Secretaria de Estado da Defesa Civil

O EM-DAT fornece uma base objetiva para avaliação de vulnerabilidade e definição de prioridades para a tomada de decisão em situações de desastre. Por exemplo, ajuda a identificar os tipos de desastres mais comuns em um determinado país e que tiveram impactos históricos significativos sobre a população. Além de fornecer informações sobre o impacto humano em desastres, como o número de pessoas mortas, feridas ou afetadas, o EM-DAT fornece dados relacionados às estimativas de danos econômicos e contribuições específicas de ajuda internacional.

Ao se analisar o quadro acima, pode-se verificar que os dados do EM-DAT, a partir do ano de 1900 para todo o Brasil, apontam a ocorrência de 118 desastres relacionados a eventos hídricos. Se for comparado com os dados existentes na Secretaria de Estado da Defesa Civil, apenas para Santa Catarina nos últimos 10 anos, constata-se o registro de 1050 eventos. Ou seja, duas fontes de informações em princípio confiáveis, com números antagônicos.

Sendo assim, o princípio de um sistema de planejamento e de uma gestão estratégica com a consequente definição dos indicadores de desempenho passa, necessariamente, por uma confiável e contínua rede de informações. Por outro lado, a determinação de um indicador, quantificável e mensurável, pode exigir antes de sua implantação, a sistematização de dados, determinando-se formas de sua obtenção e tratamento ao longo do tempo.

Ainda que a identificação de indicadores para a seleção da população assistida seja, em princípio, injusta perante o princípio da igualdade entre os homens, ações devem ser empreendidas e segregações obrigatoriamente ocorrerão, considerando os mais necessitados e vulneráveis economicamente. Neste caso, a adoção de critérios para a determinação do

direcionamento dos esforços humanitários, por meio de indicadores, é a medida mais adequada ao caso. Ainda assim, partindo-se do pressuposto de que é impossível atender a todos, o critério de seleção deve ser baseado na capacidade de restabelecimento próprio do indivíduo, fundamentado, pois, na adoção de indicadores que abordem o contexto social.

A determinação dos indicadores, no presente estudo, será meramente exemplificativa, podendo ser ampliada conforme os critérios adotados pela organização humanitária na sistematização dos dados para a tomada de decisão.

Leva-se em consideração, entretanto, alguns fatores para a definição de critérios iniciais, tais como o contexto social, a capacidade governamental de apoio às pessoas necessitadas, o número de beneficiários e o grau de recorrência de desastres.

Indubitavelmente esses fatores não são exaustivos e, dependendo da análise de um administrador, quando na tomada de decisão para o envio de auxílio à comunidade, outras situações podem formar a sua base de fundamentação decisória. Entretanto, atenta-se aos relacionados abaixo, tendo em vista a imensa gama de possibilidades existentes.

2.3.1.1. O contexto social

O modelo capitalista que se formou nos principais centros mundiais (EUA, Canadá, Japão e Europa Ocidental) após a Segunda Guerra Mundial até meados da década de 60, tem características que o distingue das fases de evolução anteriores do sistema. Nesse período de expansão do capitalismo, constituiu-se um padrão de acumulação que combinava fortes ganhos de produtividade com crescimento do salário real. Essa forma de estruturação do sistema pressupõe, de um lado, um regime de acumulação que se norteia pelo princípio da política econômica keynesiana¹¹ e, de outro, mecanismos institucionais de regulação socioeconômica que articulam classes e grupos sociais no interior do Estado de “Bem-Estar Social” – *Welfare State* (SANTAGADA, 1993).

¹¹ A **escola Keynesiana** ou **Keynesianismo** é a teoria econômica consolidada pelo economista inglês John Maynard Keynes em seu livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (*General theory of employment, interest and money*) e que consiste numa organização político-econômica, oposta às concepções neoliberalistas, fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia, com objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego. Tais teorias tiveram uma enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. A escola keynesiana se fundamenta no princípio de que o ciclo econômico não é auto-regulado como pensam os neoclássicos, uma vez que é determinado pelo “espírito animal” (*animal spirit* no original em inglês) dos empresários. É por esse motivo, e pela incapacidade do sistema capitalista conseguir empregar todos os que querem trabalhar, que Keynes defende a intervenção do Estado na economia. A teoria atribuiu ao Estado o direito e o dever de conceder benefícios sociais que garantam à população um padrão mínimo de vida como a criação do salário mínimo, do seguro-desemprego, da redução da jornada de trabalho (que então superava 12 horas diárias) e a assistência médica gratuita. O Keynesianismo ficou conhecido também como “Estado de bem-estar social”, ou “Estado Escandinavo”. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Escola_keynesiana

