

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Thomas Pinto Ribeiro

**LOGÍSTICA HUMANITÁRIA: UMA AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DA
FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DAS SOCIEDADES DA CRUZ VERMELHA E DO
CRESCENTE VERMELHO (IFRC) NA CADEIA DE ASSISTÊNCIA
HUMANITÁRIA PÓS TERREMOTO DO HAITI DE 2010**

FLORIANÓPOLIS, 2016

THOMAS PINTO RIBEIRO

**LOGÍSTICA HUMANITÁRIA: UMA AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DA
FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DAS SOCIEDADES DA CRUZ VERMELHA E DO
CRESCENTE VERMELHO (IFRC) NA CADEIA DE ASSISTÊNCIA
HUMANITÁRIA PÓS TERREMOTO DO HAITI DE 2010**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais para obtenção de carga horária na disciplina CNM 7280 – Monografia, como requisito obrigatório para a aquisição do grau de Bacharelado em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Seabra

FLORIANÓPOLIS, 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a **nota 10** ao aluno Thomas Pinto Ribeiro na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação do trabalho intitulado “Logística Humanitária: Uma Avaliação da Atuação da Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC) na Cadeia de Assistência Humanitária Pós Terremoto do Haiti de 2010”.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fernando Seabra

Prof^ª Dr^a Fabiana Santos Lima

Prof. Dr. Michele Romanello

*Ao meu Deus, minha razão de viver
Aos meus pais, Adailma e Manuel, meus pilares
Aos meus irmãos, Marlon e Alex, sangue do meu sangue*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu Deus, por ter me dado forças nos momentos mais difíceis desta etapa que hoje se finaliza. Pelas gotas de alegria que refrigeraram minha alma nos momentos mais sufocantes e pela luz que guia meus passos para os caminhos que O agradam. Foram incontáveis as vezes em que somente nEle eu encontrei descanso e a certeza de que nada foge ao Seu controle. Que a minha vida se resuma a adorar, em espírito e em verdade, Àquele que fez todas as coisas e para quem são todas as coisas.

Agradeço à minha família, meu porto seguro onde encontro paz e apoio. Aqueles que, por maior que seja a dor, sempre estarão ao meu lado; por maior que seja o erro, sempre estarão de braços abertos; por maior que seja a frustração ou derrota, me animarão.

Agradeço aos meus pais, Adailma e Manuel, por proverem o amor incondicional, a disciplina, a sabedoria e o perdão todos os dias. Sou grato por me fornecerem o amparo psicológico, sentimental e financeiro. Sem vocês minha vida seria cinza, sem o calor de saber que alguém, por onde quer que eu esteja, ainda ora por mim e me quer bem.

Agradeço aos meus irmãos, Marlon e Alex, meus melhores amigos, meus fiéis confidentes, meus exemplos. Poucas coisas são mais fortes que o amor e respeito que tenho por vocês. Que nossa fraternidade supere todos os desafios que a vida possa nos trazer.

Agradeço à minha namorada, Carolzinha, meu anjo. Você é o presente colocado por Deus que me motiva a ser uma pessoa melhor. Obrigado por ter estado ao meu lado, me confortando, animando, me ouvindo, me amando. Que todos os dias eu tenha o privilégio de te fazer sorrir.

Agradeço a todos os meus amigos de graduação, trabalho, igreja, distantes, próximos, enfim, todos aqueles que, de alguma forma, me ajudaram a crescer como pessoa, me ensinando a lidar com problemas, a respeitar o diferente e a sempre estar disposto a aprender. Agradeço especialmente aos Senhores do Conselho pelo companheirismo e à República Zona Rural pelas incontáveis risadas que demos, almoços e jantares finalizados com sucesso, pelos acertos de contas intermináveis, por cada brinde e discurso interrompido ao final de cada semestre. Sem vocês, não estaria aqui há muito tempo.

Agradeço ao Grupo de Estudos Logísticos (GELOG) por serem a família que me acolheu na graduação, por terem me ensinado mais do que esperei e por me darem a oportunidade de aprender a ser um profissional melhor, um estudante melhor, uma pessoa melhor.

Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina, que me ensinou a ter orgulho de estudar em suas salas e por me prover um ensino de qualidade e a infraestrutura adequada para me tornar um agente de mudança em meu país.

*“Porque desde a antiguidade não se ouviu,
nem com ouvidos se percebeu,
nem com os olhos se viu um Deus além de ti
que trabalha para aquele que nEle espera”*

Isaías 64:4

RESUMO

O presente trabalho tem como área de estudo a intersecção entre os campos de Relações Internacionais, Administração e Engenharia de Produção, uma vez que busca estudar uma organização não governamental internacional, a saber, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC – sigla em inglês), sob a perspectiva da logística humanitária. Tendo em vista que a logística humanitária é um campo ainda incipiente na academia, este trabalho visa contribuir para a melhor compreensão de seus aspectos, principalmente no campo das Relações Internacionais. O trabalho busca avaliar, por meio de um estudo de caso, a performance da cadeia logística humanitária da IFRC nas operações de resposta ao desastre causado pelo terremoto no Haiti, em janeiro de 2010. Esta avaliação é do tipo exploratória e baseia-se em quatro critérios qualitativos e quantitativos: utilização de recursos financeiros, alcance de resultados esperados, flexibilidade da resposta humanitária e, finalmente, coordenação entre os atores da cadeia. Para que seja realizada esta proposta, o trabalho se propõe a elencar os principais aspectos da logística empresarial e da gestão da cadeia de suprimentos; além de estudar o tema da logística humanitária, sua aplicação em desastres e, principalmente, a coordenação entre os atores presentes nas operações humanitárias. Em seguida, busca-se conceituar e localizar a IFRC dentro do Movimento Internacional da Cruz Vermelha, aplicando as principais classificações teóricas do campo das organizações internacionais, de modo a melhor compreender a organização. Finalmente, o trabalho apresenta o funcionamento da cadeia de suprimentos da IFRC, explicando suas operações logísticas, ferramentas, equipes especializadas e, principalmente, o processo de regionalização da cadeia de suprimentos, pelo qual a organização passou em 2005. Após a apresentação do desastre sísmico no Haiti, a resposta humanitária internacional, em geral, e a resposta da IFRC, em específico, são descritas e avaliadas com base nos quatro critérios trazidos pela bibliografia.

Palavras-chave: Logística Humanitária. Coordenação da Cadeia de Assistência Humanitária. Desastres Naturais. Terremoto no Haiti. Cruz Vermelha -IFRC

ABSTRACT

This work has as study area the intersection between the fields of International Relations, Management and Production Engineering because it seeks to study an international non-governmental organization, the International Federation of The Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) under the perspective of humanitarian logistics. Given that humanitarian logistics is an incipient field of study this work aims to contribute for a better understanding of its aspects mainly in the International Relations field. This work presents a case study that aims to evaluate the IFRC's humanitarian relief chain during the earthquake relief operations held in Haiti in January 2010. This is an exploratory research based on four qualitative and quantitative criteria: the use financial resources, achievement of expected results, humanitarian response flexibility and finally the coordination among the chain's actors. In order to accomplish this proposal, this work proposes to list the main aspects of commercial logistics and supply chain management, besides, this work also study the humanitarian logistics field, its application on disasters and, mainly, the coordination among the agencies working in the humanitarian operations. Later, this work seeks to conceptualize and locate the IFRC inside the International Movement of the Red Cross applying the main theoretical classifications of the field of International Organizations in order to better understand the organization. Finally, this work presents how the IFRC's supply chain works, describing its logistical operations, tools, specialized teams and mainly the supply chain regionalization process thought which the organization passed in 2005. After presenting the natural disaster in Haiti this work describes and evaluates the international humanitarian answer, specifically, the IFRC's answer based on the four criteria brought from bibliography.

Keywords: Humanitarian Logistics. Humanitarian Relief Chain Coordination. Natural Disasters. Haiti Earthquake. Red Cross - IFRC

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Elementos Básicos da Logística	16
Figura 2- Estrutura da Cadeia de Suprimentos	20
Figura 3- Classificação para Desastres	27
Figura 4- Fases da Gestão de Desastres	28
Figura 5- A Cadeia de Assistência Humanitária e seus Níveis de Atuação	30
Figura 6- Integrantes da Cadeia de Assistência Humanitária.....	33
Figura 7- Composição do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC)	39
Figura 8- Logos do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC)	40
Figura 9- Localização RLU's e Sede da IFRC	55
Figura 10- Etapas das Operações Logísticas da IFRC	60
Figura 11- Pilares do Plano de Ação da IFRC no Haiti de 2011 a 2013	69
Figura 12- Percentual do Total Gasto pelo IMRC em Áreas de Atuação	76
Figura 13- Análise de Eficiência Comparada entre Operações no Haiti e Afeganistão	78
Figura 14- Desenvolvimento dos Principais Setores de Auxílio a Desastre	83
Figura 15 - Estrutura de Coordenação do Cluster de Abrigo	88
Figura 16- Hierarquia de Coordenação do Cluster de Abrigo.....	90
Figura 17- Evolução da Construção de Abrigos.....	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Características Logística Empresarial e Logística Humanitária.....	24
Tabela 2- Caracterização das OIG's e ONGI's	48
Tabela 3- Caracterização do IMRC como Organização Internacional.....	51
Tabela 4- Indicadores Pré e Pós Desastre no Haiti.....	62
Tabela 5- Clusters de Resposta Humanitária e suas Agências Responsáveis	65
Tabela 6- Recursos e Gastos Operacionais das Operações da IFRC.....	77
Tabela 7- Comparação entre os Terremotos do Haiti e Afeganistão.....	78
Tabela 8– Percentual de Eficiência Orçamentária da Operação no Haiti por Microatividades	79
Tabela 9- Indicadores e Metas do Primeiro Pilar de Operação da IFRC no Haiti	80
Tabela 10- Indicadores e Metas do Segundo Pilar de Operações da IFRC no Haiti.....	82
Tabela 11 - Indicadores Gerais das Principais Áreas de Auxílio a Desastre.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAH	Cadeia de Assistência Humanitária
CDC	Centers for Disease Control and Prevention
CVH	Cruz Vermelha Haitiana
DREF	Disaster Relief Emergency Fund
ECHO	Direção Geral para Ajuda Humanitária e Proteção Civil da União Europeia
ERU	Emergency Response Unit
FACT	Field Assessment Coordination Team
GCS	Gestão da Cadeia de Suprimentos
GLS	Global Logistics Service
HLS	Humanitarian Logistics System
IASC	Inter-Agency Standing Committee
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDRL	International Disaster Response Laws, Rules and Principles
IFRC	International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies
IMRC	International Movement of the Red Cross and Red Crescente
INA	Integrated Neighborhood Approach Programme
LRMD	Logistics Resource Mobilization Departament
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OI	Organização Internacional
OIG	Organização Intergovernamental
ONG	Organização Não Governamental
ONGAT	Organização Não Governamental de Alcance Transnacional
ONGI	Organização Não Governamental Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
RDRT	Regional Disaster Response Team
RLU	Regional Logistic Unit
RMT	Remote Mobilization Table
SAG	Strategic Advisory Group
SCOR	Supply Chain Operations Reference Model
SCT	Shelter Coordination Team
TWiG	Technical Working Group
UNICEF	United Nations Children's Emergency Fund
UNISDR	United Nations Office for Disaster Reduction
WPF	World Food Programme

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	LOGÍSTICA E GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS: O SETOR EMPRESARIAL E O HUMANITÁRIO	15
2.1	Logística Empresarial e Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS)	15
2.1.1	Conceito e Evolução da Logística Empresarial.....	15
2.1.2	A Cadeia de Suprimentos e sua Gestão.....	19
2.2	Logística e Desastres dentro da Cadeia de Assistência Humanitária (CAH)	21
2.2.1	Conceituação da Logística Humanitária.....	22
2.2.2	O Desastre: Fases e Ciclo de Gestão	25
2.2.3	A Cadeia de Assistência Humanitária (CAH).....	29
2.2.4	A CAH e a Governança entre os Atores da Cadeia.....	32
3	O MOVIMENTO INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (IMRC) SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	28
3.1.1	O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC).....	30
3.1.2	As Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.....	42
3.1.3	A Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha (IFRC)	43
3.2	Teoria de Organizações Internacionais Aplicada ao IMRC	44
3.2.1	Diferenciando as OIG's das ONGI's.....	46
3.2.2	O Lugar do IMRC dentro da Teorias das Organizações Internacionais.....	49
4	ESTUDO DE CASO: ATUAÇÃO DA IFRC NO SISMO DO HAITI.....	52
4.1	A Cadeia de Suprimentos da IFRC e suas Operações	52
4.1.1	A Regionalização da Cadeia de Suprimentos da IFRC e suas Implicações	52
4.1.2	A Atuação Logística da IFRC: Principais Ferramentas	58
4.1.3	As Fases da Operação Logística da IFRC	59
4.2	Contextualização do Desastre	61
4.2.1	Contexto Haitiano Anterior ao Desastre	62
4.2.2	Contexto Local Logo Após o Desastre.....	63
4.3	A Ajuda Humanitária Internacional ao Terremoto no Haiti de 2010	64
4.3.1	O Sistema de <i>Clusters</i> da ONU	64
4.3.2	A Resposta Humanitária da IFRC no Haiti	68
4.4	Avaliação de Performance da Cadeia de Auxílio Humanitário	72
4.4.1	Medidas de Desempenho de Utilização de Recursos	76
4.4.2	Medidas de Desempenho de Mensuração de Resultados	80
4.4.3	Análise de Flexibilidade da Cadeia Humanitária da IFRC	84
4.4.4	A Coordenação da Cadeia de Assistência Humanitária (CAH) no Haiti	87
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96

1 INTRODUÇÃO

Os desastres, naturais ou causados pela ação humana, são definidos como sendo um evento repentino e destruidor que interrompe o funcionamento de uma comunidade ao causar a perda de materiais, econômicas e humanas, impedindo sua capacidade de recuperação autônoma. Segundo o Centro de Pesquisa sobre a Epistemologia de Desastres (CRED – sigla em inglês), entre 1994 e 2013, foram registrados 6,873 desastres naturais em todo o mundo, recolhendo em torno de 1,35 milhão de vidas, afetando em média 218 milhões de pessoas por ano neste período (WHALSTROM e GUHA-SAPIR, 2015). Van Wassenhove (2005) acrescenta que os desastres naturais representam apenas 3% de todas as operações de assistência, ou seja, 97% são decorrências da ação humana, como guerras, ataques terroristas, acidentes industriais, dentre outros.

Dentro deste cenário de destruição, as atividades logísticas desempenham um papel crucial, uma vez que ela é responsável pela gestão eficiente do fluxo de informações, bens, capital e pessoas, sem os quais nenhuma resposta seria possível. Em se tratando do ambiente humanitário, as operações logísticas são ainda mais desafiadoras, uma vez que seu objetivo principal não se baseia no lucro, antes, no salvamento de vidas e no alívio de sofrimento (KOVÁCS e SPENS, 2007). Além disso, os profissionais de logística humanitária, frequentemente, tem de atuar em um cenário onde a infraestrutura local foi danificada (telecomunicações, transporte, abastecimento de água, eletricidade, etc.), os fornecedores locais não são conhecidos, as linhas de comunicação são obstruídas por questões culturais, além de não haver relacionamento prévio entre os atores da cadeia de assistência humanitária (CAH).

Embora a logística humanitária represente 80% do custo total das operações (VAN WASSEHOVE, 2005), ainda é uma área de estudo incipiente, na realidade, atrasada (THOMAS E KOPCZAK, 2005). Da mesma forma que a logística empresarial há alguns anos atrás, a logística humanitária caminha para uma integração de suas atividades entre os agentes participantes de uma operação de auxílio humanitário. Esta integração é a chave para eliminar os problemas endêmicos das operações humanitárias no que tange à coordenação entre seus atores, uma vez que as agências humanitárias têm falhado em colaborar entre si e incluir as autoridades locais em suas operações, gerando um efeito contrário ao esperado no que tange ao fortalecimento da capacidade de resposta local (HARVEY, 2010)

Tendo em vista a importância da logística nas operações humanitárias e o caráter internacional destas operações, houve a necessidade de criação de organizações internacionais

capazes de atender às demandas geradas por estes desastres; e é com este propósito que surge, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC – sigla em inglês). A Federação, antes composta por cinco países, hoje conta com 190, constituindo-se a maior rede humanitária da atualidade (GATIGNON *et al*, 2010). A organização visa auxiliar refugiados e vítimas de emergências de saúde e de desastres naturais ou de causas humanas.

O desastre sísmico do Haiti, ocorrido em 12 de janeiro de 2010, foi considerado pela IFRC como “a maior operação humanitária já realizada em um único país na História do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC)” (IFRC, 2010b, p. 6), utilizando 20% de todo o fundo financeiro do IMRC (IFRC, 2015a). As razões para tamanho desafio são antigas no país, uma vez que, antes mesmo da ocorrência do terremoto, o Haiti já era o país mais pobre do Hemisfério Ocidental (WORLD BANK, 2016), sofrendo com problemas de desigualdade social, corrupção, falta de saneamento adequado, além de uma infraestrutura inapropriada. O Haiti também já havia sofrido outros desastres naturais, como furações entre 2007 e 2008. Por estes e outros motivos, o Haiti já acolhia organizações internacionais de assistência humanitária mesmo antes do terremoto. Devido às condições já fragilizadas do país, o terremoto foi implacável: 220 mil mortos, 300 mil feridos, um milhões e meio de pessoas desabrigadas, totalizando mais de três milhões de afetados. Conforme comenta a IFRC (IFRC, 2010, p.3) em um dos relatórios de operação: “o desastre no Haiti não é o terremoto. O que estamos vendo aqui é o que acontece quando um desastre natural extremo ocorre nas vidas de pessoas que já são assustadoramente vulneráveis”.

É neste contexto que se dá o estudo proposto, adotando como tema a atuação da IFRC no terremoto do Haiti de 2010 no que tange, principalmente, às operações logísticas. O presente trabalho, portanto, tem por objetivo geral avaliar a performance da cadeia de assistência humanitária (CAH) da IFRC nos critérios de utilização de recursos financeiros, alcance dos resultados propostos, flexibilidade de resposta e coordenação entre os atores da CAH. Quanto aos objetivos específicos, o trabalho se propõe a: (i) apresentar e descrever a evolução dos conceitos de logística empresarial e da logística humanitária, buscando elencar suas semelhanças e diferenças; (ii) localizar a IFRC dentro do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e dentro das classificações presentes na Teoria das Organizações Internacionais; (iii) descrever a resposta humanitária internacional no Haiti e o sistema de coordenação por *clusters* da ONU; e, finalmente, (iv) descrever e avaliar o funcionamento da CAH da IFRC no que tange à utilização de recursos, alcance de resultados, flexibilidade e coordenação.

A pesquisa se baseia no método exploratório do estudo de caso, buscando avaliar o objeto de estudo com variáveis tanto quantitativa como qualitativas, retiradas de fontes documentais representadas nos relatórios de operação da IFRC, além de outras organizações que estiveram presentes no local. A exploração do tema é feita com base em na investigação bibliográfica presente em livros, periódicos e artigos publicados, os quais são, em sua maioria, estrangeiros, sendo a tradução dos mesmos de caráter não oficial e de responsabilidade do autor.

Para se atingir o objetivo geral exposto, o trabalho está estruturado em cinco capítulos, que incluem os objetivos específicos. Após esta breve introdução ao tema, faz-se um levantamento teórico sobre os temas da logística empresarial e da humanitária. Quanto ao primeiro, busca-se explicar seu conceito, principais atividades e objetivos, além de demonstrar sua trajetória de evolução em busca da integração estratégica da gestão da cadeia de suprimentos. Quanto à logística humanitária, buscar-se definir seu campo de atuação, ou seja, os desastres, elencando seus tipos e fases de gestão, além de explicar o conceito da cadeia de assistência humanitária (CAH) no que tange ao que circula em sua estrutura (bens, informações e dinheiro) e os problemas de coordenação entre seus participantes.

O terceiro capítulo trata de conceituar a IFRC dentro do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC), movimento que lhe deu origem, descrevendo a história e atuação de seus outros dois componentes, a saber, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC) e as Sociedades Nacionais. Em seguida, a IFRC é estudada à luz da Teoria de Organizações Internacionais, buscando classificar esta organização híbrida que mescla aspectos característicos tanto das organizações intergovernamentais como das não governamentais.

Finalmente, o quarto capítulo trata de apresentar o funcionamento da CAH da IFRC, bem como suas ferramentas logísticas, etapas de operação e, principalmente do processo de regionalização de sua cadeia de suprimentos. Tendo sido exposto o funcionamento das operações logísticas da organização, o estudo então segue para a apresentação do terremoto no Haiti, descrevendo os cenários antes e depois do terremoto bem como a atuação humanitária internacional, dando atenção maior para a atuação da IFRC. Por último, esta atuação é avaliada com base em quatro critérios retirados da bibliografia estudada: a utilização de recursos financeiros, atingimento de resultados esperados, flexibilidade da resposta humanitária e, finalmente, coordenação entre os atores da cadeia. O quinto capítulo encerra o trabalho com as considerações finais e conclusões retiradas da pesquisa.

Este trabalho visa contribuir para o campo de estudo da logística humanitária, uma vez que é um tema de grande relevância e ainda bastante novo no meio acadêmico, em geral, e no Brasil, em específico.

2 LOGÍSTICA E GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS: O SETOR EMPRESARIAL E O HUMANITÁRIO

Para que se tenha um entendimento mais amplo sobre o conceito da logística humanitária, é necessário que se faça uma contextualização teórica sobre o estudo de logística empresarial. Este referencial visa proporcionar uma base para a comparação entre os setores empresarial e humanitário à fim de destacar suas semelhanças e diferenças.

A primeira sessão deste capítulo busca conceituar a ciência da logística e descrever sua evolução até o conceito de Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS), a qual é apresentada ao se explicar sua fundamental importância para o ganho de competitividade por meio da colaboração entre seus elos. Em seguida, dá-se início ao estudo do tema de pesquisa propriamente dito, apresentando-se o conceito da logística humanitária e a evolução de seu estudo. Como a logística humanitária está intrinsecamente relacionada com a ocorrência de desastres, a segunda sessão apresenta seu conceito, classificação e fases de gestão.

Finalmente, a Cadeia de Assistência Humanitária (CAH) é apresentada juntamente com seus atores, propósitos e os bens, capitais e informações que circulam dentro dela. É, então, apresentado os problemas presentes na logística humanitária, principalmente no que tange à coordenação e cooperação entre os atores da CAH e as autoridades locais.

2.1 Logística Empresarial e Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS)

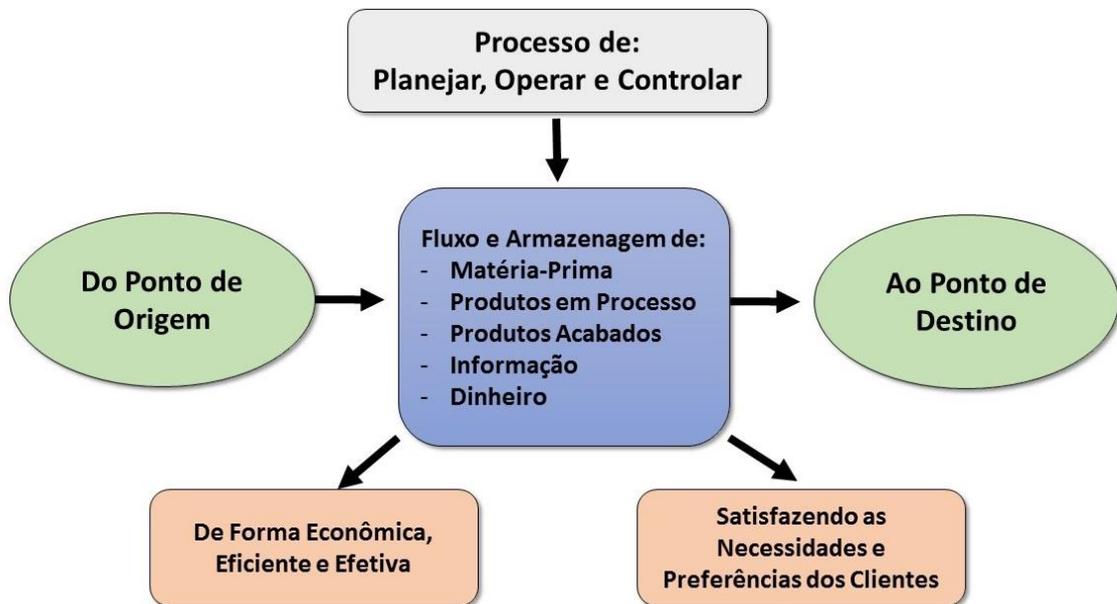
Embora a logística esteja intrinsecamente relacionada com a gestão da cadeia de suprimentos, trata-se de conceitos diferentes. Enquanto que a logística lida com o bom gerenciamento do fluxo de materiais, bens, informações e capitais, a gestão da cadeia de suprimentos (GCS) é a ferramenta de gestão que coordena e integra os atores presentes na estrutura na qual este fluxo acontece, ou seja, a cadeia de fornecimento. Esta sessão buscará definir estes dois conceitos, mostrando a evolução da logística para sua última etapa: a integração estratégica ou, GCS.

2.1.1 Conceito e Evolução da Logística Empresarial

Definida pelo *Council of Supply Chain Management* (2001 *apud* NOVAES, 2015), a logística engloba as atividades de planejamento, implementação e controle do fluxo e armazenagem de produtos, serviços e informações, da maneira eficiente, do ponto de origem

ao consumo, atendendo, assim, às exigências do consumidor. A logística, portanto, nada mais é do que a gestão eficiente deste fluxo, cobrindo toda a cadeia de produção, que vai da extração da matéria prima até seu consumo na forma de um bem comercializável. Martin Christopher (2011, p.2) define a logística como sendo o “processo de gestão estratégica da aquisição¹, movimentação e armazenagem de materiais, peças, estoques finais e fluxos de informação relacionados por meio da organização canais de comercialização”. Deste modo, a gestão da logística envolve, principalmente as atividades de aquisição, movimentação e armazenagem ao longo da cadeia. A Figura 1 exemplifica os elementos principais da logística.