Durante essa fase de expansão, foi possível acumular riquezas sem levar em consideração os malefícios provocados nas classes menos favorecidas. Por outro lado, essa situação favoreceu o surgimento de movimentos em defesa de melhorias no campo social, motivo pelo qual os trabalhadores acabaram conquistando direitos ao longo dos anos que refletiram em mudanças no seu padrão de vida.

A resultante é uma análise funcionalista que realiza uma apologia ao sistema capitalista. Essa análise valoriza os processos sociais recorrentes que contribuem para o equilíbrio e a integração sociais.

Após essa fase, porém, a crise econômica do capitalismo – no final dos anos 60, teve reflexos consideráveis para o Estado, dificultando o cumprimento das tarefas da política social. Como consequência, ocorre uma desmontagem e uma remontagem do *Welfare State*, logo, os fundamentos da existência do “Estado de Bem-Estar” ficam enfraquecidos e também em crise (ALTVATER *apud* SANTAGADA, 1993).

Conforme Altmann (1981), os Estados Unidos, onde os indicadores sociais apareceram pela primeira vez de forma oficial na década de 60, registrou um período bastante conturbado em sua trajetória, marcado por fatos importantes como o assassinato do Presidente Kennedy, a participação na Guerra do Vietnã e os movimentos de protesto protagonizados pelos negros, "chicanos" e porto-riquenhos. Por conta desses movimentos, os sociólogos norte-americanos foram conclamados a analisar as causas dos conflitos sociais; a análise econômica não explicava a contento o paradoxo entre o crescimento econômico e as reivindicações sociais não atendidas.

A construção dos indicadores sociais, a partir das teorias sociológicas, foi implementada durante o período do *Welfare State* e do crescimento industrial. Segundo Altmann *apud* SANTAGADA (1993), a maioria dos estudos teóricos e empíricos sobre mudança social foi dirigido ao problema da 'modernização' e do desenvolvimento industrial.¹² Segundo o autor, essa nova orientação teve início nos Estados Unidos e, posteriormente, foi transposta para a América Latina. A partir desse contexto, na origem dos indicadores sociais está a teoria sociológica da "modernização" (a meta a ser alcançada é a sociedade moderna), que é uma cópia do "funcionalismo" americano.

¹² Kennet Land *apud* Altmann (1981, p.109) aponta os seguintes estudos que têm por tema a modernização e o desenvolvimento: Bendix; Moore; Moore e Feldman; Rostow; Smelser; Cancian; Darenfordf; Lockwood Parsons.

2.3.1.1.1. Os indicadores sociais no Brasil

Segundo Jannuzzi (2004), indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando.

Os indicadores sociais tiveram uma boa aceitação desde seu surgimento e estão inseridos no planejamento governamental da maioria dos países. No caso brasileiro, é relativamente recente o uso desses indicadores como instrumento de planejamento, pois a intenção de criar um sistema de indicadores sociais só ocorreu em 1975.

O aspecto social recebeu ênfase, a nível governamental, a partir de 1964, mas não encontrou correspondência nos atos efetivos da política social vigente. Existia, no período, uma identificação do controle social com o planejamento social. Para Altmann (1981), o planejamento é utilizado ideologicamente em decorrência do desaparecimento da participação social de base. No início dos anos 70, o crescimento econômico brasileiro foi bastante significativo; entretanto não teve como consequência uma melhoria na distribuição de renda e nem na diminuição da pobreza absoluta.

Oliveira (1985) diz que, no Brasil, ocorreu uma regulação keynesiana sem direitos sociais, forma distinta daquela verificada nos países avançados: O autor identifica o Brasil com o "Estado de Mal-Estar", onde existe crescimento econômico sem uma contrapartida em nível da participação democrática e dos benefícios sociais¹³.