Figura 1- Elementos Básicos da Logística



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Novaes (2015)

De acordo com Ballou (2008), a logística possui funções típicas que podem ser agrupadas em dois grupos: atividades primárias e atividades de apoio. Dentro do primeiro grupo, estão as quatro funções principais de (i) manutenção de nível de serviço², (ii) transporte, (iii) gerenciamento de estoque e (iv) processamento de pedidos. Já as atividades de apoio se resumem em seis, a saber: (i) aquisição de produtos, (ii) produção, (iii) embalagem de proteção, (iv) manuseio de materiais, (v) armazenagem e (vi) manutenção de informações. O autor faz esta divisão devido ao fato de que as atividades primárias são aquelas envolvidas em todos os

¹ Do termo em inglês, *procurement*, que faz referência aos processos de aquisição de bens e serviços

² O nível é definido como a acessibilidade do produto ao cliente e está diretamente relacionado com os custos logísticos, uma vez que conforme se aumenta este nível, mais ágil precisa ser as operações logísticas e, conseqüentemente, mais custos serão gastos em transporte e em estoque (BALLOU, 2008)

canais ou modalidades logísticas, enquanto que as atividades de apoio surgem conforme a necessidade. Além disso, as atividades de transporte e gestão de estoques são os principais absorventes de custos nas operações, enquanto que o nível de serviço e o processamento de pedidos são cruciais para a determinação destes custos.

Em se tratando do objetivo da logística, Ballou (2008) afirma ser entregar o produto certo, no tempo certo e na condição desejada; realizando a maior contribuição para a empresa. Ultrapassando este conceito, Robles (2001, p. 28) acrescenta a este objetivo a função logística de “assegurar a disponibilidade do produto certo, na quantidade certa, e na condição certa, no lugar certo, no momento certo, para o cliente certo, ao custo certo”. A estas condições se convencionou chamar de “Os Sete C’s (Certos) da Logística”.

A partir destas definições, é possível concluir que a logística tem acompanhado as atividades humanas desde seu princípio. Entretanto, tanto Christopher (2011) como Novaes (2015) consideram que a primeira percepção da importância da logística tenha se dado no contexto militar, uma vez que, para mobilizar as tropas, eram necessários mantimentos, munição, equipamentos, armas, suporte médico, dentre outros. Todas estas necessidades, na maioria das vezes, não estavam presentes no local, por isso, precisavam ser transportadas. A logística surge, então, tendo um papel indireto, de suporte, e ainda sem muito prestígio. Mesmo assim, Christopher (2011) considera que ao longo da história, as guerras eram decididas segunda a força e capacidade logística das partes, afirmação comprovada pela famosa frase de Napoleão Bonaparte: “é a sopa que faz o soldado³”, ou seja, não há exército sem suprimentos.

Esta falta de reconhecimento se estendeu também no meio empresarial, sendo confundida com processos de transporte e armazenagem, apenas; ou seja, era derivada do setor de custos, sendo vista numa perspectiva reativa, e não proativa (NOVAES, 2015). Neste meio, a logística teve sua evolução constante a partir da Segunda Guerra Mundial, aproveitando-se do potencial ocioso gerado pelo fim da guerra. Um setor que anteriormente só trazia custos, passa então a ser visto como agregador de valor ao cliente, definido por Porter (1989) como sendo tudo aquilo pelo qual o consumidor estaria disposto a pagar a mais para ter em seu produto ou serviço.

Partindo desta perspectiva, Novaes (2015) considera que a logística atribui quatro valores principais: o valor de local (valor adicionado a um produto ou serviço por estar em uma determinada localidade), de tempo (tempo de entrega), de qualidade (entrega do produto ou serviço nas condições demandadas pelo seu cliente); e, finalmente, de informação (informações aos clientes e fornecedores que dão maior segurança e previsibilidade)

³ « *C'est la soup qui fait le soldat* »

Em se tratando da evolução da logística empresarial rumo à integração estratégica entre as empresas que compõem a cadeia, como citado anteriormente, o campo de estudo da logística surgiu no meio militar, embora seu uso já datasse de muitos anos antes. Segundo Novaes (2015), é possível dividir as etapas de evolução da logística empresarial em quatro principais, a saber: a fase da atuação segmentada; em seguida a fase de integração rígida; a fase de integração flexível; e, finalmente, a fase de integração estratégica, ou, GCS.

A primeira fase compreende o período logo após a Segunda Guerra Mundial e vai até a década de 70, sendo caracterizada pela falta de integração entre os elos da cadeia de suprimentos. Nesta fase, cada empresa atuava no mercado sem levar em consideração seus clientes e fornecedores, além da comunicação entre eles ser quase nula, o que gerava um nível muito elevado de estoques em toda a cadeia. A partir da década de 70, principalmente devido à Crise do Petróleo (1973), houve uma pressão para que se otimizassem os processos na cadeia, cortando custos e forçando um melhor planejamento entre seus participantes. Sendo assim, a cadeia cuja atuação anteriormente era segmentada passa a se integrar. O autor ressalta que a introdução das primeiras tecnologias de informação nos anos 60 permitiram às empresas planejar melhor sua produção e informar seus elos mais próximos sobre suas demandas futuras. Ainda assim, o autor não considera a cadeia como flexível devido à impossibilidade de se alterar o planejamento estipulado entre as empresas de acordo com as mudanças do mercado.

A terceira fase, por sua vez, recebeu o nome de integração flexível pois, diferentemente das fases anteriores, possibilitou a flexibilização do planejamento estipulado entre as empresas da cadeia, principalmente devido à introdução de tecnologias como o EDI⁴. Esta fase teve início na década de 80, juntamente com a introdução do sistema Toyota de produção, o qual visava a otimização de processo e a produção enxuta⁵.

A integração estratégica da logística só veio a ocorrer quando ultrapassou os limites físicos e operacionais entre as empresas, passando a envolver o compartilhamento pleno de informações para a criação de objetivos em comum, como o corte de desperdícios, a redução dos custos e, principalmente, o foco na satisfação plena do consumidor final. A logística se torna, portanto, um diferencial na competitividade, a qual deixa de ser vista apenas entre empresas do mesmo setor para ser desenvolvida na cadeia como um todo. É sobre esta fase que a próxima sessão tratará

⁴ *Eletronic Data Exchange (EDI)* nada mais é do que uma ferramenta de transferência de dados entre empresas, incluindo pagamentos, pedidos, previsões de demanda, dentre outras informações (NOVAES, 2015).

⁵ Produção enxuta também é conhecida pelo termo “*lean*”, pois representa um modelo que busca gerar o máximo de resultados com o mínimo de recursos possível por meio da eliminação de desperdícios. Suas origens estão no Sistema Toyota de Produção (WOMACK et al, 1990 *apud* COZZOLINO et al, 2012).

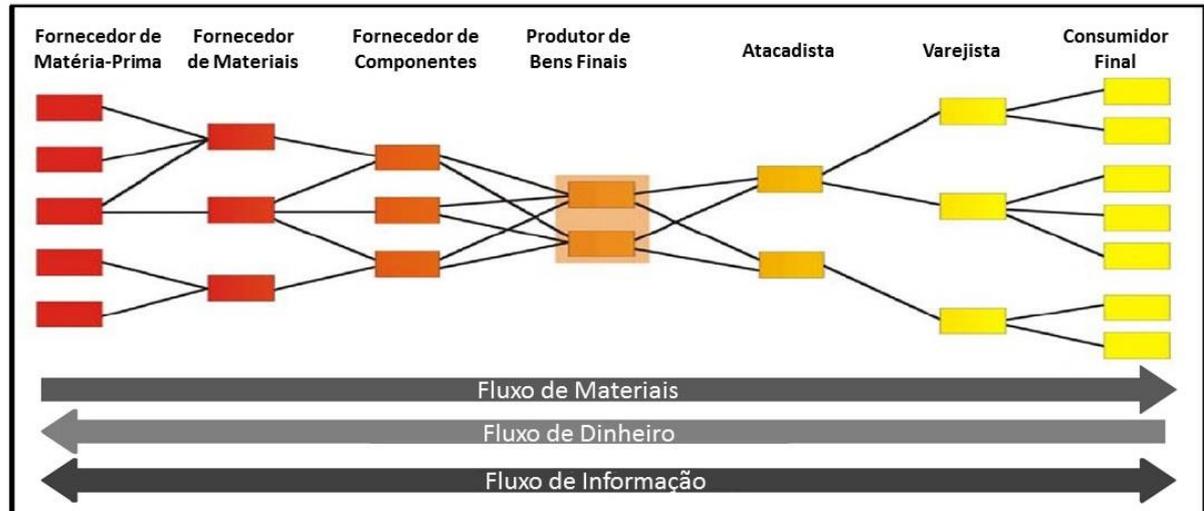
2.1.2 A Cadeia de Suprimentos e sua Gestão

Segundo Gomes e Rodriguez (2008), a atuação isolada de uma empresa no mercado não é mais suficiente para mantê-la atuante e competitiva. Novaes (2015), por sua vez, afirma que o sucesso de uma empresa depende da habilidade de seus gestores em integra-la às redes de negócios nacionais e internacionais. Logo, as empresas são forçadas a ultrapassar suas barreiras organizacionais para interagir de forma estratégica com o restante da cadeia de suprimentos.

O termo “cadeia de suprimentos” tem sido questionado por alguns autores (TATHAM *et al*, 2010; CHRISTOPHER, 2011) no sentido de que o termo cadeia pode não representar corretamente a real configuração das relações entre os elos, uma vez que estas relações nem sempre se dão somente entre duas empresas, antes, existe uma rede de negócios segundo as quais cada elo possui múltiplas ligações (LAMPERT *et al*, 1998 *apud* TATHAM *et al*, 2010). Da mesma forma, o termo “suprimentos”, segundo Christopher (2011), deveria ser alterado por “demanda”, uma vez que a cadeia é impulsionada pela demanda do consumidor final, e não pelo fornecedor. Além disso, segundo o autor, como um dos objetivos finais da cadeia é adicionar o máximo de valor ao produto ou serviços a fim de satisfazer as preferências do consumidor, seu foco deve estar na demanda, e não no suprimento. Entretanto, devido à concretização do termo na academia e no meio empresarial, além de ser o termo utilizado pela maioria dos autores lidos, o termo “cadeia de suprimentos” é utilizado ao longo do trabalho.

Segundo Novaes (2015, p. 60), a cadeia de suprimentos é caracterizada pelo “longo caminho que se estende desde as fontes de matéria prima, passando pelas indústrias fornecedoras de componentes, pela manufatura dos produtos, pelos distribuidores, chegando ao consumidor final através do varejista”. Em outras palavras, a cadeia de suprimentos se resume nas etapas de transformação do produto desde sua origem até seu consumo, incluindo todas organizações que participam dos processos. O autor menciona que, antigamente, a cadeia não era tão evidenciada devido à verticalização de algumas empresas, o que fazia com que elas internalizassem seus processos de produção. Da mesma forma, Christopher (2011) argumenta que o conceito de competição ainda estava muito ligado à atuação individual da empresa, de modo que cada uma buscasse seu lucro independente de seus fornecedores ou clientes diretos. Entretanto, Novaes (2015, p. 62) reforça que os integrantes da cadeia são mais beneficiados quando atuam para obter um ganho comum em detrimento dos ganhos individuais: “os ganhos que podem ser obtidos através da integração efetiva dos elementos da cadeia (...) são mais expressivos que a soma dos possíveis ganhos individuais de cada participante quando atuando separadamente”. A estrutura da cadeia de suprimentos é exemplificada na Figura 2:

Figura 2- Estrutura da Cadeia de Suprimentos



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Lambert et al (1998).

Para que se tenha esta nova configuração estratégica da cadeia de suprimentos, se fez necessária a criação de uma nova filosofia de gestão que integrasse e coordenasse os participantes da cadeia de modo a aumentar o valor agregado ao produto ao mesmo tempo em que se reduzissem os custos. A esta filosofia deu-se o nome de Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS), ou, em inglês, *Supply Chain Management*.

Segundo Christopher (2011), a GCS está baseada na estrutura de planejamento e gestão do fluxo criado pela logística, entretanto, dá articulação e coordenação entre vários processos de diferentes atores envolvidos. Para Simchi-Levi *et al* (2003, p.33), a gestão da cadeia de suprimentos é definida como sendo:

“(...) um conjunto de abordagens que integra, com eficiência, fornecedores, fabricantes, depósitos e pontos comerciais, de forma que a mercadoria é produzida e distribuída nas quantidades corretas, aos pontos de entrega e nos prazos corretos, com o objetivo de minimizar os custos totais do sistema sem deixar de atender às exigências em termos de nível de serviço”. (SIMCHI-LEVI *et al*, 2003, p. 33).

Seguindo este mesmo raciocínio, Christopher (2011, p.3) retifica a característica ampla da cadeia em envolver todos os elos no objetivo primordial de redução dos custos globais, entretanto, vai além ao acrescentar em sua definição o conceito de valor, afirmando que se trata da “gestão de relações entre a montante e a jusante com fornecedores e clientes, a fim de entregar ao cliente um valor superior ao menor custo para toda a cadeia de suprimentos”. Sumarizando, a GSC nada mais é do que a gestão das relações e processos entre os elos da

cadeia com o intuito de agregar o máximo de valor ao menor custo possível, trazendo, assim, maior lucratividade. Van Wassenhove (2005) deixa clara a diferença entre a logística e a GCS ao dizer que, enquanto que aquela se volta mais para a fluxo de um ponto de origem ao de destino, esta está mais voltada para os relacionamentos entre os atores que fazem com que este fluxo seja possível.

Com relação à composição da GSC, Novaes (2015) cita três componentes básicos: estrutura de negócios; rede de empresas estruturada; e função de gerenciamento. A estrutura de negócios são todas as atividades da cadeia que, combinadas, levam à criação de um resultado (produto ou serviço) que agregue valor ao consumidor. Já a rede de empresas nada mais é do que a estrutura da cadeia que define as empresas primordiais da cadeia, ou seja, as que são responsáveis pelos processos-chave e criação do produto principal; e as empresas suporte, que são aquelas que produzem componentes para o produto principal ou proveem serviços para as empresas-foco. Por fim, a função de gerenciamento é a integração dos processos da cadeia desde a montante até a jusante⁶.

Finalmente, para se concluir a apresentação dos conceitos de logística e da GCS, é importante considerar as características das cadeias internacionais, uma vez que, a logística humanitária e a gestão da cadeia de assistência humanitária (CAH) são operacionalizadas neste ambiente. Quanto a este tipo de cadeia, Christopher (2011) aponta que tem havido uma tendência preponderante entre as empresas em atuar fora das fronteiras nacionais em busca de mercados maiores e ganhos na produção em escala. Entretanto, o autor alerta que, o mercado global tende a ser mais heterogêneo e com demandas que variam de acordo com a cultura, localidade, concorrência local, etc. Além disso, o gerenciamento da cadeia de suprimentos global é mais complexo, principalmente devido ao aumento dos custos. A próxima sessão trata de um tipo de cadeia de suprimentos internacional, a saber, a CAH.

2.2 Logística e Desastres dentro da Cadeia de Assistência Humanitária (CAH)

Como citado anteriormente, a cadeia de assistência humanitária (CAH) geralmente atua no campo internacional, sendo sua atuação voltada para o socorro de vítimas afetadas por desastres naturais ou causados por seres humanos. Desde modo, a presente sessão busca

⁶ Montante e jusante são termos usados para indicar o sentido do fluxo dos bens, informações e capital dentro da cadeia de suprimentos, sendo a jusante a região na ponta da cadeia, onde o produto final recebe os acabamentos e está mais próxima do mercado consumidor, e a montante sendo a parte de onde são retiradas as matérias primas e onde são fabricados os componentes básicos do produto principal da cadeia, estando ela mais próxima dos fornecedores, ou seja, no início da cadeia de suprimentos.

conceituar a logística humanitária e descrever sua trajetória na academia e nas relações internacionais. Em seguida, é apresentado o conceito de desastres naturais, bem como suas classificações e suas fases. A CAH é, então, apresentada juntamente com suas características no que tange ao que flui em sua estrutura, seu objetivo e principais desafios. Finalmente, relata-se o problema de coordenação das cadeias humanitárias, apresentando seus principais componentes e os tipos de coordenação entre eles

2.2.1 Conceituação da Logística Humanitária

A logística humanitária é quase tão antiga quanto a logística em si, tendo suas raízes firmadas após a Primeira Guerra Mundial, em 1919, com a criação da Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC) (KOVÁCS e SPENS, 2011). Deste modo, o campo surgiu como uma resposta à destruição gerada pela guerra, e, como os países envolvidos, tiveram grandes perdas no sentido de pessoas e de recursos, viu-se a necessidade de se unir forças para auxiliar os feridos em combate, bem como prover mantimentos para os hospitais e campos de prisioneiros (IFRC, 2016).

Apesar de sua importância nas operações humanitárias, a logística humanitária, como objetivo de estudo no mundo acadêmico é relativamente novo (KOVÁCS e SPENS, 2007) e sub explorado, na pesquisa e na prática (JAHRE *et al*, 2009), por isso, as pesquisas sobre o tema têm aumentado bastante nos últimos anos. Segundo Van Wassenhove (2005), da mesma forma que a logística empresarial era negligenciada pelo setor privado e hoje assume um caráter estratégico na competitividade da firma, assim também a logística humanitária tem despertado o interesse de países e agências de apoio humanitário. O autor chega a afirmar que os estudos em logística no setor humanitário, em comparação com o privado estaria atrasado 15 anos; já Thomas e Kopczak (2005), elevam esta diferença para 20 anos.

Sendo assim, da mesma forma que a logística empresarial passou a ver as operações em uma perspectiva de cadeia ou de rede, levando em consideração os relacionamentos entre os fornecedores, fabricantes e clientes, além de considerar diversas atividades envolvidas no ramo; as agências humanitárias começaram a perceber que a logística é crucial para a performance das operações em termos de eficácia e rapidez. Segundo Van Wassenhove (2005), a logística humanitária é o elo entre a prevenção e a resposta ao desastre; entre a aquisição e distribuição de bens; e entre o núcleo de operações e o campo. Trata-se de uma fonte geradora de informações que podem ser utilizadas posteriormente em outras operações como níveis de consumo, desperdício, rastreamento de bens, etc.; além de ser a parte mais cara de uma operação

humanitária, correspondendo a 80% dos gastos totais (WASSENHOVE, 2005). Esta visão panorâmica das redes de relacionamento e atividades começa a ser aplicada por algumas poucas organizações internacionais, que se deram conta da necessidade de colocar a logística numa perspectiva estratégica, e não, simplesmente operacional (THOMAS e KOPCZAK, 2005).

A previsão para a demanda de operações humanitárias referente a desastres tende a aumentar nos próximos anos, tanto com referência a desastres naturais como os de causa humana. Dentre as causas principais deste aumento estão a degradação ambiental, a rápida urbanização e o aumento de ocorrências de doenças como HIV/AIDS em países em desenvolvimento (THOMAS e KOPCZAK, 2005). A ONU, em um relatório de 2009 afirmou:

“A demanda global por assistência humanitária, incluindo pedidos de assistência pelos Governos Nacionais, continua a crescer. Este fato é desencadeado e sustentado pelo aumento da gravidade de desastres naturais, conflitos crescentes, e um aumento dramático na vulnerabilidade causada pela crise financeira global, aumento contínuo dos preços alimentícios, escassez de energia e água, crescimento populacional e urbanização”(UN, 2009, p.2 *apud* TATHAM e PETIT, 2010, p. 612. Tradução livre⁷)

Diversos autores (TATHAM e PETTIT, 2010; THOMAS e KOPCZAK, 2005; COZZOLINO, 2012; WASSENHOVE, 2005; KOVÁCS e SPENS, 2007 e 2011) consideram que a logística humanitária só ganhou o devido enfoque após a tsunami no Oceano Índico, em 2004, deixando um rastro de destruição na região. Com a infraestrutura de transporte danificada pela água, o recebimento desordenado proveniente de vários doadores e a desorganização das instituições de apoio humanitário que chegaram ao local, ficou evidente a necessidade de se investir mais esforços na resposta e, principalmente, na prevenção de desastres no que tange às operações logísticas. A necessidade de se repensar as operações humanitárias referentes a desastres naturais ficou ainda mais clara na Conferência Mundial das Nações Unidas para a Redução de Riscos e Desastres, que ocorreu no ano seguinte, no Japão. A conferência resultou no Marco de Ação de Hyogo, um plano de dez anos (2005-2015) cujo objetivo é de reduzir as perdas causadas por desastres por meio do fortalecimento da capacidade dos países em se prevenirem por meio da criação de uma base legal para implementação de medidas de prevenção de riscos, monitoramento, criação de cultura de resiliência, dentre outros (UNISDR, 2016).

⁷ “The global demand for humanitarian assistance, including requests for assistance by national Governments, continues to rise. This is triggered and sustained by the increased severity of natural hazards, escalating conflict, and a dramatic increase in vulnerabilities caused by the global financial crisis, continuing high food prices, the scarcity of energy and water, population growth and urbanization”

Em se tratando de definições, uma das mais utilizadas pela bibliografia da área é a de Thomas e Kopczak (2005), que a definem como a gestão eficaz e eficiente do fluxo e armazenagem de bens, materiais, informações e capital, com o objetivo de aliviar o sofrimento de pessoas vulnerabilizadas por um desastre. A IFRC (2016), por sua vez afirma que a função principal da logística humanitária se baseia na aquisição e entrega de bens e serviços necessários para a satisfação das necessidades das vítimas de um desastre em locais e tempo definidos, buscando a melhor utilização dos recursos disponíveis.

Como se pode perceber, tanto a logística humanitária como a empresarial lidam com a gestão eficiente do fluxo de bens, informações e capitais; entretanto, com focos e ambientes bastante diferentes. Nogueira *et al* (2007, *apud* BEAMON, 2004), comparam as duas logísticas em sete critérios: demanda, lead time, contras de distribuição de assistência, controle de estoques, sistemas de informação (ou TIC's), objetivo e, finalmente, foco. A Tabela 1 representa a comparação entre as duas áreas:

Tabela 1- Características Logística Empresarial e Logística Humanitária

Critérios	Logística Empresarial	Logística Humanitária
Demanda	Relativamente estável e com locais e quantidades pré-fixadas	Gerada por eventos aleatórios e imprevisíveis quanto ao tempo, localidade e magnitude
Lead Time	Determinado nas necessidades entre o fornecedor e o comprador	Praticamente zero, uma vez que a entrega dos materiais deve ser feita o quanto antes
Centrais de Distribuição ou Assistência	Bem definidas em termos de quantidade e localização	Desafiadoras com relação à características imprevisíveis do desastre
Controle de Estoque	Utilização de métodos bem definidos baseados no lead-time, demanda e nível de serviço	Desafiador pela grande variação da demanda e sua localização
Sistemas de Informação	Geralmente bem definidos com uso de alta tecnologia	Informações pouco confiáveis, incompletas ou inexistentes
Objetivo	Maximização do lucro pelo aumento da qualidade e redução do preço	Minimização das perdas humanas e do sofrimento
Foco	Produtos e serviços	Pessoas e suprimentos

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Nogueira *et al* (2009, *apud* BEAMON, 2004)

Embora grande parte da literatura existente sobre logística humanitária seja voltada essencialmente para desastres naturais repentinos, como terremotos, furacões e tsunamis; as operações logísticas no setor não se resumem a isso, mas também incluem crises humanitárias causados por guerras civis, terrorismo, golpes de Estado, e, até mesmo, crises mais duradouras e de sintomas mais lentos como a fome, a extrema pobreza e o alastramento de doenças. Este tipo de crise é classificado por Kovács e Spens (2007) como Trabalho de Auxílio Contínuo⁸, já as que envolvem desastres repentinos, causados tanto pela natureza quanto pela ação do homem, os autores nomeiam de Auxílio a Desastre⁹. Segundo os autores, as operações logísticas diferem muito de uma classificação para outra, dado que resgatar pessoas de escombros de uma cidade vítima de um terremoto é bem diferente de gerenciar os suprimentos de um campo de refugiados. É sobre estas classificações que a próxima sessão trata.

2.2.2 O Desastre: Fases e Ciclo de Gestão

Tendo em vista que a logística humanitária está intrinsicamente ligada à ocorrência de desastres, se faz necessária a definição deste termo, bem como de seus tipos e agravantes. De acordo com a IFRC (IFRC, 2016), um desastre nada mais é do que evento repentino e calamitoso capaz de interromper seriamente no funcionamento de uma comunidade ou sociedade de modo a causar perdas em termos de vidas, economia, material e ambiental tão grandes que sobressaem à capacidade das mesmas voltarem se recuperarem com seus próprios esforços e recursos. Segundo a Política nacional de Defesa Civil (SECRETARIA NACIONAL..., p. 8, 2007), os desastres são “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”, sendo que sua intensidade “depende da interação entre a magnitude do evento adverso e a vulnerabilidade do sistema”.

Sendo assim, o desastre pode ser tanto amenizado como agravado dependendo da vulnerabilidade da população local e de sua capacidade de redução de riscos. Em síntese, a IFRC estabelece que o desastre é “resultado da combinação de perigos, vulnerabilidades e inabilidade de redução potenciais riscos” (IFRC, 2016. Tradução Livre¹⁰). Esta afirmação pode ser representada pela seguinte expressão:

⁸ *Continuous Aid Work*

⁹ *Disaster Relief*

¹⁰ “The combination of hazards, vulnerability and inability to reduce the potential negative consequences of risk results in disaster”.

$$\frac{Vulnerabilidade + Perigo}{Capacidade de Redução de Riscos} = DESASTRE$$

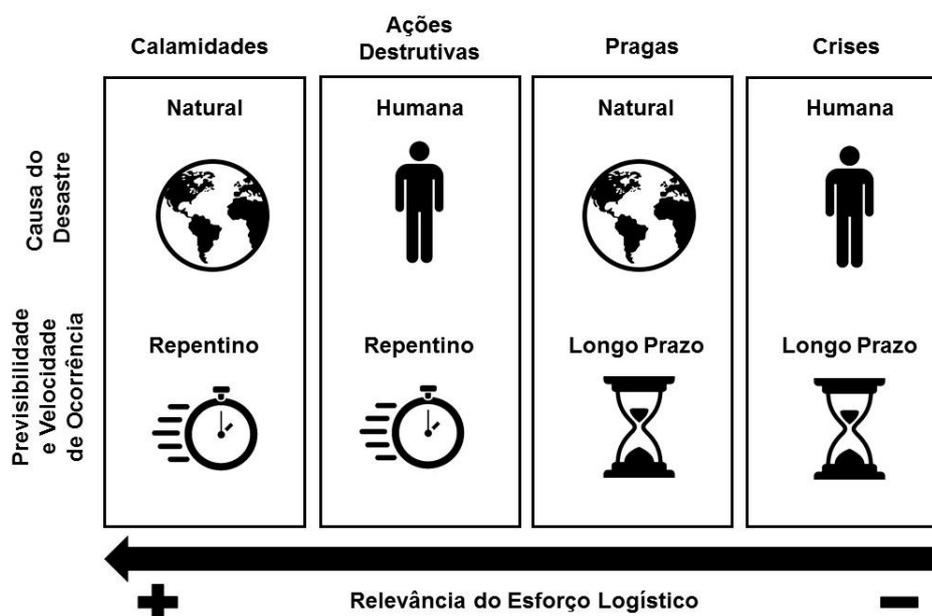
Segundo Lima (2014), existe uma diferença entre os conceitos de desastre e catástrofe, sendo este caracterizado por gerar impactos tão generalizados e debilitantes que a capacidade de resposta das autoridades locais é comprometida; enquanto que, nos desastres convencionais, a infraestrutura é menos danificada, de modo que as autoridades, empresas e organizações humanitárias locais consigam responder sem que haja envolvimento externo, diferentemente das catástrofes, nas quais grande parte dos recursos são trazidos de fora.

Levando em consideração que os desastres podem ser causados tanto pela ação da natureza quanto pela ação humana e que seus efeitos podem ser tanto repentinos quanto de longo prazo, Cozzolino (2012) estabelece quatro classificações: as calamidades, as ações destrutivas, as pragas e as crises. As classificações são sintetizadas na Figura 3.

As calamidades compõem o tipo mais comuns de desastres estudados e são as que geralmente demandam maior esforço logístico. Incluem desastres de causas naturais que acontecem de maneira repentina, destruidora e imprevisível como terremotos, furacões, etc. As ações destrutivas, assim como o tipo anterior, possuem efeitos repentinos e tem um grau um pouco maior de previsibilidade. A diferença é que são originárias da ação humana, como acidentes industriais e nucleares, ataques terroristas, golpes de Estado, etc. Assim como as calamidades, as ações destrutivas demandam maior esforço logístico devido à importância do tempo nos resultados. Resolvido o problema, várias lições podem ser aprendidas de modo a evitar desastres semelhantes.

Em se tratando de desastres de efeito gradual, as pragas possuem causas naturais e as crises, causas humanas. Por serem desastres lentos, possibilitam um certo grau de previsibilidade. Dentre os exemplos de pragas é possível citar os casos de Gripe Espanhola, no início do século XX; a Gripe Aviária no final do mesmo século; e as surtos de HIV/AIDS e Ebola no continente africano, que se estendem até hoje. Já como exemplos de crises, o grau de previsibilidade é mais que o grau nas pragas, uma vez que estão mais associados à ação humana, como por exemplo, uma guerra civil, que, conseqüentemente, geram migrações de refugiados; ou também a fome, que pode ser consequência da extrema pobreza local ou da impossibilidade dos comerciantes locais de competirem; dentre outras situações.

Figura 3- Classificação para Desastres



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Cozzolino (2012)

A autora também relata que pode existir relação entre os tipos de desastre, de modo que, por exemplo, um terremoto tenha gerado um tsunami (ambos classificados como calamidades) que, por sua vez, gerou fissuras em uma usina nuclear, provocando um vazamento radioativo, como ocorreu em Fukushima, no Japão, em 2011. Outro exemplo foi o surto de cólera no Haiti após o terremoto de 2010, que teve casos eram tão numerosos (em torno de 470 mil) que a epidemia chegou a ser classificada como a maior epidemia de cólera na história recente (CDC, 2016). A doença nada mais era do que consequência da falta de acesso a água potável, que já era um problema perene no Haiti (HOLGUÍN-VERAS *et al*, 2012). Sendo assim, na análise de desastres, é necessário atentar-se para a possibilidade de surgimentos de outros desastres.

É importante notar, também, que, conforme ilustrado na Figura 3, o esforço logístico tende a ser maior de acordo com a rapidez e imprevisibilidade do desastre. Desse modo, a logística humanitária tem importância maior nas calamidades, seguida pelas ações destrutivas, pragas e, finalmente, as crises (COZZOLINO, 2012).

Assim como qualquer operação humanitária, a gestão de desastres pode ser dividida em algumas fases. A Figura 4, elaborada a partir de Cozzolino (2012) representa a gestão de desastres na forma de um ciclo contínuo dividido em quatro fases principais: Mitigação, Prevenção, Resposta e Reconstrução. Como se pode notar, a primeira fase do ciclo não é a resposta ao desastre, uma vez que esta fase está intrinsecamente ligada às fases de prevenção e mitigação. De acordo com Van Wassenhove (2005), as fases de gestão do desastre intercalam

a importância da eficiência e viabilidade econômica das operações, sendo que, logo após o desastre, devido à urgência em se salvar o maior número de pessoas, a eficiência é priorizada independentemente do custo; já nas fases de estabilização, ela dá lugar para operações mais baratas, buscando, por exemplo, fornecedores locais ao invés dos internacionais.

Figura 4- Fases da Gestão de Desastres



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Cozzolino, 2012

A fase de mitigação é considerada de maior responsabilidade para os governos locais do que para profissionais de logística. Isso porque se trata da criação de leis e mecanismo que aumentem a resiliência e a conscientização da população para gerar uma cultura de prevenção de desastres (COZZOLINO, 2012). Já a fase de prevenção envolve a aplicação do que fora criado na fase anterior, ou seja, trata-se de trabalhar a capacidade local de responder a um desastre caso ele ocorra. Esta fase é crucial para a gestão de desastres, pois é nela que serão estabelecidas as relações entre o governo, população, empresas e agências internacionais, facilitando a mobilização de recursos caso haja uma emergência. Além disso, investir na prevenção de desastres acaba sendo mais barato do que responder a um desastre sem preparo, uma vez que os recursos já estão alocados, os contratos com fornecedores estão firmados e a população já está conscientizada (JAHRE e HEIGH, 2008 *apud* TATHAM PETTIT, 2010).

A fase de resposta, por sua vez, engloba todas as operações envolvidas na resolução das consequências do desastre e está sustentada na fase anterior de prevenção, sendo aquela bastante dependente desta. Esta fase pode ainda ser dividida em duas sub etapas (COZZOLINO *et al*,

2012), a de estabelecimento imediato das redes temporárias de auxílio, visando salvar o máximo de vidas possível; e a de restauração dos serviços e linhas de distribuição de bens ao maior número possível de afetados. Segundo Van Wassenhove (2005), as primeiras 72 horas são cruciais para as operações logísticas humanitárias, pois é neste intervalo que ela consegue fazer sua maior diferença, sendo assim, acaba por ser a mais custosa.

Por fim, tem-se a fase de reconstrução, ou seja, nos esforços em restaurar a situação anterior ao desastre. Segundo Kovács e Spens (2007), esta fase é ainda mais importante quando se trata de desastres de longo prazo como pragas e crises, uma vez que seus efeitos são mais duradouros, precisando de mais recursos para sua completa estabilização.

Tendo sido avaliado o conceito de logística humanitária, juntamente com a definição de desastres e suas fases, se faz necessário explicar como estes dois conceitos se relacionam com a cadeia de assistência humanitária (CAH), uma vez que ela é ativada em casos de desastres. Tendo em vista que, segundo Van Wassenhove (2005), a gestão da cadeia de suprimentos que está no centro de qualquer operação logística, a sessão seguinte trata de conceitua-la.

2.2.3 A Cadeia de Assistência Humanitária (CAH)

Segundo Mclachlin e Larson (2011) a cadeia de assistência humanitária, da mesma forma que a cadeia de suprimentos comercial, é uma entidade econômica e social; entretanto, diferentemente desta, cujo atores que buscam maximizar seu lucro, a CAH envolve pessoas e organizações que trabalham em conjunto para ajudar vítimas de desastres e pessoas em necessidade. Costa *et al* (2012, *apud* THOMAS E KOPCZAK, 2005), estabelecem que, semelhantemente ao setor empresarial, a cadeia de suprimentos no setor humanitário envolve atividades de preparação, planejamento, aquisição, transporte, armazenagem, rastreamento e desembarço tarifário. Portanto, embora com focos diferentes, as duas cadeias têm atividades semelhantes.

A CAH é, portanto, a estrutura que integra atores de diferentes naturezas no objetivo comum de aliviar o sofrimento de populações afetadas por desastres. A gestão CAH, por sua vez, busca coordenar a atuação conjunta dos atores envolvidos, à fim de entregar auxílio de forma mais rápida, barata e eficaz. É importante citar que, assim como na gestão da cadeia de suprimentos (GSC), a gestão da CAH envolve operações que vão além do escopo logístico, incluindo atividade de marketing para aquisição de doações, diplomacia para equilibrar o jogo de interesses entre os atores, direito internacional devido à intervenção humanitária

internacional, dentre outros. Segundo Olorumtoba e Gray (2006), a CAH pode ser estruturada, de uma maneira simplificada, na figura 5:



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Olorumtoba e Gray (2006)

Tendo em vista a definição de Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS) e como a logística empresarial evoluiu de uma visão apenas operacional para uma visão estratégica, para que analise a aplicação da logística na CAH, é necessário que se leve em consideração as suas particularidades no que tange aos bens, capitais e informações que circulam na rede de suprimentos; além do propósito geral da cadeia, ou seja, seu objetivo principal.

Com relação a tudo que circula na CAH, partindo da perspectiva de Gatignon *et al* (2010), é possível estabelecer três categorias, exemplificadas nos três “B’s”, a saber: bens (*boxes*), capital/dinheiro (*bucks*), e, informação (*bytes*). No que tange à logística humanitária, a gestão de bens se resume à circulação barata e eficiente de todo material produzido, comprado ou doado ao longo da cadeia desde a sua origem até seu ponto de utilização. Para tanto, se faz necessária a padronização dos processos de aquisição dos bens, tendo em vista que a CAH envolve atores bastante diversos entre si. Outra característica peculiar às CAH é que grande parte do material que circula na cadeia é proveniente de doações, o que aumenta a responsabilidade das agências ao utiliza-los, dado que sua má utilização, como desperdícios, pode prejudicar o relacionamento com os doadores (COZZOLINO, 2012). Por se tratarem de doações, as agências internacionais têm certa dificuldade em manter um fluxo constante destes bens, sendo necessário o estabelecimento de estoques pré alocados e de acordos estruturais¹¹

¹¹ Acordos estruturais (*framework agreements*) são acordos típicos de agências humanitárias que buscam negociar com seus fornecedores as condições prévias sob as quais será feito o fornecimento. Estes acordos visam especificar e garantir a qualidade dos bens entregues de modo a facilitar sua entrega em caso de desastre, tudo isso a um preço competitivo (CHOMELIER *et al*, 2003).

com fornecedores locais para que assegurem uma determinada quantidade armazenada e preços pré-determinados em caso de algum desastre (COZZOLINO *et al* 2012). Finalmente, é importante comentar que a precisão das doações pode ser um problema na medida que grande parte dos bens doados não correspondem aos bens necessidades, gerando gargalos nos canais de distribuição e armazenagem desnecessária (KOVÁCKS e SPENS, 2007).

Com relação ao segundo “B”, ou seja, ao capital que circula na cadeia, em se tratando de logística humanitária, grande parte deste capital também é proveniente de doações, devendo as agências internacionais e os demais atores se responsabilizar pelo seu uso de modo a assegurar que mais doações continuem vindo (GATIGNON *et al*, 2010). Deste modo, os atores humanitários sofrem com uma pressão por parte dos *stakeholders* no que tange à transparência quanto a utilização dos recursos doados, num esforço de comprovar que tais recursos estão gerando os melhores resultados possíveis (WASSENHOVE, 2005). Outra peculiaridade na CAH é que, como grande parte dos desastres acontecem de maneira imprevisível, o fluxo de dinheiro também é irregular, de modo que uma grande remessa é enviada logo após o desastre, mas este volume abaixa muito no período entre os desastres, sendo que esta fase precisa ser voltada para investimentos na prevenção de desastres. Em outras palavras, é fácil conseguir recursos para responder ao desastre, mas é difícil consegui-los para estar melhor preparado para responder a eles (WASSENHOVE, 2005)

Por fim, o último “B” faz referência à transmissão e rastreamento das informações que circulam na cadeia de suprimentos. As informações são cruciais para a logística humanitária, pois quanto mais rápidas e precisas forem, melhor é a resposta oferecida. Por serem as informações as coordenadoras das atividades na cadeia, sua velocidade e precisão podem significar mais vidas resgatadas e menos recursos desperdiçados. Segundo Long (1997 *apud* Kovács e Spens, 2007), as tecnologias de informação (TIC’s) são os únicos fatores mais importantes em qualquer operação de auxílio a um desastre, uma vez que o conhecimento sobre o número de afetados, condições da infraestrutura local, cultura e idioma da região, possibilitam às agências humanitárias responder com maior precisão aos desastres. Entretanto, segundo Gustavsson (2003), ainda há poucos investimentos em tecnologias de informação dentro do setor humanitário. Thomas e Kopczak (2005) apontam que algumas operações ainda são realizadas em softwares simples e, até mesmo, manualmente. Os autores também citam a falta de aprendizado institucional como outro problema a ser superado, uma vez que, devido à alta rotatividade entre os funcionários de agências humanitárias, a gestão de conhecimento é fragilizada, pois o conhecimento adquirido através dos anos em operações se perde quando não armazenado ou repassado.

Lima (2014, *apud* TOMAZINI e WASSENHOVE, 2009), além dos três B's citados acima, acrescenta mais dois: Pessoas (*bodies*), para os recursos humanos envolvidos na CAH, grande parte composto por voluntários nacionais e internacionais; e Conhecimento (*brains*), para os conhecimentos e habilidades, uma vez que, devido à imprevisibilidade dos desastres, a capacitação e gestão do conhecimento deve ser implementada.

Com relação aos princípios norteadores, Ernst (2003 *apud* Kovács e Spens, 2007) apontam que, em comparação com o setor privado, a principal diferença trazida pelo setor humanitário é que este substitui a busca pela lucratividade pela redução do sofrimento de pessoas em necessidade. Cada organização humanitária tem seu conjunto de princípios, como é visto no caso da IFRC; entretanto, Tomasini *et al* (2004) consideram ser três os principais princípios de organizações humanitárias: humanidade, neutralidade e imparcialidade.

O primeiro princípio, de humanidade, diz respeito à obrigação de ajudar todo e qualquer ser humano sem discriminação e onde quer que se encontre. A neutralidade diz respeito a não influenciar no resultado de alguma disputa política ou conflito armado por meio da intervenção. Por fim, o princípio da imparcialidade se refere a não discriminação de nacionalidade, etnia, religião, ou qualquer outra diferenciação para que se preste auxílio humanitário. Ainda segundo os autores, não cabe às organizações humanitárias julgar o conflito em que trabalham, somente em que medida ele afeta as populações locais.

A CAH também é avaliada no quesito de coordenação entre os atores que a compõe, para tanto, se faz necessário elencar as características destes atores ou “elos”, bem como os tipos de relacionamento que estes atores estabelecem entre si, como se mostra na sessão seguinte.

2.2.4 A CAH e a Governança entre os Atores da Cadeia

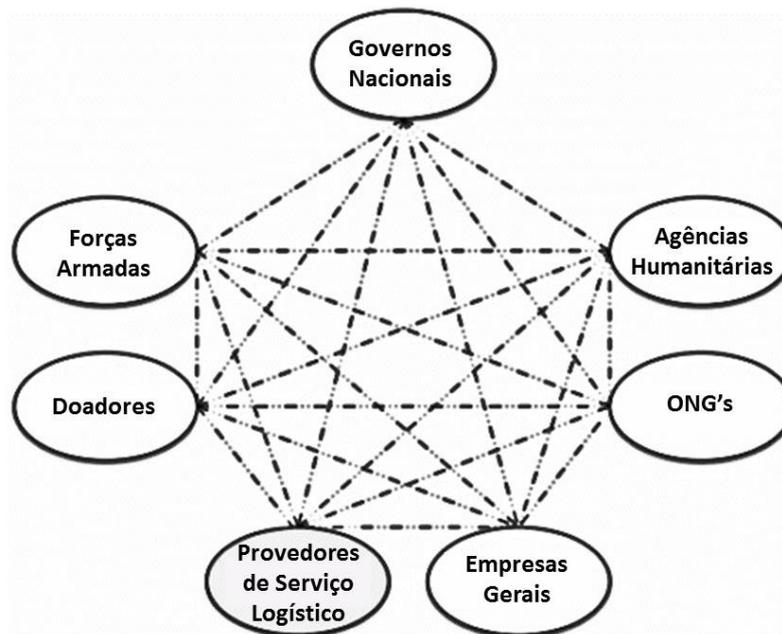
Conforme citado anteriormente, as cadeias de assistência humanitária vêm sido criticadas pela falta de coordenação, uma vez que envolve agentes de diferentes naturezas e, muitas vezes, sem contato prévio. Além disso, a relação com as autoridades locais é de extrema importância, uma vez que permite mais acesso e legitimidade de ação dos agentes internacionais no local atingido (HOLGUÍN-VERAS, *et al*, 2012). Como é apresentado no estudo de caso, a coordenação entre as agências internacionais e com relação ao Governo Haitiano não foi satisfatória. Sendo assim, as seguintes sessões buscarão avaliar a cadeia de assistência humanitária sob a perspectiva de seus atores e seus relacionamentos.

2.2.4.1 Os Atores Componentes da CAH

A configuração dos atores componentes da cadeia de assistência humanitária (CAH) é ainda mais complexa se comparada às cadeias de suprimentos convencionais. Isso se dá devido à natureza diversa de seus atores, envolvendo doadores regulares ou permanentes e também os eventuais, podendo ser de natureza pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, instituições governamentais e agências internacionais e, é claro, a população afetada pelo desastre; cada um destes atores tem seu objetivo, cultura e vontade próprias.

Com base em Kovács e Spens (2007) e Cozzolino (2012), é possível classificar a cadeia de assistência humanitária como sendo composta por cinco principais atores, representados na Figura 6 e listados abaixo.

Figura 6- Integrantes da Cadeia de Assistência Humanitária



Fonte: Adaptado de Cozzolino (2012)

As Agências Humanitárias, segundo Thomas e Kopczak (2005), são organizações humanitárias que compartilham o mesmo sistema de valores, baseados em aliviar o sofrimento de populações afetadas por desastres. Elas são, também, os principais atores na resposta humanitária, pois são o veículo principal de recebimento de auxílio financeiro por parte dos países. As agências internacionais podem incluir tanto as grandes organizações internacionais,

como também, organizações menores de atuação local/regional, principalmente as de cunho religioso (HOLGUÍN-VERAS, *et al* 2012).

Os governos nacionais, por sua vez, são os atores preponderantes nas Relações Internacionais, além de serem os ativadores das operações logísticas humanitárias. Esta categoria envolve tanto o país hospedeiro como os países vizinhos, sendo assim, sua atuação pode ser vista a nível local e internacional. Quanto ao nível local, Harvey (2010) aponta que o Estado tem quatro responsabilidades principais: (i) anunciar a crise e pedir por apoio internacional; (ii) prover assistência e proteção às vítimas e aos estrangeiros; (iii) monitorar e coordenar a ajuda internacional; e, finalmente, (iv) determinar os parâmetros segundo os quais a assistência internacional se dará. Já no nível internacional, os países podem criar entre si acordos de cooperação que viabilizem operações conjuntas caso um desastre ocorra. Por isso, Harvey (2010) destaca que as organizações de integração regional também estão se preocupando com a prevenção a desastres em seus países membros, dado que a atuação dos países próximos pode ser crucial para a superação da crise, uma vez que o governo local tenha sido tão afetado a ponto de perder sua capacidade de atuação e liderança. Como é comentado no estudo de caso, o Governo Haitiano, que já tinha dificuldades de governar o país, contando, inclusive com o apoio da ONU para sua estabilização, contou muito com o apoio da República Dominicana após o terremoto de 2010, seja reconstrução das vias de acesso à área afetada, seja na disponibilização de recursos humanos, seja no fornecimento de caminhões para ajudar na missão humanitária (HOLGUÍN-VERAS *et al*, 2012). Por fim, é importante citar que os países vizinhos também podem ser afetados indiretamente por um desastre, como no caso de crises humanitárias que envolvem refugiados. O atual caso de migrações para a Europa demonstra claramente os problemas associados ao conflito na Síria e no Iraque e suas consequências sociais e econômicas para as regiões vizinhas. .

Kovács e Spens (2007) e Cozzolino (2012) também elencam como atores da CAH as Organizações Não Governamentais (ONG's) que, semelhantemente às agências internacionais, englobam organizações de tamanhos variados, podendo elas serem grandes e internacionais, como a *World Vision* ou organizações locais criadas especificamente para ajudar no desastre. Grande parte das organizações inclusas nesta categoria são de natureza religiosa, facilitando o envolvimento com os locais e oferece uma ampla rede de contatos, o que é crucial nas primeiras horas após o desastre (HOLGUÍN-VERAS *et al*, 2012).

Os autores também falam acerca das Forças Armadas, as quais detém um papel crucial nas operações logísticas humanitárias, uma vez que é responsável pela criação e manutenção de um ambiente propício para atuação dos demais atores como a construção de hospitais, a

restituição de telecomunicações, viabilização da infraestrutura ou parte dela. Os problemas de coordenação e colaboração que surgem na relação entre militares e demais atores são decorrentes, em grande parte, pela diferença de modos de atuação entre eles, entretanto, estas dificuldades são superadas pela necessidade de se garantir a segurança local (CEZAR, 2015 *apud* PETIT E BERESFORD, 2007).

Os penúltimos atores a serem citados são os doadores. Esta categoria pode incluir diversos outros atores como governos nacionais, empresas privadas e pessoas físicas. O que as caracteriza é o fato de fazerem doações na forma de dinheiro (*in cash donation*) ou serviços (*in kind donation*) aos atores que participam diretamente do desastre, principalmente as agências internacionais e os governos locais. Dado que a maior parte dos recursos para as operações são derivados de doações (COZZOLINO, 2012), elas são o pilar de sustentação da cadeia logística humanitária, podendo ser direcionadas para um projeto específico (*earmarked donation*) ou de uso geral (MARTINEZ *et al*, 2011).

Finalmente, as empresas privadas, de acordo com os autores, têm aumentado sua participação cada vez mais na resposta humanitária. Podem participar na forma de doações ou na prestação de serviços, tanto em nível local (atuando no desastre de maneira ativa), quanto em nível internacional (fornecendo bens e serviços). Sendo assim, as empresas que participam da CAH podem ser divididas em: doadoras, que dão auxílio financeiro às operações; coletoras, que coletam recursos financeiros de seus clientes e fornecedores para as operações; e, finalmente, os provedores de serviço logístico, que são as empresas especializadas em logística que doam seus serviços ou são contratadas por um ator de logística humanitária para uma determinada função da área, como gestão de estoques, transporte, etc. (COZZOLINO, 2012).

Não obstante, Seybolt (2009) adiciona como ator dentro desta rede os beneficiários, julgados como “clientes” da cadeia. Como se pode perceber, a CAH é formada por diversas ligações entre atores diversos. Enquanto que algumas relações são de maior duração, estabelecida por contratos prévios e com fornecedores confiáveis; outras relações são construídas no momento do desastre, como ONG’s, governos vizinhos, dentre outros. Isso ressalta a capacidade das cadeias humanitárias em lidar com diferentes modelos de gestão, culturas organizacionais e governanças. Para lidar com tamanhas diferenças entre seus elos, é necessário que haja coordenação entre eles, assunto que é tratado na sessão seguinte.

2.2.4.2 Os Relacionamentos e Desafios da Coordenação da CAH

Como visto acima, as cadeias de assistência humanitária (CAH), devido à imprevisibilidade dos desastres, precisam ser formadas e desfeitas rapidamente, tendo seus relacionamentos, muitas vezes, estabelecidos no momento de chegada das agências internacionais, o que torna quaisquer iniciativas de cooperação ou coordenação ainda mais desafiadoras. Nesse sentido, Kovács e Spens (2007) afirmam que as agências internacionais têm sido falhas em colaborar e coordenar os demais atores. McLachlin e Larson (2011) relatam que as operações de assistência humanitária frequentemente são criticadas por falta de colaboração e retrabalho, o que se constitui uma grande ameaça às operações humanitárias, uma vez que, segundo os autores, a gestão da cadeia de suprimentos, no caso, da CAH, tem um grande potencial em construir relacionamentos, sendo ela a chave para uma melhor coordenação entre os atores.

De acordo com Jahre *et al* (2009), é possível analisar a coordenação na logística humanitária como sendo de dois tipos: a vertical, quando envolve atores cujas áreas de atuação são diferentes; e a horizontal, quando as áreas são semelhantes. Cozzolino (2012), por sua vez, estabelece que existem três tipos de interação nas cadeias humanitárias: por mercado, por hierarquia e por cooperação. Segundo a autora, a cooperação do tipo mercado e a do tipo hierarquia são os extremos da linha de controle e autonomia entre os atores, sendo a primeira considerada mais adaptável às mudanças e garantidora de mais autonomia aos atores; e a segunda, mais controladora, com papéis bem definidos entre os atores. É importante ressaltar que, segundo a autora, a interação do tipo hierarquia é mais adequada para ambientes estáveis, logo, não é tão aplicável ao ambiente humanitário. Finalmente, a autora cita o terceiro tipo de interação, a cooperação, que inclui interações firmadas por acordos sem que haja retirada total de autonomia por parte dos atores da cadeia. Enquanto que a interação de mercado é coordenada pelo lucro e a hierarquia por instruções, o mecanismo de coordenação da cooperação são negociações e acordos entre as partes.