Vários estados da Federação desenvolvem — ou já desenvolveram — trabalhos com base na temática dos indicadores sociais, na maioria das vezes vinculados às suas respectivas secretarias de planejamento. Instituições a nível ministerial também publicam dados e/ou estudos nessa mesma linha de interesse, tais como os Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, da Previdência Social, das Minas e Energia, da Economia, etc. Além do trabalho efetuado pelos órgãos de investigação governamental, pesquisadores independentes realizam estudos e/ou utilizam-se dos indicadores sociais em suas análises. Num contexto geral, o IBGE ficou encarregado da organização e do funcionamento do

¹³ “Nos países pobres periféricos não existe o *Welfare State* nem um pleno keynesianismo em política. Devido à profunda desigualdade de classes, as políticas sociais não são de acesso universal (...)” (FALEIROS, 1986, p.28) A partir da Constituição de 1988, foram criadas condições para a ampliação e a extensão dos direitos sociais, bem como a universalização do acesso e a expansão da cobertura (WINCKLER, MOURA NETO, 1992, p.114).

Sistema de Indicadores Sociais. Em data anterior (1973), essa instituição já havia criado internamente o Grupo Projeto de Indicadores Sociais¹⁴.

No Brasil, o debate sobre a medição do bem-estar social da população pode ser acompanhado nos estudos de Calsing (1984) e Cervini e Burger (1985)¹⁵. A proposta desses autores é diferente daquela que utiliza indicadores tais como Produto Interno Bruto *per capita*, renda média pessoal e renda familiar *per capita*, que são do tipo monetário. Os autores afirmam que existe um interesse internacional de inclusão dos indicadores sociais na análise do bem-estar da população e também no nível de desenvolvimento de países ou áreas geográficas. Entretanto alertam que existe uma tendência muito acentuada nesses estudos para o uso de indicadores sociais "objetivos" em detrimento de outros tipos de medições consideradas mais "subjetivas" (CERVINI e BURGER, 1985). Propõem um melhoramento da medição do bem-estar ou da qualidade de vida, através do aprofundamento qualitativo das abordagens realizadas.

O contexto social reflete diretamente nos índices mínimos de convivência e de qualidade de vida de qualquer cidadão. Trata-se, pois, de uma importante variável, haja vista que as ações governamentais, pela impossibilidade de atendimento total da população, devem priorizar aqueles que socialmente são mais vulneráveis e, portanto, possuem menos condições de se restabelecerem por expensas próprias.

2.3.1.2. Capacidade governamental

Complementando a questão social que afeta diretamente o indivíduo – parte integrante da menor célula social (família), deve-se levar em conta, também, a capacidade governamental de auxílio ao cidadão. Ainda que existam pessoas socialmente vulneráveis, municípios mais estruturados e com maior capacidade de arrecadação e, por conseguinte, de investimento, tendem a ter mais facilidade de proporcionar ações de auxílio humanitário. Destarte, a priorização deve ser direcionada aos municípios que possuem menor capacidade de comprometimento de suas finanças.

¹⁴ O IBGE, através dos censos, propicia "(...) importantes subsídios aos órgãos de análise e planejamento econômico (Contas Nacionais) e dos Indicadores Sociais" (SILVA, 2001, p.40) e mantém pesquisas contínuas em indicadores sociais no seu Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais (DEISO).

¹⁵ Para uma seleção preliminar dos trabalhos e seminários sobre os indicadores sociais e qualidade de vida no Brasil, ver Calsing et al (1984, p 58-59).

2.3.1.3. População afetada

De maneira secundária, com um grau de importância um pouco menor, o número de habitantes afetados deve fazer parte dos indicadores que devem ser levados em consideração para a tomada de decisão no direcionamento das ações. Ou seja, quanto maior o número de habitantes atingidos em um determinado local, maior será a necessidade de se propor ações de assistência, tendo em vista, especialmente, o maior número de pessoas beneficiadas.

Tal análise, entretanto, não deve ser preponderante, e jamais se sobrepor às deficiências sociais e à capacidade do governo local em promover o devido atendimento.

2.3.1.4. Recorrência

Diz respeito à probabilidade de ocorrência de um desastre, em determinada região, tendo em vista o histórico registrado ao longo dos anos. Municípios que possuem um maior índice e uma maior possibilidade de serem acometidos por um desastre, devem ser melhores assistidos. Da mesma forma, faz parte de uma análise secundária.