McLachlin e Larson (2011), com base em entrevistas com agentes de algumas ONG's Internacionais no Canadá elencaram os principais benefícios da colaboração entre os atores da cadeia de assistência, no caso da colaboração logística, pode-se citar quatro: (i) o maior poder de barganha pelas compras feitas em conjuntos ou na representação perante outras autoridades; (ii) melhor padronização de procedimentos, medidas, documentos e afins entre os atores, o que facilita as operações logísticas; (iii) os menores custos logísticos de fretes e armazenagem devido à união de pedidos e entregas; e, finalmente, (iv) maior responsividade na cadeia, por

meio do repasse mais eficiente de informação e mais facilidade e velocidade na entrega. Além destes benefícios, é possível citar a melhor avaliação do desastre, quando feita por mais agências; a redução de retrabalhos e desperdícios; e auditoria facilitada para doadores.

Apesar destas vantagens na colaboração em cadeia, Seybolt (2009) comenta que algumas influências exógenas à cadeia mas presentes no contexto humanitário podem atrapalhar seu desenvolvimento, como, por exemplo, a competição entre as agências e ONG's por doadores e atenção da mídia, que as leva a não compartilhar informações entre si; além dos interesses políticos de alguns países doadores, que selecionam operações que mais lhes interessa ajudar. Wassenhove (2005) comenta que a relação entre estas agências e a mídia internacional, embora interdependente¹², também é turbulenta, uma vez que a mídia internacional, segundo estas as agências humanitárias, somente está interessada em cobrir desastres que chamem mais atenção da comunidade internacional em detrimento daqueles que também precisam de financiamento, mas são de longa duração ou menos expressivos.

A principal linha de relacionamento na cadeia de assistência é a relação com o governo local, uma vez que se trata do país afetado pelo desastre e, em última instância, responsável pela proteção de seus nacionais. Harvey (2010) comenta que as agências internacionais de assistência humanitária têm falhado em seu papel de cooperar efetivamente com os governos locais. A crítica é baseada nas acusações de que as agências internacionais e algumas ONG's frequentemente, excluem as autoridades locais ao não as incluir nos processos de tomada de decisão e ao não avaliar propriamente os recursos e capacidade nacional de responder ao desastre. Os Estados, por sua vez, também podem dificultar o trabalho das agências internacionais ao atrasar processos como obtenção de visto, burocracia no desembarço aduaneiro e outras questões legais, ou possuir regimes tarifários muito pesados ou imprecisos. Ainda segundo o autor, a relação entre as agências humanitárias internacionais com os Estados é ainda mais delicada quando se trata de conflitos armados, pois, neste caso, o fator político está intrinsicamente ligado às operações, uma vez que o Estado pode estar diretamente ligado às causas das atrocidades.

Para evitar que o excesso de organizações humanitárias em um país afetado por um desastre enfraqueça sua capacidade em entregar auxílio a sua população, Harvey (2010) sugere que haja um “alinhamento sistêmico de sombras” (*shadow system alignment*), um sistema que, no curto prazo, busca avaliar as estruturas do Estado para fornecer uma ajuda complementar a elas ao invés de substituí-las. Ou seja, busca-se por meio deste alinhamento, complementar a

¹² A interdependência se dá devido ao fato de que as agências internacionais precisam de visibilidade para atrair doações e a mídia internacional, de acontecimentos para cobrir.

ação do Estado por meio da correta associação com suas estruturas, sistemas e instituições, de modo a não minar sua capacidade de atender sua população no futuro. Este sistema faz parte de uma tendência a mudanças nas operações humanitárias que substituem a ação do Estado em um curto prazo para operações que visem complementar as capacidades das autoridades locais em longo prazo. Deste modo, as agências humanitárias têm a função de fortalecer o governo local, deixando-o mais resiliente aos riscos e aumentando sua capacidade de resposta.

Segundo Mclachlin e Larson (2011), os relacionamentos com as autoridades locais também podem ser incentivados pela criação de acordos que sejam ativados no momento de ocorrência do desastre. Sendo assim, como é demonstrado no estudo de caso, visando facilitar a construção de relacionamentos entre os governos locais e ajuda internacional, a IFRC tem trabalhado na regulamentação, ou pelo menos, na recomendação das medidas a serem tomadas pelos Estados em caso de desastres naturais. Para tanto, a organização desenvolveu o Programa de Leis, Regras e Princípios Internacionais de Resposta a Desastres (IDRL – sigla em inglês), que, como o nome indica, busca criar um conjunto de normas e padrões internacionais que visem facilitar a assistência humanitária internacional por meio do detalhamento das responsabilidades do Estado e das agências e da explicitação dos procedimentos para iniciar e finalizar uma operação. Além disso, o IDRL busca facilitar trâmites legais como, por exemplo, a obtenção de visto ou registro para trabalhadores e agências humanitárias; o desembaraço aduaneiro e isenção tarifárias para bens de assistência; além de indicar os procedimentos para se fazer o pedido de ajuda internacional (HARVEY e HARMER, 2011).

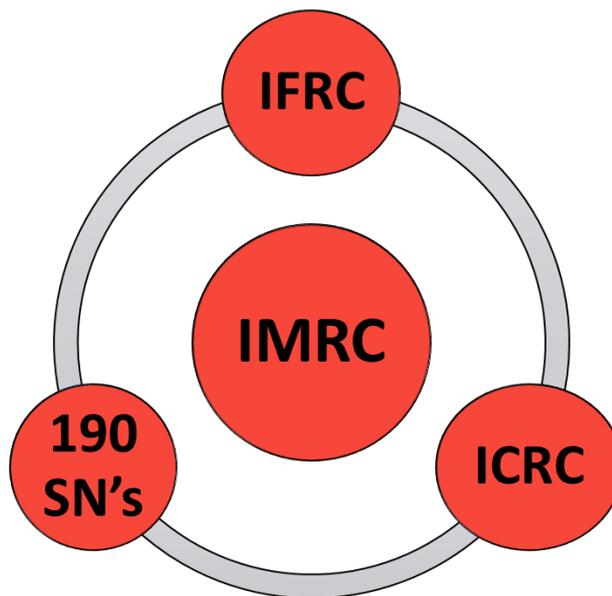
Segundo a IFRC (2007), são poucos os países que possuem leis ou procedimentos que regulem a ajuda humanitária internacional em suas fronteiras, sendo reguladas somente quando ocorrem. Embora a ajuda humanitária tenha por objetivo aliviar o sofrimento humano, como já citado anteriormente, uma operação de assistência a desastre é bastante diferente da uma assistência em caso de guerra civil. Da mesma forma, enquanto que os conflitos são guiados juridicamente pelas Convenções de Genebra, ainda não se tem uma lei internacional que regule a ação dos atores humanitários em casos de desastres naturais (HARVEY e HARMER, 2011).

3 O MOVIMENTO INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (IMRC) SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

De acordo com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC – sigla em inglês), o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IMRC – sigla em inglês) é uma rede de auxílio humanitário, que conta com mais de 97 milhões de pessoas para ajudar em situações de crise humanitária, seja ela causada por um desastre, por um conflito ou por problemas sociais ou de saúde (ICRC, 2016). Segundo a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC – sigla em inglês) o IMRC é “uma rede global que ajuda pessoas a se preparar, suportar e se recuperar de crises” (IFRC, 2016. Tradução livre¹³).

O IMRC, é composto por duas organizações internacionais: o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC) e a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC). Além destas organizações, o Movimento conta com 190 Sociedades Nacionais, que nada mais são do que os órgãos nacionais da Cruz Vermelha em cada país, responsáveis pela atuação da organização em parceria com os governos locais. A Figura 7, abaixo, representa mais claramente o IMRC e as organizações que o compõem.

Figura 7- Composição do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC)



Fonte: Elaborado pelo Autor

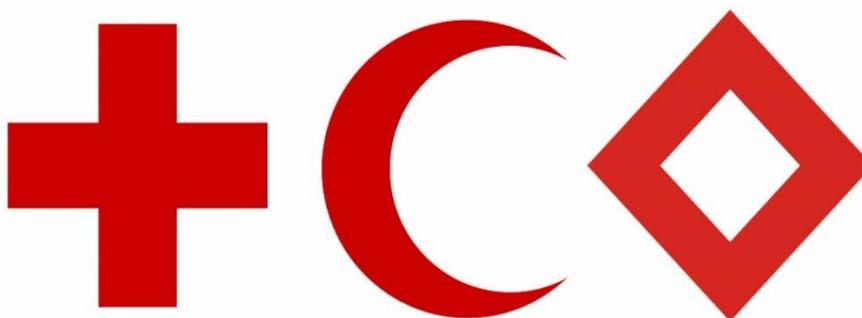
¹³ “The International Red Cross and Red Crescent Movement (Movement) is a global humanitarian network which helps people prepare for, cope with and recover from crisis”.

Segundo Jean Pictet (1979), o IMRC, representado pelos escritórios nacionais, possui um papel auxiliar ao governo local, servindo de consultor e apoiador em assuntos humanitários; logo, trata-se de uma organização privada internacional e, ao mesmo tempo, uma organização de serviço público. Não obstante, além de trabalhar em parceria com governos, também coopera com doadores, empresas privadas e outros órgãos de auxílio humanitário, como algumas agências da ONU. É importante ressaltar que cada um destes três componentes do IMRC tem autonomia de atuação, não podendo exercer autoridade sobre os demais.

Com relação a sua atuação internacional, o IMRC trabalha com uma agenda para guiar suas operações que é determinada por representantes de cada um dos três órgãos que a compõem. A cada quatro anos, os componentes do Movimento se reúnem para realizar a Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, estabelecendo, assim, as diretrizes futuras do Movimento. Esta conferência é seu mais alto corpo deliberativo, sendo organizada e administrada por uma comissão permanente (IFRC, 2016).

Os idiomas oficiais do IMRC são o inglês, francês, espanhol, russo, mandarim e árabe. Desde sua criação, o Movimento vem sendo representado pela logo de uma cruz vermelha, cuja ideia inicial era ser a bandeira da Suíça com cores trocadas. Entretanto, ainda no século 19, houve desavenças no mundo islâmico com relação a este símbolo, uma vez que a cruz lembrava o período das cruzadas e todo o passado sangrento entre as duas civilizações. Sendo assim, o então Império Otomano passou a utilizar o crescente vermelho. Embora outros símbolos tenham sido criados, oficializou-se o uso da cruz vermelha, do crescente vermelho e do cristal vermelho, como apresentado na Figura 8:

Figura 8- Logos do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC)



Fonte: Logo Design News (2005)

Com relação aos princípios humanitários, como apontado por Tomazini *et al* (2004) no capítulo anterior, o IMRC, juntamente com outras organizações humanitárias internacionais,

partilha dos princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade. Entretanto, desde a Conferência Internacional da Cruz Vermelha de 1965, foram adicionados outros quatro princípios fundamentais: (i) independência, (ii) serviço voluntário, (iii) unidade e (iv) universalidade (ICRC, 1996). A independência faz referência a sua autonomia de ação, pois embora as Sociedades Nacionais estejam sujeitas às leis do país que as acolhe, elas devem ser autônomas o suficiente para agir de acordo com os princípios do IMRC, não se deixando levar por pressões políticas ou da opinião pública. O serviço voluntário indica que se trata de um movimento sem fins lucrativos, cujos membros são motivados pelo comprometimento individual à causa humanitária (ICRC, 1996). A unidade, anteriormente chamado de centralidade, é um dos princípios mais antigos, preconizado por Gustave Moynier, em 1875; segundo este princípio, somente pode haver uma Sociedade Nacional por país, devendo abranger todo território nacional sem fazer distinção no recrutamento de seus membros. Por fim, o IMRC adora o princípio de universalidade, segundo o qual cada Sociedade Nacional tem os mesmos direitos e deveres, devendo auxiliar uma a outra, em qualquer lugar.

3.1.1 O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC)

De acordo com o Dicionário Histórico de Direitos Humanos e Organizações Humanitárias (GORMAN *et al*, 2007), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC – sigla em inglês) é a mais antiga organização internacional humanitária em toda a história, tendo sido fundada em 1863 por Jean-Henry Dunant, que, após ver a devastação causada pelas guerras de unificação da Itália, mais especificamente, a batalha de Solferino, em 1859, organizou uma força tarefa temporária de auxílio médico para as forças austríacas e francesas. Esta experiência resultou em seu livro “Lembranças de Solferino¹⁴”, publicado em 1862. O livro serviu para conscientizar a população europeia das atrocidades causadas no conflito e a necessidade um tratamento humanitário dos feridos em guerra.

A proposta de Dunant era a de criação de um movimento internacional que fosse composto por sociedades privadas voluntárias de auxílio humanitário em diversos países, regidas por uma lei internacional, com o intuito de dar assistência e proteção a soldados feridos em conflito. Em 1863, um comitê contendo cinco integrantes, dentre eles Dunant, deu início ao ICRC, inicialmente chamado de Comitê Internacional de Auxílio aos Feridos em Situações de Guerra, que iniciou sua atuação internacional já no ano seguinte, em 1864, com a criação da

¹⁴ *Un souvenir de Solferino*

primeira Convenção da Cruz Vermelha de Genebra (ou somente, Convenção de Genebra), que regulava temas como o tratamento dos soldados incapacitados de continuar em combate, fosse por doença, ferimentos ou detenção. Sendo assim, a criação do ICRC foi o que deu início ao Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC) (FORSYTHE 2005).

Desde então, o ICRC assume um papel complexo no Sistema Internacional, tornando-se um guardião do direito humanitário internacional, agindo, muitas vezes, de forma discreta (FORSYTHE *et al*, 2007). O Comitê tem atuado em campo em praticamente todos os conflitos internacionais, inclusive nas chamadas “guerras novas¹⁵”. Seu prestígio é reconhecido mundialmente, tendo sido ganhadora do Prêmio Nobel da Paz três vezes, 1917 e 1944, e em 1963, em conjunto com a IFRC.

O ICRC é uma organização internacional complexa, uma vez que pode ser considerada tanto como sendo intergovernamental, dado que possui escritórios em diversos países, como também pode ser considerada uma Organização Não Governamental Internacional (ONGI), uma vez que se considera um organismo independente de qualquer país ou organização. Segundo Forsythe *et al* (2007), a ICRC é uma organização internacional privada, não governamental, de origem suíça. Suas principais tarefas são: (i) assegurar condições humanas para prisioneiros de guerra ou de conflitos políticos; (ii) prover auxílio material e moral durante o conflito; (iii) promover o desenvolvimento do papel humanitário das leis de guerra; e, por fim, (iv) implementar a unidade e eficácia do IMRC.

Sua área de atuação, como citado anteriormente, se volta para a assistência de pessoas prejudicadas por conflitos nacionais ou internacionais, bem como de problemas e tensões internas onde há grande necessidade por parte dos civis (FORSYTHE *et al*, 2007). Nestes casos, a ICRC tem primazia na coordenação das operações do IMRC, podendo liderar a atuação da Federação ou das Sociedades Nacionais. Além disso, a ICRC trabalha para a conscientização sobre o Direito Humanitário Internacional e princípios humanitários (IFRC, 2016).

3.1.2 As Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho

Considerada pela IFRC como a espinha dorsal de todo o Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC), as Sociedades Nacionais representam a materialização do sonho de Dunant de criação de uma rede internacional de assistência humanitária em diversos países. As Sociedades Nacionais, portanto, são centros nacionais do IMRC responsáveis por assistir os

¹⁵ São consideradas guerras novas os conflitos armados posteriores à Guerra Fria, quando os conflitos deixam de ser majoritariamente interestatais e passam a ser travados entre forças políticas internas.

governos e autoridades locais, de maneira independente e autônoma, em assuntos humanitários (IFRC, 2016). Ou seja, cada Sociedade Nacional funciona como um órgão autônomo com relação ao governo que, ao mesmo tempo, o presta assessoria em assuntos humanitários.

Atualmente, existem 190 Sociedades Nacionais, todas elas compostas por voluntários e funcionários responsáveis por prover serviços variados tanto de ação imediata como de longo prazo no campo humanitária como resposta a emergência, prevenção de desastres, primeiros socorros, restauração de ligações entre vítimas e seus familiares, saúde e cuidados de base comunitária, além de prover atividades de voluntariado para a juventude.

Como citado anteriormente, segundo o princípio da unidade, somente pode haver uma Sociedade Nacional por país, além disso, internacionalmente, são representadas pela IFRC, anteriormente chamada de Liga das Sociedades Nacionais. Atualmente, possuem mais de 13 milhões de voluntários ativos, em sua maioria, jovens (IFRC, 2016). Também segundo o princípio de independência, cada Sociedade Nacional tem autonomia de decisão, não estando, portanto, submetida à autoridade de outros órgãos do IMRC nem sendo ela forçada a concordar com as ações do governo nacional que a hospeda.

Esta estrutura inovadora de atuação do IMRC como sendo um conjunto de organizações internacionais que estão mescladas com as autoridades locais possibilita a união da expertise e fundos internacionais com o *know-how* e mão de obra local, possibilitando uma atuação muito mais eficiente em caso de desastres. Segundo Holguín- Veras *et al* (2012), uma estrutura a atuação conjunta entre atores internacionais com agentes locais possibilita uma melhor distribuição de recursos vindos de fora devido à melhor capilaridade de transporte que as organizações locais oferecem por seu conhecimento, legitimidade de ação e contatos. Sendo assim, os autores exemplificam esta relação com a metáfora do sistema circulatório humano, no qual a aorta é comparada aos suprimentos críticos vindos de outros países e agências internacionais, mas que, sem a capilaridade fornecida pelos agentes nacionais, não consegue ser devidamente distribuída. Do mesmo modo, a capilaridade dos agentes locais não tem muita utilidade se não houver a quantidade de suprimentos necessários que são trazidos do exterior.

3.1.3 A Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha (IFRC)

Anteriormente chamada de Liga das Sociedades Nacionais, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC – sigla em inglês) é a maior rede humanitária internacional existente, contando com a participação de 190 Sociedades Nacionais e mais de 60 delegações em diversos países (IFRC, 2016). Segundo Gatignon *et al*

(2010), é a maior organização humanitária na atualidade. Foi fundada em 1919, em Paris, após a Primeira Guerra Mundial, a qual evidenciou a necessidade de mais cooperação entre as Sociedades Nacionais com referência aos prisioneiros de guerra, combatentes e feridos. Seu idealizador foi Henry Davidson, da Cruz Vermelha Americana, que propôs a criação de uma federação de Sociedades nacionais, iniciando-se com a participação de cinco países, a saber, Reino Unido, França, Itália, Japão e Estados Unidos (GORMAN *et al*, 2007). A partir de 1991, passou a se denominar Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

A IFRC se auto define como sendo “organização humanitária global que coordena e direciona o auxílio internacional após desastres naturais ou feitos por homens em situações que não envolvem conflito” (IFRC, 2016. Tradução livre¹⁶), muito embora seu surgimento seja devido à necessidade de cooperação entre as Sociedades Nacionais no que tange a feridos de guerra. Sua função, portanto, é coordenar a ação das Sociedades Nacionais na prevenção, resposta e recuperação de desastres, de modo a estarem aptas a auxiliarem o governo local (GORMAN *et al*, 2007).

Sendo assim, a IFRC trabalha em quatro áreas principais: (i) promoção de valores humanitários; (ii) resposta a desastres; (iii) prevenção de desastres; (iv) cuidado e saúde comunitária. Além disso, são quatro os objetivos da organização, a saber: reduzir o número de mortos e feridos em desastres; reduzir o número de mortos, doentes e o impacto de doenças na saúde pública; aumentar a capacidade da comunidade local, da sociedade civil e do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC) para estarem aptos às situações de vulnerabilidade; e, por fim, promover o respeito à diversidade e dignidade humana, reduzindo a intolerância, a discriminação e a exclusão social.

3.2 Teoria de Organizações Internacionais Aplicada ao IMRC

Para que se tenha uma compreensão mais ampla sobre o Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC), é necessário que se delimite o arcabouço teórico de Organizações Internacionais (OI's), mais especificamente, de Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGI's), classificação na qual está inserida a organização em estudo, segundo os autores estudados. Como é demonstrado em seguida, o IMRC é um movimento internacional

¹⁶ “The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) is a global humanitarian organization, which coordinates and directs international assistance following natural and man-made disasters in non-conflict situations”

bastante peculiar, pois mescla características provenientes tanto de Organizações Intergovernamentais, quanto de Organizações Não Governamentais Internacionais.

De acordo com Ricardo Seintenfus (2012), o estudo de Organizações Internacionais é recente, principalmente no Brasil. Anteriormente, era tratado apenas como uma sessão nos manuais de Direito Internacional. Entretanto, o aumento em importância e em número destas entidades fez com que elas recebessem maior atenção tanto no meio acadêmico quanto perante os Estados. Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004) consideram que o estudo sobre Organizações Internacionais tem aumentado sua importância por gerarem debates de temas da agenda internacional, como comércio, Direitos Humanos, migrações, etc. Além disso, as autoras comentam que parte da diplomacia de cada país se volta para sua representação nos organismos internacionais nos quais está inserido. Segundo Seintenfus (2012), hoje o número de organizações internacionais é superior ao número de Estados.

Embora sejam raras as OI's detentoras de autoridade supranacional, Herz *et al* (2004) consideram que, ainda assim, as redes destas organizações garantem, em certa medida, a governança global. José Cretella Neto (2007) afirma que as OI's estão se desenvolvendo bastante no sentido de ter poderes cada vez mais vinculantes aos Estados, da mesma forma, os Estados também vêm conferindo poderes cada vez mais amplos a estas organizações.

Ainda segundo Cretella Neto (2007), a Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados, de 1969, estabelece a igualdade entre os termos Organização Internacional e Organização Intergovernamental. Herz *et al* (2004), por sua vez, dividem as Organizações Internacionais em dois tipos, as Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG); e as Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGI), classificadas por Seintenfus (2012) como sendo Organizações Não Governamentais de Alcance Transnacional (ONGAT).

As organizações intergovernamentais (OIG) são as formas mais institucionalizadas de se cooperar internacionalmente (HERZ *et al*, 2004; SEINTENFUS, 2012). Esta cooperação ocorre principalmente ao possibilitar a criação de um ambiente propício para discussão e negociação entre os Estados, fornecendo um aparato técnico e burocrático para a operacionalização das decisões tomadas (HERZ *et al*, 2004). Além disso, como as OI's são formadas por acordos bilaterais ou multilaterais que compartilham interesses comuns e em áreas que vão além da política, ela proporciona uma moldura permanente e cômoda de consulta, dialogo e enfrentamento segundo regras pré-estabelecidas, descartando, assim, o formalismo diplomático excessivo do passado (SEINTENFUS, 2012)

As Organizações Internacionais Intergovernamentais (OIG) e as Não Governamentais (ONGI) são bastante antigas. Segundo Cretella (2007), as OIG's não surgiram de um

planejamento racional e pré-concebido dos Estados, antes, são resultado do aumento dos desafios inerentes ao desenvolvimento das relações internacionais. Já com relação às ONGI's, Herz *et al* (2004) consideram que sua origem está relacionada com a percepção de problemas universais que extrapolavam as barreiras nacionais e os interesses econômicos dos países, como as questões ambientais, a paz mundial, a desigualdade social e problemas de cunho humanitário.

3.2.1 Diferenciando as OIG's das ONGI's

De acordo com Herz *et al* (2004), toda organização internacional, seja ela intergovernamental ou não governamental, precisa ter aparatos burocráticos, como um secretariado, por exemplo; ter orçamento próprio; e ser detentora de um espaço físico. Além disso, as autoras consideram que as organizações internacionais devem ser de entrada voluntária e devem possuir um instrumento jurídico básico, no qual seja delimitada sua forma de organização, áreas de atuação, estrutura, etc. Entretanto, OIG's e ONGI's possuem diferenças críticas quanto a sua gênese, composição e natureza jurídica.

Para que se tenha uma diferenciação clara destes dois tipos de organização, é necessário que se defina claramente seus conceitos. Segundo Seintenus (2012), as OIG's são uma associação voluntária de Estados criada a partir de um tratado que prevê a criação de um aparato institucional permanente, sendo dotada de personalidade jurídica internacional¹⁷ distinta de seus Estados membros. Nas palavras de Cretella (2007, p.44), as Organizações Intergovernamentais:

“(...) são uma associação entre Estados estabelecida por meio de uma convenção internacional, que persegue objetivos comuns aos membros e específicos da organização, dispondo de órgãos próprios permanentes e dotada de personalidade jurídica distinta da dos Estados membros”. (CRETELLA, 2007, p. 44).

Como se pode perceber, os elementos básicos que definem uma OIG são sua composição feita por Estados soberanos; sua criação por meio de um tratado; e sua personalidade jurídica internacional diferenciada.

Ainda segundo Cretella (2007), toda OIG deve obedecer à quatro critérios fundamentais: (i) devem ser criadas por meio de um tratado internacional, sendo, portanto, resultado da vontade dos Estados que estabelecem todos os detalhes de sua constituição, estrutura e

¹⁷¹⁷ Segundo Cretella Neto (2007), personalidade jurídica internacional implica dizer que determinado ser é dotado de capacidades e obrigações dentro do Direito Internacional, transformando-se em um participante ativo do Sistema Internacional. Segundo Seintenus (2012), uma organização internacional, embora tenha ganho sua personalidade jurídica para um determinado propósito, ou seja, mesma se tratando de uma existência funcional, permite às organizações internacionais assinarem acordos e terem representatividade diplomática, por exemplo.

funcionamento; (ii) devem possuir um estatuto interno próprio que empodere e legitime sua ação; (iii) precisam ser dotadas de competência funcional, que é dada pelos seus Estados membros para atuarem somente em casos de interesse de seus membros e em áreas previamente definidas; e, finalmente, (iv) devem ser disciplinadas em pelo Direito Internacional, característica que lhes confere personalidade jurídica internacional. Desde modo, as OIG's não são disciplinadas pelo ordenamento jurídico de um país específico.

Seintenfus (2012), por sua vez, impõe que as OIG's devem possuir três características principais: (i) multilateralidade, (ii) permanência e (iii) institucionalização. O princípio da multilateralidade, segundo o autor, é uma inovação trazidas pelas OIG's, uma vez que torna as negociações públicas e coletivas, podendo ser tanto do tipo regional, se delimitando aos países próximos entre si, quanto universais, ao redor do mundo. A permanência, por sua vez, implica que a OIG não possa ter um prazo de existência. Isso não significa que a organização não venha a acabar, seja por denúncia de seus membros, seja por não haver mais necessidade de sua existência; antes, implica na criação de um secretariado com sede fixa e com personalidade jurídica internacional. Finalmente, a institucionalização garante previsibilidade aos problemas que antes eram abordados somente quando ocorriam. Desse modo, a organização pode prescrever ações a serem tomadas caso estas situações ocorram. A institucionalização também implica um redimensionamento da soberania dos Estados membros da OIG, delegando a ela uma parcela de sua soberania em assuntos que antes eram exclusivos dos governos nacionais. Deste modo, ao aderir à organização, o Estado concorda em respeitar as decisões tomadas.

As Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGI's), por sua vez, são definidas por Herz *et al* (2004, p.228) como sendo “organizações voluntárias criadas por indivíduos ou grupos e que contam com um documento constituinte e uma sede permanente”. Para Seintenfus (2012), as ONGI's possuem quatro elementos principais: (i) princípio associativo, representado na união de indivíduos privados na busca de um objetivo comum não lucrativo; (ii) independência com relação ao poder público nacional ou internacional, o que constitui um espaço autônomo para a cooperação entre os atores do Sistema Internacional; (iii) o compartilhamento de princípios e valores entre seus membros; e, finalmente, (iv) atividades que ultrapassem as fronteiras nacionais. Segundo o autor, a proposta das ONGI's é:

“(...) melhor definir, legitimar, institucionalizar, reunir e difundir no meio internacional iniciativas culturais, sociais, religiosas, esportivas e humanitárias que acontecem no plano nacional para conceder-las uma dimensão internacional, com a finalidade de aumentar a compreensão entre os povos (SEINTENFUS, 2012 p.258).

Como se pode perceber, as ONGI's são formadas por atores privados que trabalham para fomentar a cooperação internacional em áreas de preocupação universal, como o meio ambiente, os direitos humanos, etc. Uma das primeiras ONGI's registradas, por exemplo, foi a Sociedade Antiescravista para a Proteção dos Direitos Humanos, de 1839 (HERZ *et al*, 2004). Desse modo, é possível perceber um dilema na existência das ONGI's, pois ao mesmo tempo em que possuem vocação internacional, são limitadas pelas leis do país em que está sediada (SEINTENFUS, 2012).

Ainda segundo Herz *et al* (2004), as ONGI's podem cooperar com Estados, OIG's e outras ONGI's nos assuntos que lhe são cabíveis. Os governos nacionais, por exemplo, se interessam na cooperação com as ONGI's principalmente pelo fato de “terceirizarem” alguns serviços do Estado. Desse modo, a ONGI passa prestar serviços que antes eram fornecidos pelo Estado, deixando, eliminando, assim, entraves burocráticos relacionados com os mecanismos de controle democrático. Seintenfus (2012) afirma que as ONGI's atuam em setores onde há ineficiência do Estado, enxergando uma oportunidade de atuar de maneira independente ou conjunta com o próprio Estado ou com outras organizações. Sendo assim, as ONGI's, por sua vez, se beneficiam ao participar ativamente na formulação e implementação de políticas sociais.

As autoras também consideram que a cooperação das ONGI's pode se dar de três formas, a saber: na formulação de normas, que inclui a participação em processos decisórios, seja como observadores, seja como conselheira; na implementação destas decisões, que é, propriamente, a terceirização do serviço público; e, por fim, a cooperação pode se dar pelo monitoramento dos responsáveis pela implementação das medidas acordadas.

Sendo assim, é possível afirmar que as OIG's se diferem das ONGI's em vários aspectos, como sua composição, criação e personalidade. A Tabela 2 explica de forma sintética as principais diferenças entre estes dois tipos de organizações internacionais.

Tabela 2- Caracterização das OIG's e ONGI's

Critérios	Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG)	Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGI)
Criação	Feita por meio de tratado internacional. Obedece ao Direito Internacional	Feita dentro do ordenamento jurídico nacional do país sede
Componentes	Somente sujeitos do direito internacional como Estados e outras OI's.	Indivíduos ou grupos privados
Personalidade Jurídica Internacional	Sim	Não
Sede física e aparatos administrativos	Sim	Sim
Documento definidor da organização	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo Autor

Com relação à composição, enquanto que as OIG's são formadas por Estados soberanos, as ONGI's são formadas por indivíduos ou grupos privados. José Cretella Neto (2007) define as OIG's como sendo "criaturas" que somente existem por meio da vontade dos Estados que as formaram para desempenhar funções específicas estabelecidas por eles mas sobre as quais não exercem controle. Seintenfus (2012), por sua vez, afirma que as OIG's são um elemento externo novo para os Estados e, embora sejam decorrentes de sua vontade, se encontram além deles.

Já com relação à criação, as OIG's, diferentemente das ONGI's surgem de tratados internacionais firmados entre os Estados, obedecendo, portanto, à Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969. Seintenfus (2012) aponta que, segundo o ponto de vista jurídico, o tratado que dá origem a uma OIG tem duplo sentido, pois, ao mesmo tempo em que de características próprias de um acordo, ele também é uma espécie de Constituição da organização, determinando a estrutura e funcionamento de um novo ente autônomo. Já com relação ao surgimento das ONGI's, por ser criada por pessoas ou por entidades nacionais com base no ordenamento jurídico nacional, ela está sob a jurisdição do país que a sedia.

Finalmente, no que tange à personalidade, por serem fruto da vontade dos Estados e por estarem sujeitas às normas do Direito Internacional, as OIG's possuem personalidade jurídica internacional. Segundo Herz *et al* (2007) as ONGI's não possuem personalidade jurídica internacional, pois são registradas como entidades sem fins lucrativos e devendo obedecer às legislações de seu país sede ou dos países no qual atua. As OIG's, por sua vez, têm vontade própria, sendo considerada um ator internacional que não obedece a uma legislação nacional específica, antes, está sujeita ao Direito Internacional. Tendo em vista esta classificação das organizações internacionais, a sessão seguinte trata de localizar a o Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC) dentro deste arcabouço teórico.

3.2.2 O Lugar do IMRC dentro da Teorias das Organizações Internacionais

Como citado anteriormente, o Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC) é composto por três elementos principais: o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC); e, finalmente, o IMRC é composto pela união das 190 Sociedades Nacionais representantes de cada país membro do movimento. O conjunto destes três elementos faz do IMRC a maior organização humanitária do mundo, atuando na forma de parcerias entre o IFRC ou ICRC com as Sociedades Nacionais, juntamente com os governos locais e outras organizações

internacionais. Cada um destes componentes não exerce autoridade sobre os demais e suas relações são reguladas pelo Acordo de Sevilha, de 1997 (HERZ *et al*, 2004).

Desde modo, tentar classificar o IMRC como uma OIG ou ONGI é uma tarefa complexa, uma vez que ela mescla características pertencentes aos dois tipos de classificação, sendo considerada por Seintenfus (2012) como uma Organização Internacional Híbrida. Dentre os autores estudados, as organizações componentes do IMRC foram colocadas nas sessões referentes às ONGI's, ainda assim, é analisada sob a perspectiva dos dois tipos.

No tocante à sua criação, o IMRC surgiu com a criação do ICRC, em 1863, na Suíça. O Comitê era formado por agentes privados que compartilhavam o interesse de se criar sociedades nacionais de trabalho voluntário em diversos países para auxiliar feridos em guerra. Logo, não houve a participação direta de um Estado Nacional em sua criação, nem foi firmado um tratado internacional que desse início ao Comitê. Entretanto, é importante ressaltar que o ICRC teve um papel crucial na definição da Lei Humanitária Internacional por meio das quatro Convenções de Genebra e seus dois Protocolos (SEINTENFUS, 2012). Estas convenções, embora não tenham gerado a ICRC, legitimaram sua ação nos países signatários, que passaram a reconhecer os voluntários do IMRC como atores neutros em conflitos internacionais.

Da mesma forma a IFRC, criada em 1919, foi uma iniciativa das Sociedades Nacionais, mas especificamente, a Cruz Vermelha Americana, que percebeu a necessidade de maior cooperação entre as Sociedades Nacionais. Sendo assim, tanto a IFRC quanto o ICRC são iniciativas privadas, ausentes de um tratado que lhes originasse, mas cujas ações são legitimadas pelos Estados signatários da Convenção de Genebra.

Com relação à sua natureza jurídica, nenhum dos três componentes do IMRC é considerado um sujeito de direito internacional, uma vez que tanto o ICRC quanto a IFRC se submetem ao direito interno da Suíça, embora tenham um estatuto internacional reconhecido pelos países signatários das Convenções de Genebra, em outras palavras, trata-se de uma organização privada suíça cujas ações são reconhecidas legalmente pelos Estados (SEINTENFUS, 2012). Ainda assim, isso não é suficiente para impedir que o IMRC participe de fóruns internacionais como um ator internacional, como ocorre na Assembleia Geral da ONU, na qual o ICRC é considerado um membro observador.

Sendo assim, é possível considerar o IMRC como uma rede humanitária internacional de organizações privadas, detentoras de uma sede física com mecanismos administrativos, sujeitas ao ordenamento jurídico de seu país de origem ou dos países nos quais atuam, mas com atuação internacional reconhecida pelos países signatários das Convenções de Genebra. A Tabela 3 explica de maneira mais clara esta classificação.

Tabela 3- Caracterização do IMRC como Organização Internacional

Critérios	Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC)	Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC)	Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho
Função	Coordenar a ação humanitária do IMRC em situações de desastres naturais e desenvolver as Sociedades Nacionais em temas de saúde e prevenção de riscos	Coordenar a ação humanitária do IMRC em situações de conflitos armados e promover os Direitos Humanos Internacionais	Atuar em parceria com os governos locais em assuntos humanitários diversos como desastres, conflitos armados, doenças, primeiros socorros, imigração, etc.
Criação	Criada em 1863 por um conselho de indivíduos de nacionalidade Suíça	Criada em 1919 por um conjunto de Sociedades Nacionais	Criadas em parceria com o governo local em diferentes países por meio da assinatura de um acordo constitutivo
Componentes	Composto por um corpo de voluntários e funcionários de diversas nacionalidades	Composto por 190 Sociedades Nacionais, além de um corpo de funcionários e voluntários de outras nacionalidades	Compostas por um corpo de voluntários e funcionários de maioria nacional
Personalidade Jurídica Internacional	Não	Não	Não
Sede física e aparatos administrativos	Sim	Sim	Sim
Documento definidor da organização	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelo Autor

Como se pode perceber, o IMRC dispõe de facilidades provenientes de ambos os tipos de organização. A característica híbrida do IMRC, mais especificamente, da Federação Internacional (IFRC), a possibilita usufruir das vantagens de ser uma organização internacional gigante em termos de aceitação, sendo reconhecidas por todos os assinantes das Convenções de Genebra, ao mesmo tempo em que se constitui uma organização nacional privada, no caso das Sociedades Nacionais. Esta configuração torna o IMRC uma ferramenta de resposta humanitária poderosa em termos de captação de recursos internacionais e eficiente na atuação local dos países afetados.

Tendo sido apresentados os componentes do IMRC sob a perspectiva da Teoria de Organizações Internacionais, o trabalho segue então para o próximo capítulo, no qual se trata o funcionamento de sua cadeia de assistência humanitária (CAH), elencando suas principais ferramentas, etapas de operação e, principalmente, o conceito de regionalização de cadeia de suprimentos, adotado pela organização em 2005. Esta mudança resultou em projetos que fazem da CAH da IFRC uma das cadeias mais ágeis do mundo, tendo recebido, em 2006, o Prêmio Europeu de Excelência em Cadeia de Suprimentos (GATIGNON, *et al*, 2010).

4 ESTUDO DE CASO: ATUAÇÃO DA IFRC NO SISMO DO HAITI

Este capítulo se dedica a apresentar o estudo de caso da atuação da Federação Internacional (IFRC - sigla em inglês) no terremoto que atingiu o Haiti, em 2010. Para que se tenha uma compreensão mais ampla do estudo, esta sessão, inicialmente, trata de apresentar o funcionamento da cadeia de assistência humanitária (CAH) da IFRC, elencando as principais atividades logísticas, etapas de operação, o conceito de regionalização aplicado na cadeia em 2005 e seus projetos implementados, dando ênfase às atividades e ferramentas utilizadas nas operações no Haiti. Em seguida, traz-se informações sobre o desastre, comparando o cenário antes e depois do terremoto. Também é descrita a ajuda humanitária no país, principalmente pelo sistema de *clusters* da ONU, adotado em 2005. A atuação da IFRC no país é então apresentada, elencando o plano de ação adotado e suas principais contribuições.

Finalmente, é realizada a avaliação de performance da CAH da IFRC no país, utilizando-se os quatro critérios de análise trazidos da bibliografia, a saber, utilização de recursos financeiros, alcance dos resultados planejados, flexibilidade da cadeia e coordenação entre os atores; sendo os dois primeiros de cunho mais quantitativo e os dois últimos, qualitativo.

4.1 A Cadeia de Suprimentos da IFRC e suas Operações

Para se compreender a atuação logística da Federação Internacional da Cruz Vermelha (IFRC) é necessário avaliar sua cadeia de suprimentos, bem como as transformações recebidas com o projeto de regionalização; além das principais ferramentas logísticas utilizadas pela organização. Ambos os assuntos são tratados em seguida.

4.1.1 A Regionalização da Cadeia de Suprimentos da IFRC e suas Implicações

Como visto no primeiro capítulo, a gestão da cadeia de assistência humanitária (CAH) envolve diversos processos em diferentes organizações, sendo a logística humanitária somente uma das atividades básicas para o seu funcionamento. A logística humanitária, portanto, engloba funções como *sourcing* e aquisição (*procurement*); armazenagem e estocagem; transporte; e tecnologia de informação (THOMAS e KOPCZAK, 2005). Sendo assim, tendo sido analisado o conceito da CAH, é necessário verificar como a Federação Internacional da Cruz Vermelha (IFRC) operacionaliza e controla sua cadeia logística.

Como apontado por Kóvacs e Spens (2011), o campo da logística humanitária internacional surgiu juntamente com a criação da IFRC, em 1919. Desde então, a Federação vem expandindo e aprimorando sua atuação no mundo, principalmente no que tange à logística humanitária. Até 2005, a IFRC vinha realizando suas operações humanitárias através de uma cadeia de suprimentos do tipo centralizada, tendo a sua sede em Genebra como o centro tomador de decisões. Segundo Gatignon *et al* (2010), a cadeia centralizada da organização sobrecarregava a sede em Genebra com funções de aquisição, *sourcing*, gestão de frota, além de centralizar grande parte do estoque em Genebra. Além disso, este tipo de cadeia encarecia o transporte de itens emergenciais, uma vez que grande parte era realizada pela via aérea. Finalmente, a distância da sede da IFRC dos locais mais propícios à ocorrência de desastres atrasava a resposta da organização, além de dificultar a contratação de fornecedores locais.

Estas dificuldades ficaram claras quando ocorreu o Tsunami no Oceano Índico, em 2004, que, segundo Jahre (2008), evidenciou a necessidade de *lead times* mais curtos, mais baratos e mais eficazes no auxílio às vítimas. Sendo assim, em 2005, seguindo a tendência de outras organizações, como a ONU, que dividiu as operações humanitárias em *clusters* de atuação, como se verá mais adiante, a IFRC optou por regionalizar, ou seja, descentralizar a gestão de sua cadeia logística internacional (GATIGNON *et al*, 2010).

A descentralização implicou em mudanças na cadeia de suprimentos da organização principalmente no que tange à descentralização da tomada de decisões, tornando a resposta da IFRC às emergências melhor, mais rápida, e mais barata (GATIGNON *et al*, 2010). Sendo assim, a IFRC foi capaz de operacionalizar o objetivo de criar capacidade de resposta nas Sociedades Nacionais, que, mesmo não conseguindo responder adequadamente a algum tipo de desastre no momento de sua ocorrência, puderam ser assessoradas pela IFRC, de modo a conseguir se recuperar e, posteriormente, se prevenir (JAHRE, 2008).

Segundo Jahre *et al* (2009), o conceito regional utilizado pela IFRC tem por objetivo a redução das consequências negativas da falta de conhecimento local e das longas distâncias das áreas afetadas, sendo baseado principalmente: (i) na pré-disposição de estoques e localização de armazéns nas áreas mais propícias para a ocorrência de desastres; (ii) no *sourcing* local por meio de uma rede de fornecedores locais; (iii) capacitação da mão de obra local pela presença de pessoal treinado nas Unidades Regionais de Logística (RLU – sigla em inglês); (iv) transferência das responsabilidades gerenciais das operações para as RLU's.

Deste modo, a descentralização permite que se una o conhecimento técnico-profissional do secretariado da IFRC, em Genebra, com o conhecimento local em termos culturais, além de proporcionar a redução dos custos, uma vez que a redução das distâncias reduz o tempo e os

custos de transporte (GATIGNON *et al*, 2010). Sendo assim, a regionalização possibilitou à IFRC ter uma reposta logística eficiente, devido à redução dos custos, e, ao mesmo tempo, eficaz, por ser mais adequada às necessidades locais.

A regionalização, entretanto, apresenta alguns problemas. Gatignon *et al* (2010) relatam o risco de distorção dos padrões estabelecidos pela IFRC na medida em que as Unidades Regionais de Logística (RLU's) se tornam responsáveis por esses processos. Além disso, os autores comentam sobre a dificuldades de se deslocar as relações com *stakeholders* que anteriormente lidavam diretamente com a sede em Genebra e agora tem de tratar com estas unidades regionais.

Jahre (2008), por sua vez, aponta problemas de âmbito operacional, como a coordenação mais complexa da cadeia devido ao aumento dos centros de tomada de decisão e do número de trabalhadores, que, por se tratar de um organismo internacional, engloba diferentes culturas, competências e formas de gestão. A autora também aponta o risco de se perder a visão global da organização devido ao aumento dos custos e da dificuldade de se gerenciar todos os níveis de resposta da cadeia, ou seja, da sede em Genebra para a RLU, da RLU para a Sociedade Nacional, e, finalmente, desta para com as equipes de apoio local.

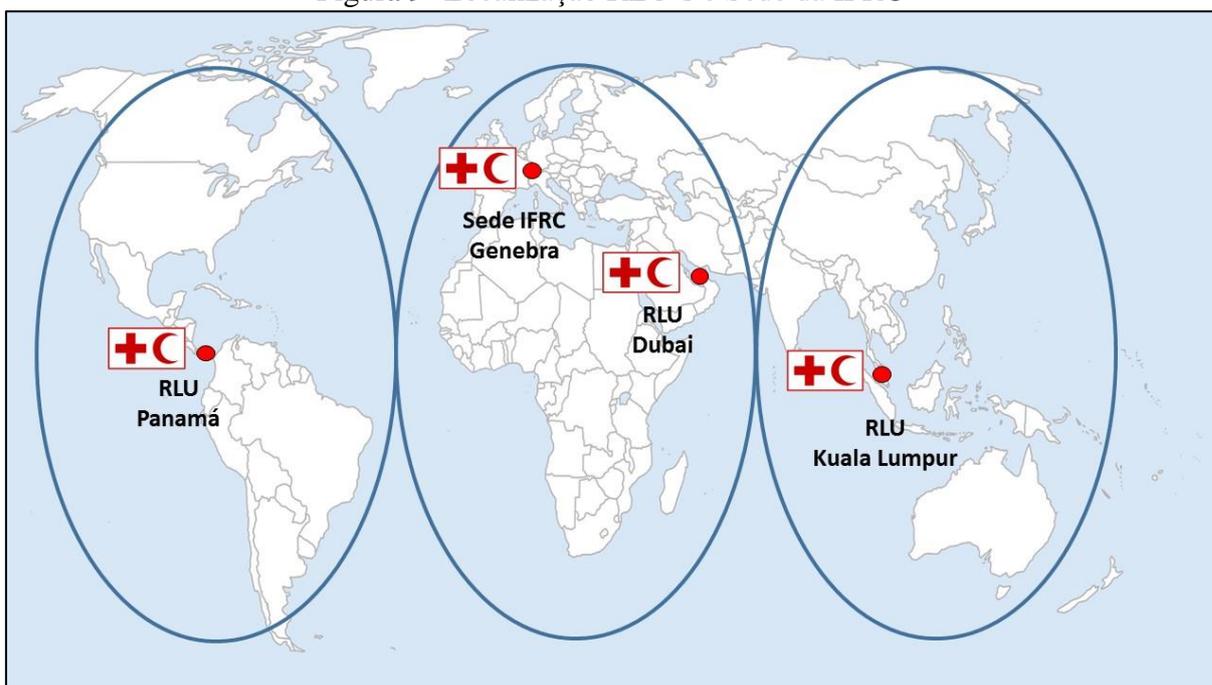
De acordo com Charles *et al* (2011), a estratégia de descentralização da IFRC foi sustentada por sete projetos logísticos, a saber: (i) a criação de três Unidades Regionais de Logística (RLU); (ii) a criação do Departamento de Mobilização de Recursos Logísticos (LRMD – sigla em inglês), localizado em Genebra; (iii) a estratégia de estoques globais pré-alocados; (iv) a implementação de sistemas de informação apurados; (v) estabelecimento dos acordos estruturais (*framework agreements*); (vi) implementação da padronização logística ao longo da cadeia de suprimentos; e, finalmente, (vii) a criação de um Centro de Aquisição Humanitária (HPC – sigla em inglês). Cada um destes sete projetos é analisado em seguida.

As Unidades Regionais de Logística representam um grande avanço na regionalização da cadeia de suprimentos da IFRC, uma vez que descentraliza a tomada de decisões que antes era feita na sede da organização, em Genebra, e agora passa a estar próxima às regiões afetadas. Estas três RLU's estão localizadas em Dubai, Kuala Lumpur e Panamá, e possuem as funções de mobilização de entregas, aquisição de bens e serviços, estocagem e armazenagem e gestão de frotas; além de serem um intermediário entre as Sociedades Nacionais, a IFRC, os fornecedores e o local do desastre (GATIGNON *et al*, 2010). Segundo Gatignon *et al* (2010), a escolha da localização das RLU's levou em consideração critérios como a capacidade logística local, a experiência prévia com a IFRC, a facilidade de tramitações políticas, além da localização de fornecedores. O Panamá, por exemplo, além de já ter tido experiência com a

IFRC em 2001, com a criação da Unidade Pan Americana de Resposta a Desastres (PADRU – sigla em inglês) também possui o maior canal marítimo do mundo.

Cada RLU é responsável pelo suporte de uma região específica, agregando em torno de 25 a 35 países, podendo entregar itens de assistência para até 20.000 lares, abastecendo até 5.000 famílias dentro de 48 horas (JAHRE, 2008). A RLU do Panamá é responsável pelas Américas; a de Dubai é responsável por Europa, África e Oriente Médio; e Kuala Lumpur, responsável por Ásia e Oceania, como demonstra a figura 9, abaixo:

Figura 9- Localização RLU's e Sede da IFRC



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Jahre (2008)

O Departamento de Mobilização de Recursos Logísticos (LRMD) é o órgão da IFRC localizado em Genebra responsável pela coordenação das atividades logísticas da organização pelo mundo (CHOMILIER *et al*, 2003). O LRMD trabalha em parceria com as RLU's, uma vez que são responsáveis pela provisão de ferramentas e serviços logísticos, pela aprovação do uso de dinheiro para operações, pelo firmamento dos acordos estruturais para alguns itens, dentre outras responsabilidades (JAHRE, 2008).

A estratégia de estoque global, por sua vez, nada mais é do que a descentralização da localização de estoques de modo a estarem mais próximos das áreas mais propícias à ocorrência de desastres, reduzindo os custos de transporte. Antigamente, os estoques estavam esparsamente distribuídos nas Sociedades Nacionais, com a regionalização, grande parte deles ficou centralizado nas RLU's, podendo ser trocado entre elas (*stock-swap*). Além disso, a IFRC

utiliza a postergação¹⁸ dos estoques, uma vez que estes não recebem identificação de destinatário ou doador até que seja requisitado.

Segundo Jareh (2008), existem quatro tipos de estoque na IFRC: (i) os estoques pertencentes à IFRC, os quais são localizados nas RLU's e geridos como estoques permanentes e numa política de reposição regular; (ii) os estoques das Sociedades Nacionais participantes, também localizados nas RLU's, mas geridos por acordos entre elas e as Sociedades Nacionais; (iii) os estoques consignados, que são localizados nas RLU's mas pertencentes aos fornecedores até que seja necessária a sua compra; e, finalmente, os estoques reservados aos fornecedores, que ficam em suas instalações, mas são de uso exclusivo da IFRC.

Jahre (2008) afirma que a regionalização da IFRC não poderia ter sido levada à cabo se não houvesse os sistemas de informação (TIC's) apropriados. Dentre os sistemas de informação mais cruciais para a IFRC está o *Software* de Logística Humanitária (HLS – sigla em inglês) que, segundo GATIGNON *et al* (2010), se assemelha a um ERP¹⁹, que permite à IFRC juntar informações diversas sobre o desastre ao mesmo tempo em que padroniza vários processos. Ainda segundo os autores, o HLS torna o trabalho das RLU's mais fácil, pois provê informações atualizadas e unificadas do desastre, simplifica a fase de mobilização de recursos por meio da criação de uma tabela que gerencia pedidos e doações, guia seus operadores por meio de processos padronizados de criação de requisição, cotações, contratos, etc.; finalmente, o HLS facilitava a rastreabilidade dos bens ao longo da CAH, emitindo remessas, recibos, criando, assim, dados estatísticos e indicadores de performance.