2.3.2. Principais indicadores

2.3.2.1. Índice de desenvolvimento humano – IDH

O surgimento do IDH no início dos anos 1990 e seu “sucesso de mídia” certamente deram um impulso importante para multiplicação de estudos na área, sobretudo os de caráter mais descritivo, voltados a propor e construir medidas-resumo – indicadores sintéticos – da realidade social vivenciada pela população brasileira.

O surgimento do IDH foi bastante influenciado pela necessidade de suprir as deficiências apontadas pelos chamados Indicadores de Primeira Geração – indicadores de natureza bastante restrita e simplória, a exemplo do PIB e PIB *per capita*.

Indiscutivelmente o IDH teve o mérito de sinalizar aos gestores públicos que o alcance do progresso não é sinônimo exclusivo de crescimento econômico, ou seja, de exclusivamente incrementar a produção de bens e serviços.

Nesse contexto, foi possível introduzir o debate de que, pelo menos, a melhoria das condições de saúde e educação da população deve também ser considerada como integrante do processo de desenvolvimento.

Contudo, o conjunto dessas problemáticas aponta as limitações e falta de especificidade do IDH para retratar avanços e retrocessos de determinadas políticas sociais, principalmente em países de natureza como o Brasil.

Diante desse contexto, o IDH apresenta pouca efetividade em aferir os impactos das políticas públicas, principalmente no concernente aos resultados e qualidade das ações multidimensionais implementadas (GUIMARÃES e JANNUZZI, 2005).

2.3.2.2. População total (rural e urbana)

A cada dez anos, o IBGE realiza o censo demográfico no país. Os censos são operações de levantamento de dados fundamentais para a formulação de políticas públicas e para tomada de decisões acerca de investimentos privados e governamentais. Seus resultados são utilizados para analisar a tendência anual de crescimento da população e também para avaliar os fatores que compõem sua dinâmica demográfica, tais como: natalidade, mortalidade e migração.

A contagem da população, assim denominada por ser uma operação muito mais simples do que um censo demográfico, é planejada para ser realizada no meio da década, com o objetivo de atualizar as estimativas de população, incorporando as mudanças demográficas ocorridas no Território Nacional, desde o último Censo Demográfico. Sua importância está naquilo que as estimativas de população representam para a sociedade, pois se trata de um exemplo expressivo da exigência de informações estatísticas que orientam diretamente a ação pública local. Com isso, a partir dos anos 90, a contagem populacional passou a ser um instrumento essencial para que o IBGE pudesse atender às demandas de informações demográficas por parte de vários setores da sociedade, mantendo seu padrão habitual de eficiência. A realização da contagem em 2007 permitiu ao IBGE atualizar o sistema de projeções e estimativas populacionais para os últimos três anos dessa década. (IBGE, 2013)

A informação da região com a maior densidade demográfica tem relevância na tomada de decisão, pois induz à possibilidade de atendimento de um número maior de pessoas.

2.3.2.3. Receita corrente líquida – RCL

Receita Corrente Líquida (RCL) é o denominador sobre o qual se calculam fundamentais restrições financeiras para todos os entes da Federação. Quanto mais alentada essa receita, maior as possibilidades de gastos com pessoal, de assunção de dívidas e garantias, de pagar precatórios judiciais e parcelamentos de débitos previdenciários (TOLEDO, 2012).

Sua composição explicita-se na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, art. 2º, IV), sendo depois reproduzida nas disposições constitucionais que regulam a nova sistemática de quitação de precatórios (art. 97, § 3º do ADCT), na qual receita corrente líquida é o somatório de doze meses de arrecadação: a do mês de apuração e a dos onze anteriores, excluídas as duplicidades já antes comentadas (art. 2º, § 3º).

Tal indicador traduz a efetiva capacidade de arrecadação do ente governamental e, por conseguinte, retrata a maior capacidade de investimentos em ações de resposta aos desastres. Portanto, as ações externas devem ser direcionadas aos entes com a menor capacidade de arrecadação e, desta feita, menor capacidade de auxílio à população.

2.3.2.4. Estruturação da comissão municipal de proteção e defesa civil

Diz respeito à capacidade governamental de atendimento da população afetada e deve ser aferido, primeiramente, detectando-se a assistência e, por conseguinte, atribuindo-se um índice de acordo com a sua capacidade de organização e gestão dos riscos de desastres.

A estruturação de um órgão específico para estudar e programar ações que visem atingir todas as fases da Defesa Civil (prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação) auxilia sobremaneira no atendimento das pessoas e facilita o trabalho governamental, de todos os níveis, quando em momentos de desastre.

Desta forma, possuir uma defesa civil bem estruturada indica uma capacidade de atendimento com mais qualidade e, portanto, os esforços de outros organismos humanitários devem ser direcionados àqueles que não possuem o mesmo nível de organização, depois de verificada a ausência de necessidade.

2.3.2.5. Mapa de recorrência

A determinação das áreas mais atingidas por eventos adversos salienta a maior probabilidade de ocorrência de desastres. De acordo com essa probabilidade, é natural que uma maior preocupação seja direcionada à população que habite um local mais propenso a ter consequências danosas advindas de um desastre.

Portanto, a determinação dessa probabilidade deve ser levada em consideração no momento em que se planejam ações humanitárias, tendo em vista que a recorrência tem influência direta na previsibilidade de problemas oriundos de ameaças naturais.

Para a determinação de tais índices, existe um estudo nacional e, mais especificamente, voltado para o Estado de Santa Catarina que define, dentre outras situações, a região com maior incidência de desastres, a época do ano, os prejuízos econômicos, ...; denominado Atlas de Desastres Naturais do Estado de Santa Catarina (HERRMANN, 2007).

3. CONCLUSÕES

Pela magnitude apresentada, pela violência, pelo elevado número de vítimas e, principalmente, pela rapidez com que são produzidos os efeitos danosos de um desastre natural extremo, as ações de resposta, em especial de assistência às vítimas, devem ser efetivas e rápidas, objetivando amenizar o sofrimento infligido às pessoas.

Características desses eventos envolvem um surpreendente número de demandas da população, com uma insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros da administração pública e das organizações humanitárias para as ações de resposta.

Embora não se tenham estudos sobre o prazo ideal para o recebimento dos itens de alívio por parte da população atingida, sabe-se que nestes eventos são necessários itens básicos como alimentação, água, vestuário, materiais de higiene e limpeza, que não estão disponíveis de imediato e necessitam ser adquiridos de maneira eficiente e eficaz pelas organizações humanitárias, sejam estas governamentais ou não.

Tendo em vista a impossibilidade de prover todas essas necessidades básicas, mesmo em momentos de normalidade, muitos municípios brasileiros recorrem ao Estado e à União com pedidos de auxílio sempre que ocorre alguma situação anormal, decretando, para tanto, Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública.

Na prática a decretação de situação anormal (emergência ou calamidade pública) retrata a abertura de uma possibilidade de aporte financeiro externo aos caixas das Prefeituras Municipais que, em tese, devem vincular tais recursos à resposta aos desastres.

A evidente banalização de tais instrumentos geram dúvidas quanto à real necessidade de apoio governamental à população afetada. De um lado, não se pode descartar a veracidade dos fatos e o clamor público por auxílio humanitário, e de outro o poder de recuperação do cidadão que consegue se reerguer sem auxílio externo, com suas próprias expensas.

Diante das muitas variáveis existentes, principalmente relacionadas à falta de recursos para o atendimento global, é que surge a necessidade de criterização do atendimento, onde se procederá na seleção de pessoas a serem atendidas. Antes, porém, faz-se necessário definir os fatores preponderantes para a busca de soluções, ou seja, o que se levará em consideração para definir-se a parcela da população que receberá auxílio humanitário.

Diante do que foi visto, o fator inicial será a capacidade governamental (todas as esferas do poder) em contribuir na assistência à população. Isto porque o socorro deve estar atrelado a todos os organismos públicos, e não somente a um ente da federação em específico.

Portanto, havendo capacidade de apoio governamental, da menor para a maior esfera, não haverá de se priorizar o atendimento para os afetados correspondentes.

Além disso, a verificação do nível de recorrência em desastres, da existência de estruturas específicas para o enfrentamento da situação adversa e do número de habitantes atendidos, devem sempre fazer parte da solução empregada.

Porém, o mais importante será, indubitavelmente, a verificação do contexto social envolvido em cada célula social, em cada pessoa, em cada família. O propósito do auxílio humanitário é acalantar o sofrimento daqueles atingidos por situações alheias à sua vontade; por fatos da natureza que suplantam a capacidade humana de previsão, preparação e resolução de problemas. A assistência deve ser prestada na medida de sua necessidade, confrontando sempre com a capacidade própria de restabelecimento e de organismos que podem prestá-lo.