Jahre (2008) também cita outros dois sistemas de informação utilizados pela IFRC: o FLEETWAVE, um Sistema de Gestão de Transporte (TMS²⁰ – sigla em inglês) responsável pela gestão de frotas; e o LOGIC, Sistema de Gestão de Armazéns (WMS²¹ – sigla em inglês), responsável pelo gerenciamento das atividades de armazenagem. Além disso, existem as ferramentas de comunicação interna, como o FedNet e um sistema próprio de e-mails. Finalmente, a autora comenta sobre a dificuldade de se conseguir doações para que sejam feitos

¹⁸ Postergação é uma estratégia da logística empresarial que consiste na postergação máxima da diferenciação do produto, possibilitando a redução dos prazos e das incertezas ao longo da cadeia de suprimentos, além de reduzir os custos de estoque, uma vez que os bens podem ser diferenciados à medida que a demanda surge (NOVAES, 2015)

¹⁹ ERP (*Enterprise Resource Planning*) é uma tecnologia de informação que integra outros sistemas operantes dentro da empresa, além de armazenar dados e gerir operações (RIZZI, *et al*, 1999).

²⁰ TMS (*Transport Management System*) é um tipo de tecnologia de informação que lida com soluções em transporte, como roteirização, custo de fretes, rastreamento, dentre outras (www.technopedia.com, 2016)

²¹ WMS (*Warehouse Management System*) é uma tecnologia de informação que, segundo Faber *et al* (2002, p. 382), “provê, armazena, e relata informações necessárias para a gestão eficiente do fluxo de produtos dentre de um armazém, desde sua entrada até seu despacho”

investimentos nestes sistemas, uma vez que eles são bastante elevados e as doações são mais raras em períodos entre desastres.

Os acordos estruturais (*framework agreements*) constituem uma importante parte da regionalização da CAH da IFRC. Segundo Chomilier *et al* (2003), estes acordos estruturais são acordos negociados previamente com os principais fornecedores para especificar e garantir a qualidade dos bens entregues, sua pronta entrega em caso de desastre, tudo isso a um preço competitivo. Além disso, a IFRC estabelece que seus fornecedores estoquem uma certa quantidade destes bens para uso exclusivo da organização. Estes acordos estruturais fazem parte de uma outra medida importante para a regionalização, que é a padronização de itens, processos, atividades e procedimentos de compras de modo a agilizar a resposta logística da organização (CHOMILIER *et al*, 2010). Segundo JAHRE (2008), esta padronização é especialmente necessária no caso da IFRC, pois, com o acréscimo das RLU's, mais atividades são desenvolvidas em uma escala ainda maior, devendo as RLU's obedecer aos padrões e repassá-los a outras unidades. Além disso, devido à transferência de responsabilidades para as RLU's, o LRMD, em Genebra tem mais tempo para aprimorar estes padrões. Segundo a autora, estes padrões consistem no Catálogo de Padrão Logístico, que descreve processos; e no Catálogo de Itens de Emergência, que dá as especificações de itens a serem comprados e usados. Já processos de compra, armazenagem e transporte estão contidos em manuais.

Finalmente, o último projeto da regionalização da cadeia de suprimentos da IFRC foi o estabelecimento do Centro de Aquisição Humanitária, representado pelo Serviço de Logística Global (GLS – sigla em inglês) da IFRC. O GLS é o braço logístico da IFRC, responsável pela entrega de bens e serviços logísticos para a Federação e para as Sociedades Nacionais por meio de uma rede de atendimento global de hubs localizados em Kuala Lumpur, Panamá, Beirut, Las Palmas e Nairóbi (IFRC, 2012c). O GLS não tem fins lucrativos e possui mais de 90 anos de experiência em logística humanitária, atendo a mais de 60 operações humanitárias por ano (IFRC, 2010f). A mudança trazida pela regionalização foi que, a partir de 2005, a Direção Geral para Ajuda Humanitária e Proteção Civil da União Europeia (ECHO) passou a considerar o GLS como um provedor de serviço logístico, não somente para a IFRC, mas também para outros parceiros humanitários, como ONG's, Estados, exército e empresas (IFRC, 2011).

Sendo assim, o GLS possui dois tipos de parceiros: o interno, representado pelas Sociedades Nacionais e o secretariado da IFRC; e o externo, como doadores, entidades comerciais, agências humanitárias e forças armadas (IFRC, 2012c). O GLS implementou consideravelmente a capacidade de resposta da IFRC ao longo dos anos. Atualmente, oferece um serviço flexível ao tamanho dos desastres, atuando na aquisição de bens e serviços, na

gestão de frotas da Federação, em atividades de armazenagem, na pré-disposição de estoques de emergência, podendo atender mais de 450 mil pessoas em qualquer lugar do mundo entre 24 e 48 horas (IFRC, 2010f). Outro relatório ajusta este nível para cinco dias, ao invés de 18 dias, como era antigamente (IFRC, 2012c). Sendo assim, o GLS trabalha para alcançar três objetivos principais: (i) auxiliar no desenvolvimento da capacidade logística das Sociedades Nacionais; (ii) melhorar a capacidade da IFRC em prover serviços de prevenção e resposta a desastres; (iii) e prover serviços logísticos a parceiros à fim de manter a sustentabilidade financeira e independência da organização (IFRC, 2012c).

4.1.2 A Atuação Logística da IFRC: Principais Ferramentas

De acordo com Jahre (2008), os três componentes principais de uma operação de auxílio a desastres da IFRC são: socorro emergencial (*emergency relief*), água e saneamento, e saúde. Estes são apoiados pelos setores de finanças, tecnologia de informação (TIC's) e telecomunicações, administração e logística. O socorro emergencial se refere às atividades mais críticas à sobrevivência das vítimas nas primeiras horas do desastre, além de incluir a avaliação do desastre por meio de equipes especializadas da organização. Segundo a autora, estas equipes fazem parte de um grupo de ferramentas de resposta logística global da IFRC, sendo elas: o Time Regional de Resposta a Desastre (RDRT – sigla em inglês); o Time de Coordenação de Avaliação de Campo (FACT – sigla em inglês); e as Unidades de Resposta a Emergência (ERU – sigla em inglês); além do Fundo de Emergência para Auxílio a Desastres (DREF – sigla em inglês). Cada um destes itens é avaliado em seguida.

O Time Regional de Resposta a Desastre (RDRT) é uma iniciativa que surgiu em 1998 com o intuito de desenvolver a capacidade local de resposta a desastres. Sendo assim, os RDRT's são a primeira resposta ao desastre, sendo composta por um time regional de resposta a desastres especializado em áreas de assistência como saúde, água e saneamento, logística, dentre outras. Esta equipe é composta por voluntários das Sociedades Nacionais da região, mas trabalham em conjunto com times internacionais enviados pela IFRC em caso de desastres maiores, recebendo apoio, por exemplo, do FACT e das ERU's (IFRC, 2016).

O Time de Coordenação de Avaliação de Campo (FACT), por sua vez, consiste em uma equipe de 20 a 30 gerentes voluntários da IFRC, provenientes de várias partes do mundo com treinamentos em áreas específicas de uma operação de auxílio a desastre. Sua função é fazer a avaliação rápida das necessidades exigidas pelo desastre no local, além de recomendar e iniciar a operação de auxílio mais indicada, coordenando os demais atores da cadeia de assistência

humanitária (CHOMILIER *et al*, 2010). O FACT leva de 12 a 24 horas para ser colocado, sendo que, ao chegar no local, o RDRT se torna parte dele. O FACT faz a avaliação juntamente com outros atores como ONG's e a ONU, negociando e coordenando as funções de cada um. A avaliação gera um pedido para doação, que é enviado à sede em Genebra e, em seguida, divulgado para as Sociedades Nacionais e outros doadores. Em síntese, O FACT facilita e coordena o início das atividades, tanto da IFRC como da ICRC, quanto dos demais parceiros envolvidos no desastre. Como a IFRC visa a construção de capacidade de resposta local, o FACT não costuma durar mais de quatro semanas no local, passando sua reponsabilidade para a Sociedade Nacional responsável (JAHRE, 2008).

As Unidades de Resposta a Emergências (ERU), por sua vez, são ferramentas de resposta rápida da IFRC e da ICRC composto por técnicos voluntários do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC) com habilidades e equipamentos específicos e padronizados em quatro áreas: logística, saúde, telecomunicações e água e saneamento (CHOMELIER *et al*, 2010). A padronização dos treinamentos e equipamentos que as ERU's recebem é importante, pois, tendo em vista que estas unidades são compostas por voluntários de diferentes nacionalidades, a padronização permite que se tenha a mesma resposta independentemente de onde tenha vindo ou por que ela fora formada (JAHRE, 2008). É importante citar que a ERU de logística costuma ser a primeira a chegar em campo, pois auxilia a Sociedade Nacional a organizar a rede de suprimentos, recebimento, estocagem, armazenagem, desembarço aduaneiro e distribuição, além de avaliar toda a infraestrutura logística do local de modo a facilitar o trabalho das demais ERU's possam vir (JAHRE, 2008). Da mesma forma que o FACT, as ERU's, ao final da missão, transferem suas responsabilidades à Sociedade Nacional.

Finalmente, é importante ressaltar a importância do Fundo de Emergência para Auxílio a Desastre (DREF – sigla em inglês), que é um fundo sem uso exclusivo de operação, ou seja, sem destino prévio, criado pela IFRC em 1985 para dar suporte imediato à Sociedade Nacional em caso de ocorrência de algum desastre. A autorização da quantia consegue ser liberada em até 24 horas, não havendo recuperação automática da mesma (JAHRE, 2008).

4.1.3 As Fases da Operação Logística da IFRC

De acordo com Bush (2006 *apud* JAREH, 2008) e CHOMILIER (2010), as operações logísticas da IFRC podem ser divididas nas seguintes fases: (i) avaliação; (ii) consolidação das necessidades e publicação; (iii) sourcing e aquisição; (iv) transporte e rastreamento; (v)

recebimento e armazenagem; e finalmente, (vi) distribuição. Estas fases são representadas na Figura 10, abaixo:

Figura 10- Etapas das Operações Logísticas da IFRC



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Jahre, 2008

Na ocorrência de um desastre, dependendo de sua magnitude, a primeira medida da IFRC é enviar um FACT para o local, onde é realizada a fase de avaliação, juntamente com os RDRT e as ERU's especializadas. Nesta fase, não somente é avaliada a quantidade necessária de bens e serviços para a recuperação, como também as condições de infraestrutura, as organizações envolvidas, disponibilidade de armazéns, dentro outras. Na segunda etapa, o FACT centraliza os pedidos e informações na Tabela de Mobilização de Auxílio (RMT – sigla em inglês), em Genebra, sendo publicada, em seguida, para os doadores. Esta etapa é crucial, pois ela fornece as informações necessárias para que o LRMD e a RLU mais próxima mobilizem a rede fornecedores.

Em seguida, na etapa de *sourcing* e aquisição, são selecionados e contratados os provedores de serviço e fornecedores; lembrando que, com a reforma de 2006, não é mais a IFRC em Genebra a responsável principal pela contratação de fornecedores próximos ao local do desastre, mas as RLU's. Tendo sido recebidos os materiais, dá-se início à quarta fase, na qual é feito o agendamento de transporte, desembaraço aduaneiro, contratação do seguro, entre outras atividades responsáveis por mobilizar os bens recebidos. A frota de veículos vem diretamente da IFRC, não precisando de serviço terceirizado. Com a mobilização dos recursos, toda gestão de estoque e armazenagem é feita na quinta fase, que inclui os processos de recebimento, estocagem, seguro, despacho, etc.

Finalmente, na última fase da operação, é feita a distribuição do material nos pontos de distribuição. É importante ressaltar que a RLU está presente em quase todas as etapas, servindo de intermediário e apoiador tanto da IFRC quanto das Sociedades Nacionais.

Tendo sido descrito o funcionamento da cadeia de suprimentos da IFRC, as principais ferramentas logísticas, bem como o processo de regionalização e suas implicações, as sessões seguintes tratam do terremoto no Haiti, em 2010. O estudo sobre logística realizado até então contribuiu para que se entenda as operações logísticas no Haiti pela IFRC.

4.2 Contextualização do Desastre

O desastre humanitário no Haiti foi um dos maiores já enfrentados até então não somente devido a sua magnitude, mas também devido à complexidade da resposta humanitária internacional enviada em auxílio às vítimas, tendo sido considerada pela IFRC como “a maior operação humanitária já realizada em um único país na história do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC)” (IFRC, 2010b, p. 6). Conforme afirmam Bui *et al* (2000, quando se tem um desastre desta magnitude, ainda mais em um país em desenvolvimento, o auxílio de múltiplas agências internacionais se faz necessária, uma vez que a capacidade interna de resposta é muito fraca ou quase nula (HOLGUÍN-VERAS *et al* 2012)

Diversas organizações humanitárias já estavam presentes no Haiti mesmo antes do terremoto devido a outros desastres naturais como seis furacões entre 2007 e 2008, além de problemas sociais e instabilidade política. De fato, devido a estes e outros problemas, diversas organizações internacionais já estavam presentes no local quando o terremoto aconteceu, dentre elas, algumas agências da ONU como a UNICEF, a WPF e as forças de paz da MINUSTAH; também estavam presentes algumas organizações não governamentais internacionais (ONGI's) como a *World Vision International*, Médicos sem Fronteiras, Oxfam, dentre outras (MARTINEZ *et al*, 2010). A IFRC também estava presente no local, contando com uma delegação permanente no Haiti por meio da Cruz Vermelha Haitiana (CVH).

Deste modo, o auxílio humanitário internacional foi intenso, fazendo com que a ONU dividisse a ação internacional em áreas de atuação, ou *clusters*, para que pudessem coordenar as atividades segundo suas áreas de especialização. A IFRC teve um papel crucial não somente em seu *cluster* de responsabilidade, mas também em outros setores da ajuda humanitária, dispendendo recursos e pessoal para tal.

Esta sessão está estruturada de modo a apresentar o contexto haitiano antes e depois do terremoto, buscando elencar as principais dificuldades do desastre. Em seguida, são avaliados cinco principais dos 12 *clusters* criados pela ONU, elencando os principais objetivos e dificuldades encontradas. Em continuação, é descrita a atuação da IFRC no país, descrevendo o plano de ação e os programas para a recuperação do país. Finalmente, é realizada a análise de performance da cadeia logística de assistência humanitária da IFRC com base nos critérios de utilização de recursos (eficiência), atingimento dos resultados (eficácia), flexibilidade de resposta e coordenação na cadeia.

4.2.1 Contexto Haitiano Anterior ao Desastre

Relatado pelo Banco Mundial como o país mais pobre do Hemisfério Ocidental (WORLD BANK, 2016), o Haiti, em 2010, contava com uma população que ultrapassava nove milhões de habitantes, sendo que deste valor, 67% viviam abaixo da linha da pobreza, ou seja, com menos de dois dólares por dia, além de uma taxa de desemprego nacional em torno de 30% (BELLERIVE, 2010). Além disso, o Haiti ainda estava se recuperando de outros desastres naturais, como os seis furacões que atacaram o país entre 2007 e 2008. Segundo a Avaliação de Necessidade Pós-Desastre (PDNA – sigla em inglês), do Banco Mundial, em média, 15% da população total do Haiti foi afetada diretamente pelo tremor (BELLERIVE, 2010). Conforme indica a Tabela 4, metade da população do Haiti vivia nas cidades, e desta população urbana, mais da metade estava em Port au Prince quando ocorreu o terremoto. Além disso, a tabela mostra a piora nos índices econômicos como a queda no PIB de 3,08% para -5,5%; além da inflação anual, que era de -0,01% e passou a ser 5,7%. A Tabela 4, abaixo, mostra indicadores de desenvolvimento, conforme o banco de dados do Banco Mundial, antes e após o terremoto:

Tabela 4- Indicadores Pré e Pós Desastre no Haiti

Área	Indicadores	2009	2010
Demografia	População total	9.852.953	9.999.617
	População na capital e percentual com relação à urbana	2.642.763 (53%)	2.140.638 (41%)
	População urbana e percentual com relação ao total	4.978.007 (50%)	5.201.401 (52%)
	População rural e percentual com relação ao total	4.874.946 (49%)	4.798.216 (47%)
Economia	PIB (US\$)	6.585 bi	6.623 bi
	Taxa de crescimento do PIB	3,08%	- 5,5%
	PIB per capita (US\$)	668.3	662.3
	Inflação (preço consumidor)	- 0,01%	5,69%
	Coefficiente de Gini per capita (US\$)	680	650
Saúde	Expectativa de vida ao nascer (anos)	60,8	61,2
	Taxa de mortalidade materna (a cada 100 mil nascimentos)	408	389
	Taxa de mortalidade infantil (a cada mil nascimentos)	28,1	29,9
	Gastos em saúde per capita (US\$)	44,07	54,83
	Percentual de prevalência de HIV (15-49 anos)	2,1%	2,1%
	Percentual da população acima de 65 anos	4,4%	4,4%
Saneamento	Percentual da população com acesso à saneamento	25,5%	25,9%
	Percentual da população com acesso à água potável	59,6%	59,3%

Fonte: elaborado pelo autor (2016) com base em Bellerive, 2010

Com relação à infraestrutura do local, Martinez *et al* (2010) relatam que ela já era insuficiente e de baixa qualidade, afirmando que a maioria dos edifícios não tinham fundamento estrutural. Segundo a CIA World Fact Book (CIA, 2016), dos 4,160 quilômetros de ruas no país, apenas 24% eram pavimentadas. Holguín-Veras *et al* (2012) também relatam que a capacidade de resposta do Haiti estava no menor nível quando o desastre ocorreu. Como reporta o relatório da IFRC (2010, p.5. Tradução livre²²), “o desastre no Haiti não é o terremoto. O que estamos vendo aqui é o que acontece quando um desastre natural extremo ocorre nas vidas de pessoas que já são assustadoramente vulneráveis”.

Ainda segundo este relatório do Banco Mundial, o país já sofria com insegurança política, corrupção, desastres naturais, fuga de cérebros, acordos de comércio desfavoráveis e uma pobre administração (BELLERIVE, 2010). Além disso, a desigualdade social no país era evidente. Davidson (2011) relata que quatro por cento dos haitianos detinham 66% da renda nacional e que apenas um por cento recebia 55% da renda nacional.

4.2.2 Contexto Local Logo Após o Desastre

Às 16:53, hora local, do dia 12 de janeiro de 2010, um tremor de magnitude 7.3 na escala Richter teve início na Falha de Enriquillo, localizada a 16 mil quilômetros da capital haitiana, Port au Prince, se faz sentir em várias cidades no Haiti, causando a morte de mais de 200 mil pessoas, deixando mais de 300 mil feridos e mais de 2.3 milhões desabrigados (BELLERIVE, 2010). Dentre as perdas humanas estão incluídas algumas das lideranças locais e internacionais como membros da MINUSTAH (Missão da ONU para a Estabilização do Haiti), funcionários públicos, além de lideranças religiosas locais (HOLGUÍN-VERAS *et al*, 2012). O custo à economia nacional foi estimado em torno de oito bilhões de dólares (UNDP, 2010).

O terremoto afetou grave e subitamente a capital haitiana, centro administrativo e econômico do país, além da zona mais populosa. Entre 30% e 60% das construções na capital foram gravemente danificadas ou colidiram (BELLERIVE, 2010). Sendo assim, o terremoto danificou a infraestrutura local e deixou a capital sem eletricidade ou redes telefônicas, além de bloquear o acesso das principais rodovias. O acesso à água potável, que já era ruim, ficou ainda pior. Segundo a IFRC (2010a), metade da população tinha acesso permanente à água potável.

Segundo informa as primeiras avaliações da IFRC (2010a), havia necessidade urgente de acesso às vítimas, busca e resgate, instalações médicas e medicamentos, água potável e

²² “The disaster of Haiti is not the earthquake. What we are seeing here is what happens when an extreme natural event occurs in the lives of people who are already frighteningly vulnerable”.

saneamento, alimentos, abrigos emergenciais, além da necessidade de se reestabelecer as redes de transporte e telecomunicações.

4.3 A Ajuda Humanitária Internacional ao Terremoto no Haiti de 2010

Como citado anteriormente, a complexidade do desastre no Haiti é fruto de uma catástrofe súbita e fatal em uma população que, desde antes, era vulnerável. Devido à baixa capacidade de resposta do país, muitas agências de assistência humanitária participaram das operações de auxílio, embora de maneira desordenada, como é apresentado no trabalho. As seguintes sessões tratam de relatar as atividades destas agências internacionais, dando um enfoque ao sistema de *clusters* da ONU, mas, principalmente, às atividades desempenhadas pela IFRC no país na fase de recuperação do terremoto.

4.3.1 O Sistema de *Clusters* da ONU

Tendo em vista os problemas de coordenação da assistência humanitária internacional, evidenciado no Tsunami de 2004, principalmente, a ONU, a partir de agosto de 2005, por meio da Revisão da Resposta Humanitária, buscou avaliar a capacidade de resposta humanitária, não somente das agências da ONU, mas do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC) e de outras ONGI's (COZZOLINO, 2012). Deste modo, foi implementado um novo modelo de gestão, baseado na divisão das operações de assistência em áreas de responsabilidade: o sistema de *clusters*. Este sistema foi introduzido pelo Comitê Permanente entre Agências (IASC – sigla em inglês), visando assegurar a previsibilidade e responsabilidade nas respostas internacionais às emergências humanitárias pelo esclarecimento da divisão de trabalho entre as organizações envolvidas, melhorando, assim, seus papéis e responsabilidades dentro de seus setores de atuação (WONG, 2012).

Sendo assim, esta estratégia auxilia a cooperação entre diversas agências humanitárias e ONG's no desenvolvimento de políticas, soluções de problemas internos aos *clusters*, guia de operações e organização de apoio em campo (UNOCHA, 2016). Segundo Davidson (2011), as agências líderes dos *clusters* são responsáveis pelo apoio técnico, pelo planejamento de longo prazo e pelo fortalecimento de parcerias. Além disso, espera-se que estas agências estabeleçam padrões e políticas de resposta, além de possuir capacidade adicional em fornecer pessoal ou canalizar fundos para o *cluster*.

O Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (UNOCHA – sigla em inglês) é responsável por mobilizar e coordenar a ação dos agentes humanitários, fazendo com quem se tenha uma resposta coordenada e rápida às emergências (WONG, 2012). A IASC, por sua vez, visa facilitar o diálogo entre a ONU e seus parceiros humanitários pela resolução de disputas, divisão de responsabilidades, identificação de problemas, entre outros. Segundo Wong (2012), enquanto que a IASC é o mecanismo primeiro de comunicação entre as agências humanitárias e a ONU, a UNOCHA é quem assegura que as operações sejam propriamente realizadas.

No dia seguinte ao desastre, a ONU colocou em prática o sistema de *clusters*, sendo cada um liderado em parceria com um ministério do governo haitiano ou por seu correspondente. As operações foram divididas em 12 áreas identificadas a partir das avaliações preliminares vindas, principalmente, da IFRC. Os *clusters* são representados na Tabela 5, abaixo:

Tabela 5- *Clusters* de Resposta Humanitária e suas Agências Responsáveis

Função	Agência
Coordenação e Administração em Campo	IOM
Educação	UNICEF
Abrigo Emergencial e Itens não comestíveis	IOM/IFRC
Alimentos	WFP
Logística	WFP
Nutrição	UNICEF
Proteção (Direitos Humanos)	OHCHR/UNICEF/UNFPA
Água e Saneamento	UNICEF
Agricultura e Segurança Alimentar	FAO
Recuperação de Desenvolvimento	UNDP
Telecomunicações	WFP
Saúde	WHO/PAHO

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Martinez *et al* (2010)

Como se pode observar, a IFRC foi responsabilizada pelo *Cluster* de Abrigo e Itens não Comestíveis, juntamente com a Organização Internacional para Migrações, da ONU, a qual passou a coordenação do *cluster* para a IFRC no dia 13 de fevereiro. A IFRC manteve a coordenação do *cluster* até o dia dez de novembro do mesmo ano, quando, finalmente, transferiu a coordenação para a o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN_HABITAT) (IFRC, 2010b). É importante lembrar que a IFRC, mesmo sendo a agência líder do *cluster* de abrigo, não deixou de atuar em outros campos, como o de saúde, água e saneamento, sustentabilidade econômica, dentre outras.

Para se compreender melhor a atuação dos *clusters* nas fases iniciais do desastre, com base em Martinez *et al* (2010), foram elencadas cinco áreas principais de análise, a saber: (i) logística em acesso, (ii) saúde, (iii) alimentos, (iv) abrigo e itens não comestíveis e (v) água e

saneamento. São melhor descritos os itens i e iv. O primeiro por fazer referência à atuação em logística humanitária e o segundo por ser a área sob responsabilidade da IFRC.

O primeiro *cluster*, de logística e acesso, foi liderado pelo Programa Mundial de Alimentos da ONU (WFP – sigla em inglês) e acaba por ser um dos mais importantes, uma vez que, como afirmado por Van Wassenhove (2005), nas primeiras 72 horas do desastre, as operações logísticas são capazes de fazer sua maior contribuição. Isso não é difícil de se compreender, uma vez que, ao se estabelecer e facilitar as linhas de acesso, distribuir os pontos de atendimento e proporcionar uma entrega de bens, serviços e pessoas de uma forma rápida, eficiente e segura, a logística humanitária possibilita, ou ao menos, facilita o trabalho dos demais *clusters*. Como apontado por Jahre (2008), as unidades de resposta emergencial da IFRC, as ERU's, especializadas em logística costumam ser as primeiras a chegar no local do desastre.

Segundo Holguín-Veras *et al* (2012), as operações logísticas no Haiti não saíram de maneira suave e eficiente, antes, as agências tiveram problemas principalmente na distribuição dos bens às vítimas. Os autores citam alguns destes problemas como a crise de caminhões, uma vez que, devido aos escombros, somente caminhões pequenos conseguiam se locomover nas cidades. Ironicamente, a ONU dispunha de caminhões perto do aeroporto, mas devido ao seu porte, não foram eficientes na distribuição. Os autores também relatam que o problema de falta de capilaridade na distribuição foi tão grave que foi necessário que se jogassem alguns itens por avião, medida duramente criticada pela mídia, uma vez que as vítimas mais necessitadas são as que menos tem acesso aos itens neste caso.