Com tais fatores apontados, a busca por indicadores complementa o processo de criterização. Entretanto, como visto, os parâmetros do decisor, a estratégia definida pela organização, as circunstâncias que envolvem o auxílio é que deverão apontar as melhores variáveis.

O presente estudo não se propôs a apresentar os indicadores que exaurissem a problemática, mas a indicação de fatores que devem ser levados em consideração e a necessidade de se levantarem indicadores para definirem o processo de tomada de decisão.

Não há, no Brasil, qualquer organismo que tenha isso bem claro, bem definido. Todo o processo de assistência é realizado empiricamente e, apenas, sob demanda. Não há criterização, sistematização e priorização no atendimento.

O escopo de muitas emergências políticas complexas e, principalmente, os cenários atingidos por desastres, excedem claramente a capacidade, recursos e expertises de uma única organização humanitária. A crescente complexidade da assistência requer o desenvolvimento de novas tecnologias e a especialização sobre determinados serviços. Estes, em muitos aspectos, requerem a coordenação e cooperação com outras organizações, tendo em vista a melhora constante da qualidade dos bens e serviços proporcionados às pessoas carentes.

O aprimoramento deste trabalho seria a sistematização desses levantamentos e, por conseguinte, dos indicadores, tornando mais objetiva e célere as análises de demanda e os processos de fornecimento do auxílio humanitário às vítimas de desastres atendidas pela Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina.

4. REFERÊNCIAS

ALTMANN, W. (1981). **A temática dos indicadores sociais e sua resultante atual: a qualidade de vida. Indicadores Sociais de Sergipe**, Aracaju, v.3, p. 187-204.

ALTVATER, E. (1983). **O capitalismo em vias de recuperação? Sobre teorias da “onda longa” e dos “estágios”**. ENSAIOS FEE, Porto Alegre, v.3, n.2, p.5-30.

ANTEQUERA, M.G.; SUÁREZ, Varela. **Lessons on humanitarian assistance**. Bulletin of the World Health Organization, Vol. 77, No. 7 (1999): 607-609.

BADEL, C. **Handbuch der Nonprofit Organisation: Strukturen und Management**. 3rd ed. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 2002.

BEAMON, B. M. **Humanitarian Relief Chains: Issues and Challenges**. 34th International Conference on Computers and Industrial Engineering. San Francisco, CA, USA, 2004.

BERCKMANS, P. et all. **Inappropriate Drug- Donation Practices in Bosnia and Herzegovina, 1992 to 1996**. The New England Journal of Medicine 337, No. 25 (18.12.1997): 1842-1845.

BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010**. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em: <http://senado.gov.br/sf/legislacao/sicon>. Acesso em: 18 ago. 2012.

_____. Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística – IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

_____. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <http://senado.gov.br/sf/legislacao/sicon>. Acesso em: 27 ago. 2012.

_____. **Manual para decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública: instruções complementares ao manual**. V. 2. Brasília: MI, 2005.

_____. **Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Glossário de Defesa Civil: estudos de riscos e medicina de desastres**. 5ed, Brasília, 2002.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Comunicação de riscos e de desastres**. Curso a distância / Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: CEPED, 2010. 183 p.

_____. Portaria Interministerial nº 127/2008. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de defesa Civil. Brasília: 2011.

CALSING, E F. **Critérios para a construção de indicadores sociais.** Indicadores Sociais de Sergipe, Aracaju, 1981, v.3, p.205-234.

CALSING, E F. et al. **Situação sócio-econômica dos municípios: Estado de Sergipe.** Brasília, 1984: CNRH/UNICEF.

CARDONA, O. D. **El manejo de riesgos y los preparativos para desastres: compromiso institucional para mejorar la calidad de vida.** In: MASKREY, A. (Ed.) Desastres: modelo para armar. Colección de piezas de un rompecabezas social. 1996.

CASTRO, A. L. C. **Glossário de Defesa Civil: estudos de riscos e medicina de desastres.** Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Defesa Civil. 5. ed. Brasília, 2009.

CERVINI, R. A., BURGER, F. **Ordenamento e desigualdades infrarregionais: o caso do Nordeste.** Brasília, 1985: CNRH/UNICEF.

DOMESTICI-MET, M.-J. et all. **Geopolitics in Humanitarian Assistance.** Vol. 3. 2nd ed. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998.

ECHO – European Community Humanitarian Office. **Manual for the evaluation of humanitarian aid.** Brussels: European Community Humanitarian Office, 1999.

EHRMANN, H. **Logistik.** 4th ed. Ludwigshafen (Rhein): Kiehl, 2003.

EM-DAT (2012) The International Disaster Database. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). Disponível em: <<http://www.emdat.be/database>> Acesso em: 11 jul. 2013.

EUROPEAN COMMISSION – EC. Council Regulation. No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid. Official Journal L 163, 02.07.1996, 1-6.

FALEIROS, V. P. **O que é política social.** São Paulo, 1986: Brasiliense. 83p., 168.

FISHER, H.; ORAÁ ORAÁ, J. **International Law in Humanitarian Assistance.** Vol. 1. 2nd ed. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998.

FISCHMANN, A. A. **Implementação de estratégias: identificação e análise de problemas.** São Paulo, 1987. 207p. Tese (Livre-Docência), FEA/USP.

FISCHMANN, A. A.; ZILBER, M. A. **Utilização de indicadores de desempenho como instrumento de suporte à gestão estratégica.** Encontro da ANPAD, XXIII, Anais, 1999.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M.. **IDH, Indicadores Sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2011.

GROSSRIEDER, P. **Humanitarian Action in the 21st Century: The Danger of a Setback.**

Survey Quarterly 21, No. 3 (2002): 23-32.

HANQUET, G. **Refugee health**. London: Macmillan, 1997.

HARBOM, L., WALLENSTEEN, P. **Armed Conflict and its International Dimension, 1946-2004**. Journal of Peace Research Vol. 42, Nº 5 (2005): 623-635.

HERRMANN, M. L. P. **Atlas de Desastres Naturais do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: SEA/DGED 2007, 148p.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações**. 3. ed. Campinas: Alínea; Campinas: PUC, 2004.

LARRAGÁN, A. A. et all. **Management in Humanitarian Assistance**. Vol. 2. 2nd ed. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998.

LONERGAN, E. **Introduction to Supply and Materials Management**. Easton on the Hill: The Chartered Institute of Purchasing and Supply, 2003.

LOZEYKO, T. M. (2012) **Os efeitos jurídicos provenientes da decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Gestão de Defesa Civil do Centro Universitário Municipal de São José - USJ. São José.

MACALISTER-SMITH, P. **International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization**. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985.

MEIRIM, H. (2007) **Logística humanitária e logística Empresarial**. Disponível em: www.mmrbrasil.com.br. Acesso em: 11 Ago 2012.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. **Guidance for evaluating humanitarian assistance in complex emergencies**. Organisation for Economic Co-operation and Development, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de (1985). **Além da transição, além da imaginação**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n.12, p.2-15, jun.

OLORUNTUBA, R., GRAY, R.. **Humanitarian Aid Organisations and Logistics**. The Institute of Logistics & Transport, 2003.

PERRIN, P. **Handbook on War and Public Health**. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1996.

PIOVESAN, A.; TEMPORINI, R. *apud* THEODORSON, G. A. & THEODORSON, A. G.(1995). **Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública**. Sítio Scielo Public Health <http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0034-89101995000400010&script=sci_arttext&tlng=> Acessado em 03 de maio de 2013.

RANGONE, A. **Linking organizational effectiveness, key success factors and performance measures: an analytical framework.** Management Accounting Research, Vol. 8, Nº 2. pp207-219, Apr. 1997.

RUSSBACH, R.; FINK, D. **Humanitarian action in current armed conflicts: opportunities and obstacles.** Medicine and Global Survival 1, No. 4 (01.12.1994): 188-199.

SANTA CATARINA. **Lei nº 4.841, de 18 de maio de 1974.** Organiza a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil - CEDEC e dá outras providências. Disponível em: <http://alesc.sc.gov.br/portal/legislacao>. Acesso em: 25 ago. 2012.

_____. **Lei nº 8.099, de 1º de outubro de 1990.** Cria o Fundo Estadual de Defesa Civil - FUNDEC e dá outras providências. Disponível em: <http://alesc.sc.gov.br/portal/legislacao>. Acesso em: 25 ago. 2012.