O objetivo principal do *cluster* logístico era o de maximizar o acesso das agências para as vítimas e fazer a entrega rápida dos itens requisitados (MARTINEZ *et al*, 2010). Os problemas principais elencados pelos autores eram os de uso limitado as plataformas logísticas (aeroportos, portos e rodovias), sendo forçados a utilizar as plataformas da República Dominicana. Além disso, o excesso de fluxo de veículos, somado à danificação das rodovias que desembocavam na capital haitiana atrasava ainda mais o percurso.

O *cluster* da saúde, liderado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em parceria com a Organização Pan-Americana da Saúde (PAHO) se responsabilizou, num primeiro momento, por minimizar o tempo de fornecimento de tratamento médico emergencial para as vítimas, e, já na segunda semana, o *cluster* passou a atuar na contenção de doenças como diarreia e cólera (MARTINEZ *et al*, 2010). O *cluster* também contou com a participação de outras organizações como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), Médicos sem Fronteiras (MSF) e *Médecins du Monde*, além de outras 21 organizações. Dentre os principais problemas

ressaltados pelos autores estão a falta de instalações, médicos e medicamentos para atender a uma demanda imprevisível e crescente, falta de eletricidade e de espaço de armazenamento, além de problemas relacionados com segurança.

O *cluster* responsável por alimentos também esteve sob a coordenação do Programa Mundial de Alimentos da ONU (WFP), cujo objetivo principal era maximizar a entrega de alimentos dentro do menor tempo possível (MARTINEZ *et al*, 2010). Dentre as principais dificuldades encontradas então a falta de combustível para a entrega dos mantimentos, capacidade limitada de recebimento e distribuição, e o problema de segurança, dado que os comboios tiveram de ser escoltados pelas forças de paz da ONU no Haiti, a MINUSTAH. Além disso, os autores relatam que parte dos estoques pré-alocados, contendo alimentos e itens não comestíveis foi destruído pelo terremoto.

Já com relação à área de água e saneamento, a UNICEF foi a agência responsável pela distribuição e tratamento da água no local, atividade crucial para qualquer operação de resposta a desastre, principalmente em sua fase inicial (JAHRE, 2008). Segundo a IFRC (2010), estimou-se que era necessário de quatro a cinco litros de água por pessoa por dia para uma população de mais de um milhão de pessoas. Segundo Martinez *et al* (2010), os principais problemas enfrentados foram a dificuldade de se atender e prever a demanda por água, falta de canais para distribuição e problemas de segurança. É importante citar que era necessário que se fizesse a verificação da qualidade da água no local, o que atrasava ainda mais sua distribuição.

Finalmente, em se tratando do *cluster* de abrigo e itens não comestíveis, a IFRC foi a agência responsável pela coordenação das atividades de distribuição dos itens, construção dos acampamentos e sua consequente supervisão. Os acampamentos somavam mais 800 mil pessoas (MARTINEZ *et al* (2010). Dentre os principais problemas citadas por Martinez *et al* (2010) estão a falta de itens para a distribuição, falta de transportes e de pessoas, além do problema de segurança no carregamento e distribuição dos itens.

O *cluster* de abrigo e itens não comestíveis é responsável pelo estabelecimento de abrigo emergencial, definido pela IFRC e pela UNOCHA como sendo “satisfação das necessidades de abrigo básicas e imediatas que assegurem a sobrevivência de pessoas afetadas por desastres (...) Esta definição exclui explicitamente a construção e casas transitórias e permanentes”. (DAVIDSON, 2011, p 13). A atuação deste *cluster* é melhor detalhada na sessão seguinte

Segundo Wong (2012), a ativação do sistema de *clusters* foi prejudicada pela inexperiência por parte da maioria das agências humanitárias presentes, pela dificuldade de adaptação da resposta ao desastre no ambiente urbano e pela fraca liderança da entre os atores.

4.3.2 A Resposta Humanitária da IFRC no Haiti

Segundo a IFRC (2011), a operação humanitária realizada pela organização no terremoto do Haiti foi uma das maiores da história, trazendo mais de 1.500 delegados de 59 Sociedades Nacionais e mobilizando mais de 13 mil toneladas itens de auxílio somente nos primeiros sete meses de operação. Segundo o relatório final da IFRC (2015a), a operação tomou 20% de todos os fundos do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC). Imediatamente após o terremoto, foi enviada um Time de Coordenação e Avaliação em Campo (FACT) de 12 pessoas, sendo que quatro delas vieram de Santo Domingo, República Dominicana. Juntamente com o FACT, vieram 21 ERU's (Unidade de Resposta Emergencial) provenientes de diferentes Sociedades Nacionais, principalmente da Cruzes Vermelhas Espanhola e Alemã. Além disso, o Fundo de Emergência para Auxílio a Desastre (DREF – sigla em inglês) foi acionado, alocando 500 mil francos suíços para a Cruz Vermelha Haitiana (CVH) (IFRC 2015a).

Logo que ocorreu o terremoto, o primeiro contato do IMRC se deu através da Cruz Vermelha Haitiana (CVH) que, em conjunto com o Time Regional de Resposta a Desastres (RDRT), foi capaz de realizar as primeiras avaliações de necessidade (IFRC, 2010b). Já no mês seguinte, os três entes componentes da IMRC, bem como seus parceiros, se reuniram em Montreal para definir uma estratégia de ação no Haiti e as áreas prioritárias de atuação durante a fase de auxílio emergencial. Foi definido, inicialmente, um plano de ação para a fase de resposta ao terremoto do Haiti que incluísse a provisão de serviços de saúde, abrigo transitório, água e serviços de saneamento, além do fortalecimento da capacidade da Cruz Vermelha Haitiana (CVH). Para tanto criou-se para a primeira fase das operações três pilares de ação: o pilar de (i) Operações ao Terremoto, (ii) Prevenção de Desastres e (iii) Fortalecimento da Sociedade Nacional, ou seja, a CVH.

O primeiro pilar visava satisfazer as necessidades imediatas das vítimas de modo a garantir sua sobrevivência e dignidade nas fases iniciais de resposta ao desastre. Este pilar foi dividido em cinco áreas de operação: itens de assistência não-alimentar, abrigo, saúde, água e saneamento e sustentabilidade econômica social (IFRC, 2010c). O segundo pilar da operação, Prevenção de Desastres, tinha por objetivo a redução de riscos por meio da gestão de desastres de modo a garantir que as áreas de vulnerabilidade estivessem preparadas para desastres futuros. Além disso, objetivava-se capacitar a CVH a tomar fortalecer sua capacidade de resposta e prevenção a desastres. (IFRC, 2010c). O terceiro e último pilar da fase de resposta era o de Desenvolvimento da Sociedade Nacional representa o coração das atividades da IFRC ao ter

como objetivo o fortalecimento da capacidade de resposta das Sociedades Nacionais, possibilitando-as que melhor se organizem, respondam e auxiliem os governos locais.

A partir de dezembro de 2011, a organização deu início à fase de recuperação, reformulando o plano de ação anterior, transformando os três pilares em dois principais: Operação de Recuperação do Terremoto e Desenvolvimento da Sociedade Nacional. Os objetivos, então se resumiram a três principais: (i) dar suporte às comunidades afetadas pelo terremoto, tanto na zona urbana como na rural; (ii) implementar o Programa Integrado de Aproximação de Vizinhança (*Integrated Neighborhood Approach Programme - INA*); e (iii) fortalecer da Cruz Vermelha Haitiana (CVH) (IFRC, 2012a). Ambos os pilares são representados na Figura 11, abaixo:

Figura 11- Pilares do Plano de Ação da IFRC no Haiti de 2011 a 2013



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IFRC, 2012a

4.3.2.1 O Primeiro Pilar: Operação de Recuperação do Terremoto

Segundo o último plano de ação revisado das operações (IFRC, 2012a), o primeiro pilar tinha como objetivo possibilitar a transição das populações nos acampamentos para suas comunidades de origem. Este pilar contava fortemente com a participação da comunidade local, pois ajudava a IFRC a implementar ações mais efetivas com o conhecimento local, além de não sobrecarregar a organização. O primeiro pilar também foi dividido nas operações urbanas e rurais. Nas operações urbanas, mais especificamente, Port au Prince, existiam três programas:

o Programa de Aproximação de Vizinhança (INA – sigla em inglês); o Programa de Realocação e Retorno; e o Programa de Mitigação de Acampamento. Já nas operações rurais, mais especificamente, Léogâne, existiam dois programas, a saber: água e saneamento, e saúde.

O programa INA é um programa amplo que busca integrar os serviços essenciais, bem como a recuperação de infraestrutura, providos pela IFRC à comunidade local por meio do fomento da participação desta nas atividades realizadas pela organização (IFRC, 2012a). Este programa está de acordo com o princípio de construção de capacidade local da IFRC, reduzindo a dependência das Sociedades Nacionais. Por ser um projeto bastante ambicioso, deveria contar com alianças com o governo e outros parceiros. Deste modo, a IFRC compartilhava seus planos de atividades com as autoridades locais, recebendo sua aprovação na intervenção. O INA trabalha, portanto, com a reconstrução das comunidades já deslocadas dos acampamentos, com o objetivo de prover moradias mais saudáveis e seguras, provendo a infraestrutura necessária como água e saneamento, além de inserir as vítimas na economia local (IFRC, 2012b).

O segundo programa, de Realocação e Retorno, visava garantir que as vítimas do terremoto que estivessem morando no acampamento tivessem suas necessidades básicas supridas, além de serem capazes de tomar os primeiros passos para retornarem às suas vizinhanças, só que desta vez, em moradias mais saudáveis e seguras (IFRC, 2012b). Trata-se de uma etapa intermediária entre a completa realocação e a permanência no acampamento, a diferença dos demais programas é o foco na capacitação das famílias em serem capazes de retomar suas atividades e serem economicamente sustentáveis.

Finalmente, o último programa, de Mitigação de Acampamentos, é voltado para as pessoas que ainda estivessem morando nos acampamentos, visando garantir serviços básicos como água e saneamento, abrigo, redução de riscos e saúde. Ou seja, buscava garantir condições essenciais para a sobrevivência das famílias nos acampamentos até sua realocação.

Já com relação aos programas rurais, a IFRC, em parceria com a CVH, trabalhou na promoção dos programas de saúde e água e saneamento na região de Léogâne. Esta região foi a mais afetada pelo terremoto, uma vez que está próxima ao seu epicentro. Ambos os programas visam melhorar a qualidade da saúde da comunidade local: o programa de água e saneamento por meio da construção de pontos de água novos e reabilitação dos antigos, além da construção de instalações e conscientização sobre higiene; e o programa de saúde por meio de áreas como saúde infantil e materna, doenças transmitidas por água, doenças sexualmente transmissíveis, saúde e primeiros socorros de base comunitária e problemas psicossociais, que incluem violência de gênero (IFRC, 2012b).

4.3.2.2 O Segundo Pilar: Desenvolvimento da Sociedade Nacional

O segundo pilar de Desenvolvimento da Sociedade Nacional tem como objetivo tornar a CVH um parceiro forte e confiável para o governo do Haiti e sua população à fim de se fortalecer a capacidade da comunidade em se prevenir e responder a desastres, além de lidar com problemas crônicos de saúde pública. Para tanto, o apoio da IFRC se daria na forma de suporte financeiro, técnico ou em capacitações (IFRC 2012b). Como citado anteriormente, este pilar tem a CVH como foco, sendo ela a líder nas operações. A IFRC pretendia alcançar este objetivo pela ajuda à CVH em duas formas: ajuda na Estratégia 2010-2015; e ajuda nas áreas de saúde e gestão de desastre, ambas foco do trabalho da CVH.

A Estratégia 2010-2015 tem suas origens em 2009, quando a CVH lançou um plano de ação que ia de 2010 a 2012. Este plano levava em consideração outros dois planos: o Plano Interamericano, de 2007 a 2011; e a Estratégia 2010, da IFRC. Após o terremoto, em 2010, o plano de ação inicial da CVH precisou ser alterado visando responder aos novos desafios trazidos pelo desastre, surgindo, então, a Estratégia 2010-2015, composta por dois planos de ação: prevenção e resposta a desastre, e saúde. O primeiro plano objetivava a redução de riscos e impactos causados por desastre por meio da capacitação da CVH no âmbito nacional e regional. Já o plano de saúde envolvia ações nas áreas de saúde comunitária e emergencial, apoio psicológico, saúde preventiva e higiene, e, um dos problemas crônicos do Haiti, AIDS e HIV; além de prevenção de violência.

Para operacionalizar os dois pilares principais de toda a operação, a IFRC criou uma estrutura de suporte aos programas. Esta estrutura está dividida em cinco áreas de atuação: (i) Coordenadoria do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC); (ii) Comunicação; (iii) Diplomacia Humanitária; (iv) Lei de Desastre; e (v) Serviços Suporte. A Coordenadoria do IMRC, segundo o plano de ação da IFRC (2012b), é de responsabilidade do Secretariado da IFRC, em Genebra, sendo responsável por assegurar a eficiência e eficácia das operações do IMRC. No caso do Haiti, foram criadas seis Coordenadorias Técnicas nas áreas de água e saneamento; sustentabilidade econômica; assentamento; gestão de risco; prevenção da violência, mitigação e resposta; e, finalmente, avaliação, prestação de contas e aprendizado.

Com relação ao programa suporte de comunicação, o objetivo é manter a população atualizada quanto às operações do IMRC por meio da comunicação ativa com os envolvidos. A IFRC utilizou ferramentas como mensagens SMS, programas semanais de rádio, divulgações em rua, e panfletos, de modo a estabelecer canais de comunicação direta com a comunidade. Já a diplomacia humanitária, por sua vez, trata de representar os interesses da IMRC perante os

atores internacionais, sejam eles Estados, OIG's, ONGS's, bancos de desenvolvimento ou formadores de opinião.

O programa de Legislação de Desastre, antigamente conhecido como Leis, Regras e Princípios da Resposta Internacional a Desastres (IDRL – sigla em inglês), é responsável por todas as questões legais envolvidas na resposta a desastres da IFRC. No Haiti, por exemplo, este programa lidava com problemas sobre propriedade de terras, dado que grande parte dos direitos de posse estavam na esfera informal (IFRC, 2015a). Além disso, o programa é importante para as operações, uma vez que possibilita à IFRC atuar em um ambiente legal desconhecido, adaptando suas operações e a legislação local para melhor atender às vítimas.

Finalmente, a última estrutura de apoio criada pela IFRC foram os serviços de suporte, os quais incluem as áreas de tecnologia de informação e telecomunicações, logística, finanças, recursos humanos, segurança e gestão de riscos. Destes setores, serão descritas com mais afinco as operações logísticas, uma vez que, segundo a IFRC (2010c) elas foram as maiores já realizadas pela organização em apenas um país e por ser o foco do presente trabalho.

Já no início de 2010, a IFRC buscou estabelecer uma infraestrutura logística básica que desse apoio às atividades desempenhadas no país. Dentre os serviços logísticos prestados pelo programa estão: (i) aquisição de bens e serviços; (ii) desembarço aduaneiro de itens provenientes das modalidades aérea, marítima e terrestre; (iii) recebimento e manuseio de materiais; (iv) gestão de armazéns; (v) despacho e entrega de suprimentos para localidades indicadas pelos coordenadores dos programas; (vi) provisão de veículo leves e caminhões, além de equipamentos pesados para os programas; (vii) manutenção de veículos; e, finalmente, (viii) provisão de serviços logísticos elementares, como armazenagem e desembarço, para Sociedades Nacionais parceiras.

Conforme o princípio de capacitação da Sociedade Nacional, os serviços logísticos prestados pela IFRC ao Haiti seriam gradualmente incorporados pela Cruz Vermelha Haitiana (CVH). Isto implicou o estabelecimento de uma oficina de reparos de veículos e um armazém, agora sob controle da CVH, além da capacitação integral de profissionais em logística locais para que operassem estas estruturas.

4.4 Avaliação de Performance da Cadeia de Auxílio Humanitário

Para que se avalie a atuação da IFRC nas operações humanitárias no Haiti, é necessário que se avalie, também, o desempenho de sua cadeia logística. Para tanto, o trabalho buscou elencar indicadores de desempenho que pudessem avaliar a cadeia logística da IFRC com base

na análise de utilização dos recursos, atingimento dos resultados propostos, flexibilidade de operação e, finalmente, coordenação dos atores da cadeia de assistência humanitária (CAH).

Thomas e Kopczak (2005) relatam que a falta de reconhecimento da logística nas operações humanitárias vem acompanhada da falta de profissionais na área e da fraca presença de indicadores de performance no trabalho humanitário, não se tendo, portanto, um pensamento de melhoria contínua, nem gestão adequada do conhecimento. Beamon e Balcik (2008) concordam com os autores ao afirmarem que sistemas de avaliação de performance não têm sido desenvolvidos no meio humanitário, diferentemente do setor comercial, no qual existem diversas ferramentas para avaliação de desempenho de cadeia, como a Metodologia BSC²³ (*Balanced Scorecard*) e o Modelo SCOR²⁴ (*Supply Chain Operations Reference Model*) (DAVIDSON, 2006). Poister (2008, p.1), por sua vez, afirma que a mensuração de performance é vital para gestores do setor público e organizações não governamentais, uma vez que são essenciais para dar suporte ou operacionalizar outros processos gerenciais como planejamento, orçamento, melhoria de processo, e *benchmarking*²⁵. Além disso, como já citado anteriormente por COZZOLINO (2012), as ONGI's, por dependerem em grande parte de doações, precisam provar seus resultados aos doadores, os quais desejam ver suas doações sendo bem aplicadas.

Com relação à eleição de indicadores, Yoshizaki *et al* (2013) afirmam que a aplicação de indicadores de desempenho à gestão da cadeia de suprimentos humanitária contribui para o acompanhamento das atividades, permitindo maior eficiência e eficácia nas operações. A eficiência, tanto na logística empresarial como na logística humanitária está relacionada à utilização de recursos; enquanto que a eficácia faz referência ao atingimento dos resultados esperados. Para Neely *et al* (1995), a eficiência nada mais é que a medida de como os recursos econômicos da firma são utilizados para satisfazer as necessidades de seus clientes; enquanto que a eficácia é definida como a extensão segundo a qual estas necessidades são atingidas.

Entretanto, como comentam Beamon e Balcik (2008), diferentes tipos de organizações demandam diferentes formas de cadeias de suprimentos e estratégias, além de modelos de mensuração diferentes. Sendo assim, os autores desenvolvem uma metodologia de análise de

²³ *Balanced Scorecard* (BSC) é uma metodologia desenvolvida em 1992 pela revista *Harvard Business Review*. Por meio de um olhar que vai além das métricas financeiras e mais voltado para as habilidades centrais da empresa, o BSC ajuda na criação e organização de métricas em quatro perspectivas: consumidor, negócios internos, inovação e aprendizado e setor financeiro (DAVIDSON, 2006).

²⁴ *Supply Chain Operations Reference Model* (SCOR) é outro modelo de mensuração de performance da gestão da cadeia de suprimentos baseado em sua divisão em cinco processos gerenciais: planejar, buscar, criar, entregar e retornar. Com base nesta divisão, o modelo, então, quebra cada um destes processos em vários níveis operacionais juntamente com suas respectivas métricas (DAVIDSON, 2006).

²⁵ *Benchmarking* é uma metodologia de aprendizado de boas práticas entre empresas por meio da comparação de indicadores provenientes de diversos setores comuns entre as empresas, como finanças, gestão, logística, dentre outros.

performance das cadeias humanitárias operadas por Organizações Não Governamentais em desastres de grande escala com base em três critérios principais: Recursos, Resultados e Flexibilidade. O presente trabalho, além de se utilizar destes três critérios, acrescenta o critério de governança entre os atores da cadeia de assistência humanitária (CAH), uma vez que, como comentado no primeiro capítulo do trabalho, tem sido bastante criticada no setor.

O primeiro critério está relacionado com a eficiência da cadeia de auxílio, uma vez que mensura o quanto a cadeia consegue fazer com a quantidade de recursos disponível. Segundo Beamon e Balcik (2008), a métrica mais utilizada nas cadeias comerciais é o custo financeiro das atividades. Similarmente, nas CAH, os autores indicam três custos predominantes: custo de suprimentos, custos de distribuição e custos de estoque. É importante lembrar que, segundo Van Wassenhove (2005), as operações logísticas correspondem à 80% dos custos totais nas operações humanitárias, o que releva ainda mais a importância desta análise sobre as operações.

O segundo critério, de resultados, está relacionado com a eficácia da operação, uma vez que mensura quão bem as necessidades das vítimas estão sendo supridas. Segundo os autores, este critério está relacionado com dois parâmetros de resposta: o tempo de resposta e a quantidade de itens que alcançaram as vítimas. Como citado anteriormente, o tempo é o fator mais importante nas operações humanitárias, uma vez que não se trata de perder dinheiro ou clientes, mas se trata de salvar mais vidas (KOVÁCS e SPENS, 2007). Como afirma Van Wassenhove (2005), as primeiras 72 horas do desastre são as principais para as operações logísticas, pois é nesse período que podem fazer mais diferença. Já com relação à distribuição de itens, a IFRC (2010) classifica como “*relief*” a entrega de itens essenciais de emergência, dividindo-os na categoria de itens não comestíveis, alimentos e dinheiro.

O terceiro critério é o da flexibilidade, considerado por Nogueira *et al* (2008) como uma métrica importante para as operações humanitárias devido ao elevado grau de imprevisibilidade de um desastre, que gera uma demanda incerta e imprevisível por parte das vítimas, em um ambiente hostil e com pouca infraestrutura (KOVÁCS e SPENS, 2007). Como apontado por Slack (1983 *apud* Beamon *et al*, 2008), a flexibilidade é um indicador que mensura o comportamento potencial, diferentemente das medidas de eficiência e eficácia, que mensuram o comportamento operacional. Segundo os autores, a flexibilidade da cadeia de suprimentos pode ser mensurada de três formas: pelo volume, que é a habilidade de se responder a desastres de diferentes magnitudes; pela entrega, que é o tempo de resposta ao desastre; e, finalmente, pelo *mix* de produtos, que é a capacidade de prover diferentes itens em um período determinado.

Finalmente, o critério de coordenação da CAH, como discutido no primeiro capítulo, trata de como os atores da cadeia se relacionam entre si e entre o governo local. Este critério, segundo

Mclachlin e Larson (2011), tem sido criticado por diversos autores, que afirmam que as agências humanitárias internacionais, devido à inabilidade em se relacionar com o governo local, acaba por excluí-lo das operações.

Sendo assim, com base em Beamon e Balcik (2008), o presente trabalho se propõe a avaliar a performance da cadeia de assistência humanitária (CAH) dentro destas quatro categorias. Para avaliação da eficiência, descrita aqui como a melhor utilização dos recursos disponíveis, o método de análise é a comparação entre a atuação da cadeia de assistência humanitária da IFRC no Haiti e em outra operação humanitária, também causada por terremoto, no Afeganistão. O motivo que levou a escolha do Afeganistão como comparação, além do fato de também se tratar de um desastre natural sísmico, foi o fato de a operação ter sido realizada antes de 2006, que foi quando houve a regionalização da cadeia de suprimentos da IFRC. Desde modo, busca-se avaliar se a regionalização permitiu uma maior avaliação das necessidades locais, bem como uma melhor utilização dos recursos.

Para se avaliar a utilização eficiente dos recursos, é utilizado como principal indicador os gastos financeiros da IFRC com relação ao total disponível para cada uma das quatro principais áreas operacionais selecionadas, a saber: (i) terra, veículos e equipamento; (ii) itens de auxílio, abrigo e fornecimento; (iii) logística, transporte e armazenagem; e, finalmente, (iv) recursos humanos, treinamentos e consultorias. É importante citar que cada setor envolve operações específicas diferentes em cada caso, dependendo da gravidade do desastre. Além disso, quanto mais o valor gasto se distanciar do planejado, pior é a avaliação feita pela IFRC.

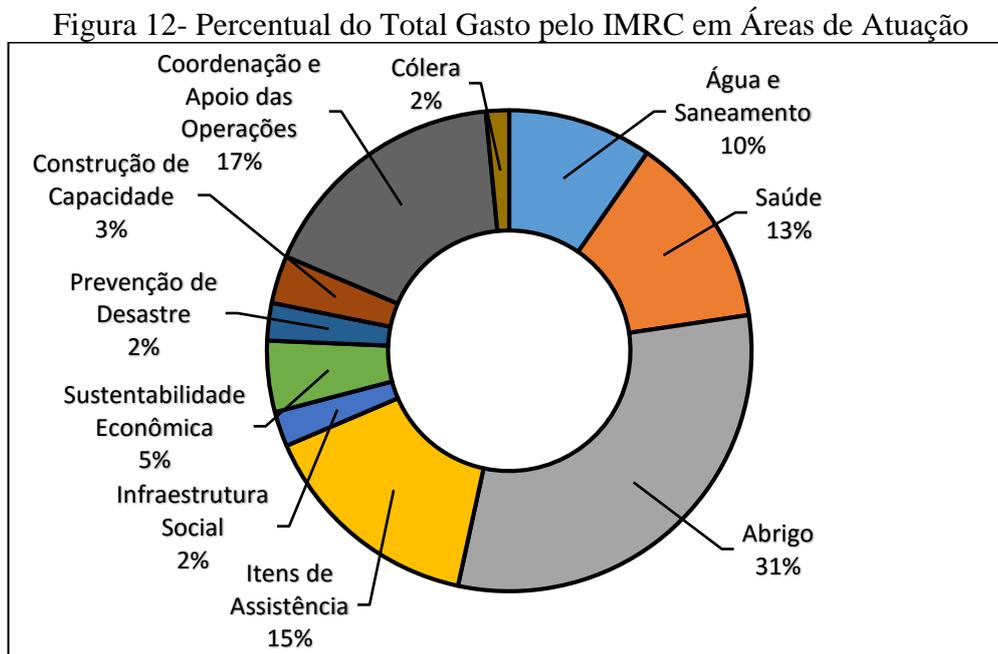
Em se tratando da avaliação dos resultados nas operações da IFRC no Haiti, são utilizados indicadores do plano ação da fase de recuperação do desastre, citado na sessão anterior. Devido à insuficiência de dados, foram elencados os principais indicadores somente dos dois pilares da fase de recuperação, que cobrem o período de julho de 2011 até final de 2013. Os resultados foram retirados dos relatórios disponibilizados pela IFRC, além do plano de ação. Como informação complementar, informam-se outros dados importantes que comprovem a eficácia das operações da IFRC no Haiti, embora não havendo comparações com o que fora planejado pela organização.