_____. **Lei nº 10.925, de 22 de setembro de 1998.** Dispõe sobre o Sistema de Defesa Civil – SIEDC, sobre o Fundo Estadual de Defesa Civil – FUNDEC e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.defesacivil.sc.gov.br/> Acesso em: 25 ago. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 2011.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 381, de 2007, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e estabelece outras providências. Disponível em: <http://alesc.sc.gov.br/portal/legislacao>. Acesso em: 25 ago. 2012.

SANTAGADA, S. **Indicadores sociais: contexto social e breve histórico.** Indicadores Econômicos FEE, v. 20, n. 4, p. 245-255, 1993.

SILVA, A. L. **A Defesa Civil no Currículo Escolar no Estado de São Paulo.** Monografia de conclusão do Curso Superior de Polícia – I/2001. PMSP: São Paulo, 2001.

SLIM, H. **Planning between danger and opportunity: NGO situation analysis in conflict related emergencies.** Journal of Humanitarian Assistance, May 1997.

SOUZA, F.; LAUREANO Jr, R. O. **Gargalos burocráticos na logística humanitária pela defesa civil de Santa Catarina em eventos hídricos extremos.** Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Campus da UFSC, Florianópolis SC.

STABENAU, H. **Entwicklung und Stand der Logistik.** In: Klaus, P., and W. Krieger (ed.). Gabler Lexikon Logistik. 3rd ed. Wiesbaden: Gabler, 2004.

STOCKTON, N. **The need for a system of accreditation for international humanitarian agencies.** Enhancing the Quality of Humanitarian Assistance, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, October 2001.

STOFFELS, R. A. **Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: Achievements and gaps.** International Review of the Red Cross 86, No. 855 (2004): 515-545.

TAKASHINA, N. T., FLORES, M. C. **Indicadores da qualidade e do desempenho: como estabelecer metas e medir resultados.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996. 103p.

TATIKONDA, L. V., TATIKONDA, R. J. **We need dynamic performance measures.** Management Accounting. Vol. 80, Nº 3, pp49-51, September 1998.

THE SPHERE PROJECT. **Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response.** 2nd Ed. Geneva, 2004. Disponível em: <http://www.sphereproject.org/> Acesso em: 18 mar. 2013.

THOMAS, A. (2004). **Elevating Humanitarian Logistics.** International Aid & Trade Review.

_____. **Humanitarian logistics: Enabling disaster response** (2012) Disponível em: <<http://www.fritzinstitute.org/PDFs/WhitePaper/EnablingDisasterResponse.pdf>> Acesso em: 11 ago. 2012.

THOMAS, A.; KOPCZAK, L. R. **From Logistics to Supply Chain Management: The path forward in the humanitarian sector.** Fritz Institute, 2005.

THOMAS, J. R.; NELSON, J. K.; SILVERMAN, S. J. **Métodos de pesquisa em atividade.** Artmed, 2007.

TOLEDO JR., F. C. **A vital apuração da receita corrente líquida. O padrão que baliza os limites da despesa de pessoal e dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais e parcelamentos previdenciários.** Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3467, 28 dez. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/23335>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

United Nations General Assembly. **Resolution 43/131, Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations.** UN Doc. A/RES/43/131 (1988).

UN/ISDR – United Nations. **International Strategy for Disaster Reduction. Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives.** 2004. Disponível em: <http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-lwr-2004-eng.htm>. Acesso em: 06 jul. 2013.

_____. (2009) **Terminology on Disaster Risk Reduction.** Disponível em <http://www.unisdr.org>. Acesso em 25 ago. de 2012.

VAN MEERDERVOORT, P. **Médicaments et matériel chirurgical proprement dit. Proceedings of the Proceedings of the Third International Red Cross Conference** (1885): 93-103.

WATERS, D. **Global logistics and distribution planning.** 3rd ed. London: Kogan, 1999.

WINCKLER, C. R., MOURA NETO, B. T. (1992). **Welfare state à brasileira.** Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v.19, n.4, p.108-150.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Strengthening logistic support to Primary Health Care.** Geneva: World Health Organization, 1992c.

_____. **Coping with Major Emergencies.** Geneva: World Health Organization, 1996a.