Para se avaliar a flexibilidade da cadeia de auxílio humanitária, é utilizado o indicador de tempo de resposta ao desastre por parte do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC), mais especificamente, da IFRC. Além disso, são elencadas as principais ferramentas que garantem a flexibilidade das operações da IFRC, para tanto, a estratégia de descentralização de cadeia tem papel fundamental.

Finalmente, para que se tenha uma avaliação não somente quantitativa ou baseada em dados orçamentários, busca-se fazer uma avaliação da atuação da cadeia de assistência da IFRC no quesito de coordenação entre os atores envolvidos na resposta humanitária, dando ênfase aos mecanismos de coordenação usados pela organização, principalmente no que tange ao relacionamento com as autoridades haitianas.

4.4.1 Medidas de Desempenho de Utilização de Recursos

Devido à magnitude do desastre, a cobertura da mídia foi intensa, atraindo quantias consideráveis de doações. Da mesma forma, os custos das operações também foram consideráveis. No total, o Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC) relata que, até 30 de setembro de 2014, mais um bilhão e 67 bilhões de francos suíços (85,3% do total arrecado) provenientes de doações de pessoas ao redor do mundo, instituições governamentais, empresas, ONG's, dentre outras fontes, haviam sido gastos em operações de resposta, recuperação e longo prazo no Haiti (IFRC, 2015b). A figura 12 mostra o percentual gasto em cada área da resposta ao desastre por parte do IMRC.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IFRC, 2015b

No que tange somente à IFRC, conforme indica o relatório final de operação no Haiti, de 18 de novembro de 2015, foram gastos entre o período de 13 de janeiro de 2010 a 31 de dezembro de 2014, ou seja, quatro anos de operação, um valor total de 238.158.104,00 francos

suíços, o equivalente a quase 850 milhões de reais (IFRC, 2015a). Conforme afirmado anteriormente, esta foi a maior operação que a organização já realizara em apenas um país, chegando a utilizar 20% de todos os fundos totais, não somente da IFRC, mas de todo o IMRC, o que inclui o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC) e as Sociedade Nacionais parceiras (IFRC, 2015a). Ainda conforme o relatório, o orçamento total da operação foi de 241.515.052,00 francos suíços, provenientes de doações.

Por meio da análise e comparação dos dois relatórios finais de operação, do Haiti (IFRC, 2015a) e do Afeganistão (IFRC, 2005), foi calculado o percentual de aproveitamento do orçamento disponível em cada uma das quatro áreas operacionais selecionadas. Os valores confirmam o percentual de aproveitamento do orçamento arrecadado pela da IFRC no Haiti, que foi de 98% em comparação com a operação no terremoto do Afeganistão, que foi de 104%. A Tabela 6, abaixo, faz a comparação entre as taxas de aproveitamento do orçamento (gastos totais divididos pelo orçamento total da operação):

Tabela 6- Recursos e Gastos Operacionais das Operações da IFRC

Categoria	Haiti (2010)			Afeganistão (2002)		
	Orçado	Gasto	%	Orçado	Gasto	%
Itens de Emergência, Construção e Suprimentos	81.432.084	81.454.759	100%	1.580.065	1.664.867	105%
Propriedade, Veículos e Equipamentos	4.897.944	4.868.857	99,4%	259.499	241.784	93%
Logística, Transporte e Armazenagem	24.154.753	24016.365	99,4%	122.482	124.032	101%
RH, Consultorias e Capacitação	81.241.345	79.735.186	98,1%	295.394	296.834	99,5%
TOTAL	241.515.052	238.158.104	98,6%	2.454.840	2.562.047	104,3%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IFRC, 2005 e 2015a.

Como se pode perceber no gráfico, a operação no Haiti foi a que mais se aproximou do orçamento previsto (98,6% do orçamento usado), enquanto que as operações no Afeganistão foram deficitárias, ou seja, os custos das operações foram maiores do que o previsto no orçamento (104,3%). É importante levar em consideração que, embora ambas as operações sejam de resposta a terremoto, são bastante discrepantes no que tange a sua magnitude e, conseqüentemente, seus efeitos em termos de perdas humanas, como se percebe na Tabela 7, abaixo:

Tabela 7- Comparação entre os Terremotos do Haiti e Afeganistão

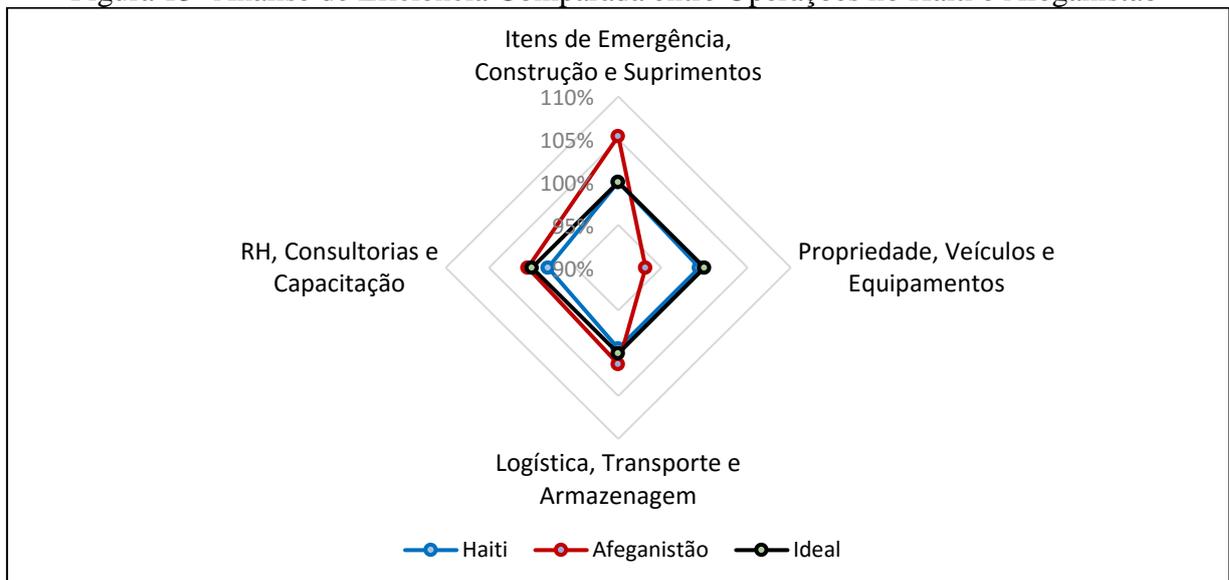
Critério	Haiti (2010)	Afeganistão (2002)
Pontos na Escala Richter	7.3	6.2
Mortos	220.000	2.000
Feridos	300.000	4.000
Desabrigados	1.500.000	20.000
Afetados	3.000.000	80.000

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IFRC, 2015a

Como dito anteriormente, as operações do Haiti foram conduzidas sob a estratégia de cadeia descentralizada, que é mais flexível e menos custosa (GATIGNON *et al*, 2010). A operação no Afeganistão, embora com níveis relativamente satisfatórios, teve mais problemas com relação à aquisição de serviços e à falta de informações sobre os recursos disponíveis na Sociedade Nacional (IFRC, 2005). Ambos os problemas, se não solucionados, foram amenizados com a regionalização da cadeia, uma vez que o projeto de integração de sistemas de informação trazidos pela regionalização facilita a avaliação de recursos e com a regionalização da cadeia, o processo de aquisição de bens e serviços é centralizada na Unidade de Logística Regional (RLU) mais próxima (CHARLES *et al*, 2011).

Já com relação à eficiência dentro de cada um dos quatro setores operacionais citados, é possível comparar as operações com relação, também, ao nível de aproveitamento orçamentário, como se observa no gráfico abaixo:

Figura 13- Análise de Eficiência Comparada entre Operações no Haiti e Afeganistão



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IFRC, 2005 e 2015a

Como mostra o a Figura 13, a operação no Haiti foi a mais precisa das operações, tendo os percentuais de aproveitamento dos setores (i), (ii), (iii) e (iv) de 100%, 99%, 99% e 98%, respectivamente. Ao se fazer uma análise mais minuciosa pela adição do setor de gastos gerais, depreciação e custos, além de dividir os itens (i) e (ii) como indicado na Tabela 8, tem-se os seguintes percentuais de eficiência orçamentária:

Tabela 8– Percentual de Eficiência Orçamentária da Operação no Haiti por Microatividades

Sector	Atividade	Aproveitamento orçamentário
Itens de Emergência, construção e Suprimentos	Abrigo: Emergencial e transitório	100,21%
	Construção: Casas, dependências e materiais	99,51%
	Itens não comestíveis: roupas, tecidos, sementes, plantas, medicamentos, primeiros-socorros, materiais didáticos, utensílios e ferramentas	99,82%
	Alimentos	100%
	WATSAN: água, saneamento e higiene	99,98%
Propriedades, Veículos e Equipamentos	Propriedades e Edificações	90,17%
	Veículos	102,20%
	Computadores e Telecomunicações	100,82%
	Equipamentos e Maquinário: aparelhos médicos, de escritório, outros.	107,66%
Custos Logísticos	Estocagem	101,50%
	Distribuição	100,06%
	Transporte	98,42%
	Serviços	99,73%
Recursos Humanos	Staff, Consultorias e Capacitações	98,15%
Gastos gerais, Depreciações e Custos Indiretos	Viagens, relações públicas, escritório, comunicações, multas, depreciações, custos indiretos	98,25%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IFRC, 2015a

Conforme demonstrado na Tabela 8 e no Figura 13, a operação da IFRC no Haiti teve excelentes índices de aproveitamento orçamentário, demonstrando que os recursos separados para cada atividade conseguiram suprir grande parte dos gastos. Somente nas atividades de propriedades e edificações que o percentual baixou para 90,17%. Segundo o relatório final de operação, foi reportado que no Haiti existem lacunas na legislação, como posse de terra, expropriação e resolução de conflitos, que dificultaram a atuação da IFRC em providenciar abrigo de emergência logo após o desastre (IFRC, 2015a). A Cruz Vermelha Canadense finalizou um estudo de caso sobre as barreiras regulatórias na previsão de abrigo; o documento seria então apresentado às agências locais responsáveis pelo setor. Além disso, o relatório reporta que foram feitas doações de algumas propriedades para a CVH por 50 anos, e que a Sociedade Nacional pretendia usar para treinamento (IFRC, 2015a).

4.4.2 Medidas de Desempenho de Mensuração de Resultados

Ainda conforme a metodologia proposta por Beamon e Balcick (2008), para se fazer uma avaliação correta da cadeia de assistência humanitária (CAH), é necessário que se faça, além da análise de eficiência (ou de recursos), uma análise de eficácia (ou de resultados). Tendo em vista que, como citado anteriormente, a operação de resposta a desastre no Haiti foi a maior já realizada pelo IMRC em um país apenas, a análise dos resultados, por mais minuciosa que seja, ainda sim seria parcial, uma vez que várias organizações internacionais e nacionais estiveram envolvidas nesta tragédia, que desencadeou outros problemas graves como a falta de infraestrutura logística, saneamento, epidemia de cólera, dentre diversas outras emergências.

Sendo assim, a análise proposta visa avaliar se a IFRC atingiu os resultados esperados nas atividades que se propôs a realizar no Haiti. Ou seja, os objetivos e metas aqui relatados são da própria organização. Para tanto, é avaliado o percentual de cumprimento das metas nos dois pilares de ação (Operação de Recuperação do Terremoto e Fortalecimento de Sociedade Nacional) correspondentes à fase de recuperação do país. Os dados foram retirados dos dois últimos relatórios finais de operação e cobrem o período de julho de 2011 até dezembro de 2013, período de duração do plano de ação.

Devido à grande quantidade de indicadores, serão utilizados somente os mais relevantes em cada programa. Para o Primeiro Pilar, serão avaliados os indicadores do Programa Integrado de Aproximação de Vizinhança (INA), até abril de 2014, e indicadores de água e saneamento nas comunidades rurais, até junho de 2013. Com relação ao Segundo Pilar, é avaliada a melhora na capacidade de resposta da Cruz Vermelha Haitiana por meio dos resultados em saúde e gestão de riscos até dezembro de 2013.

A Tabela 9, abaixo, indica os programas pertencentes ao Primeiro Pilar do Plano de Ação suas áreas de atuação, juntamente com os indicadores, metas, resultado e percentual alcançado.

Tabela 9- Indicadores e Metas do Primeiro Pilar de Operação da IFRC no Haiti

Programa	Área	Indicadores	Objetivo	Resultado Alcançado	Percentual
Programa Integrado de Aproximação de Vizinhança (INA) Finalizado em 04/2014	Água e Saneamento	Famílias com acesso a dependências de saneamento novas ou reformadas	200	396	198%
		Famílias com acesso à fornecimento de água potável	1000	154	15%
	Sustentabilidade Econômica	Pessoas treinadas e/ou providas com equipamento	200	1062	531%

		para prestar serviços na comunidade			
		Pequenas e médias empresas providas com treinamento, equipamento ou dinheiro	10	67	670%
		Volume de escombros reciclados ou reutilizados nas construções	25000	17093	68%
	Abrigo	Famílias morando em casas novas ou reparadas	200	374	187%
		Famílias que receberam abrigo transitório	102	102	100%
Comunidades Rurais Finalizado em 06/2013	Água e Saneamento	Pontos de água construídos ou reabilitados	104	114	110%
		Latrinas Construídas	2900	3065	105%
	Saúde	Pessoas alcançadas pelo CBHFA	36000	36618	101%
		Sessões de conscientização sobre áreas chave da saúde	7200	12403	172%
		Casas vistoriadas	27000	56766	210%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IFRC 2013

Como se pode perceber, dentre os principais indicadores selecionados, aqueles do programa INA foram os que tiveram os melhores resultados, exceto com relação ao número de família com acesso à água potável, que foi bem abaixo do esperado (15%). Entretanto, de acordo com o relatório final de operação, de novembro de 2015, mais de 91 mil lares receberam melhorias na disponibilização de água potável por meio da criação ou reconstrução de fontes de água desde o início das operações até janeiro de 2015 (IFRC, 2015b). Isso mostra uma melhora significativa nos anos seguintes.

Já com relação ao Segundo Pilar do Plano de Ação, de fortalecimento da Cruz Vermelha Haitiana, os indicadores selecionados mostram resultados baixos, que, segundo o relatório de operação nº37, são consequências do atraso na assinatura do Memorando de Entendimento, resultando na não aprovação do orçamento para o ano de 2013, além de deixar o de 2014 pendente (IFRC, 2013). No que tange à construção de capacidade, a IFRC tem atuado na reconstrução das filiais da CVH. Enquanto que, após um ano de operação, a IFRC tinha completado apenas uma filial, cinco anos depois, foi capaz de reconstruir 33 unidades (IFRC, 2015). A Tabela 10, abaixo, demonstra os percentuais atingidos pelos indicadores.

Tabela 10- Indicadores e Metas do Segundo Pilar de Operações da IFRC no Haiti

Área	Indicadores	Objetivo	Resultado	Percentual
Saúde	Voluntários da CVH treinados em CBHFA	80%	65%	81%
	Filiais da CVH implementando o CBHFA	13	3	23%
Gestão de Riscos	Número de times comunitários treinados	33	15	45%
	Sistemas de Alerta instalados e funcionando	33	15	35%
	Pessoas treinadas em gestão de risco pela CVH	6000	6159	102%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IFRC 2013b

Finalmente, foram elencados alguns indicadores que representassem a evolução das atividades nas principais áreas de gestão de desastre sugeridas por Jahre (2008), a saber, auxílio emergencial (aqui representado como sustentabilidade econômica), abrigo, saúde e água e saneamento. Devido à ausência de metas para tais indicadores, não foi possível avaliar a eficácia destas áreas, não obstante, sua progressão pode ser útil para compreender os benefícios trazidos pela IFRC na operação no Haiti. A Tabela 11 e a Figura 14 ilustram as contribuições do IMRC, ou seja, não somente da IFRC, mas também das Sociedades Nacionais parceiras, nas principais atividades de recuperação do terremoto.

Tabela 11 - Indicadores Gerais das Principais Áreas de Auxílio a Desastre

Setores	Indicadores	Ano de Operação				
		2010	2011	2012	2013	2014
Abrigo	(A1) - Número de lares providos com abrigo provisório ou implementado	2.524	19.068	24.642	24.609	24.609
	(A2) - Número de lares providos com auxílio financeiro para assentamento ou realocação	-	2.505	6.194	14.183	14.207
	(A3) - Número de lares providos com abrigo permanente	-	85	4.673	615	4.936
Saúde	(S1) - Pessoas alcançadas pelo CBHFA ²⁶	288.240	1.050.118	2.636.356	2.129.526	2.817.154
	(S2) - Pacientes tratados nos centros de atendimento de cólera	216.900	25.090	38.475	36.736	52.656
Sustentabilidade	(E1) - Número de famílias que receberam auxílio financeiro ²⁷	48.725	68.953	76.178	81.383	82.320

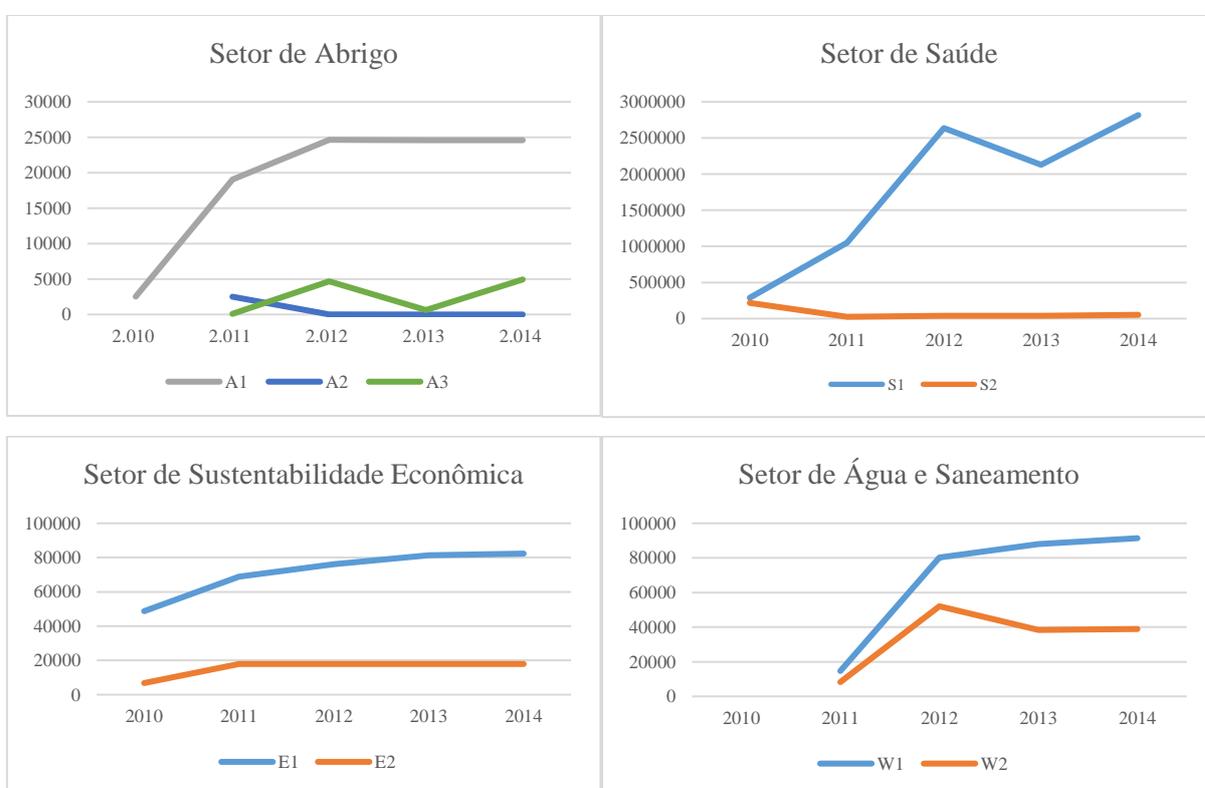
²⁶ O CBHFA (Community Based Health and First Aid) é um programa de capacitação e conscientização da comunidade local para temas como primeiros socorros, saúde das gestantes, crianças e recém-nascidos, prevenção de doenças como HIV, malária, dengue e cólera; além de auxílio psicológico.

²⁷ Auxílio financeiro aqui faz referência a quantias de dinheiro doadas, emprestadas ou qualquer outra forma de subsídio de cunho financeiro para que as vítimas recomecem suas vidas.

	(E2) - Número de pessoas beneficiadas por trabalhos de curto prazo (<i>cash for work</i> ²⁸)	45.685	82.693	88.733	90.110	90.699
Água e Saneamento	(W1) - Número estimado de lares com maior acesso à água ²⁹	-	14.678	80.211	87.943	91.385
	(W2) - Número de família com acesso a instalações de saneamento melhoradas ³⁰	-	8.273	52.067	38.440	39.010

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IFRC (2010b, 2011c, 2012d, 2013b, 2015b)

Figura 14- Desenvolvimento dos Principais Setores de Auxílio a Desastre



Fonte: elaborado pelo autor com base em IFRC (2010b, 2011c, 2012d, 2013b, 2015b)

Como se pode perceber, ainda que os dados não tenham sido avaliados no sentido de apresentarem uma meta a ser alcançada, o IMRC contribuiu para a recuperação do Haiti nos principais setores acima elencados. O setor de abrigo, por exemplo, apresentou um salto no número de abrigos provisórios, indo de 2.524 lares beneficiados para quase 25.000 lares ao final

²⁸ Trata-se de empregos de curto prazo em obras de melhoria da comunidade local, nas quais os trabalhadores locais são remunerados pelos serviços prestados

²⁹ Melhor acesso à água inclui a reconstrução de sistemas danificados e a criação de sistemas novos.

³⁰ Instalações de saneamento melhoradas são aquelas que separam higienicamente os dejetos do contato humano, incluindo, por exemplo, sistema de descarga, encanamento, ventilação, etc.

de 2014. Já com relação ao setor de saúde, a atuação do IMRC se voltou, principalmente, para a conscientização da população sobre os temas mais importantes da saúde, como prevenção de doenças, primeiros socorros, dentre outros. O número de pacientes tratado por cólera também reduziu devido à redução do número de casos da doença ao longo dos anos. No setor de sustentabilidade econômica, o crescimento maior se deu no primeiro ano de operação, ou seja, durante a fase de resposta ao desastre, demonstrando uma melhora não significativa ao longo dos anos. Finalmente, no que tange à água e saneamento, o IMRC atuou somente a partir de 2011, na fase de recuperação. Os resultados deste setor são devidos, principalmente, aos programas do primeiro pilar, como o Programa de Aproximação de Vizinhança da IFRC, que incluía a melhora no fornecimento de água e saneamento, conforme demonstrado na Tabela 9.

4.4.3 Análise de Flexibilidade da Cadeia Humanitária da IFRC

Além dos critérios de eficiência e eficácia na cadeia de suprimentos da IFRC, é necessário que se faça a análise da flexibilidade da cadeia. Conforme comentado anteriormente, a flexibilidade é uma das qualidades mais importantes nas operações humanitárias, uma vez que a imprevisibilidade da demanda e da infraestrutura local são problemas constantes neste tipo de operação. Segundo Beamon e Balcick (2008), alguns indicadores podem ser utilizados para mensurar a flexibilidade na cadeia, como o tempo mínimo de resposta, por exemplo. Este indicador mensura apenas um dos tipos de flexibilidade citados pelos autores, a saber: a flexibilidade de entrega. Os indicadores de flexibilidade de volume e de *mix* de produtos não serão aplicados devido à ausência de dados primários.

De acordo com Margesson e Taft-Morales (2010), a resposta da comunidade internacional ao desastre no Haiti foi bastante criticada pela mídia por atrasos nas fases iniciais, havendo falta de água, comida e atendimento médico, além da falta de eficiência das operações de busca. A ONU, por exemplo, somente conseguiu distribuir itens emergenciais no quarto dia após o desastre (MCLACHLIN e LARSON, 2011). O jornal *The Guardian* relatou que algumas agências humanitárias haveriam reclamado de atrasos causados pelo controle excessivo das forças armadas norte-americanas no local, como a priorização de pousos de aeronaves militares ao invés de suprimentos assistenciais (MCGREAL, 2010). Entretanto, é necessário apontar que, segundo os autores, grande parte do atraso nas operações foi devido aos desafios logísticos de uma infraestrutura quase totalmente danificada, de uma governança local fragilizada e impotente, do “congestionamento” da ajuda humanitária internacional, da falta de cooperação

civil-militar, além de outros problemas gerais de coordenação entre os atores da cadeia (MARGESSON e TAFT-MORALES, 2010).

A ação do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC) no Haiti foi uma das mais rápidas e eficientes dentre as agências internacionais, contando com a ação conjunta da Federação Internacional (IFRC), do Comitê Internacional (ICRC) e das Sociedades Nacionais parceiras, principalmente a Cruz Vermelha Haitiana e a Dominicana. Mesmo após seis meses de operação, a IFRC ainda era uma das últimas organizações operando no local (IFRC, 2015b). A Cruz Vermelha Haitiana (CVH) foi uma das primeiras organizações nacionais a responder ao desastre mesmo tendo sofrido severas perdas em termos de estruturas e pessoas (IFRC, 2010a). Segundo Holguín-Veras *et al* (2012), a Cruz Vermelha Dominicana foi a primeira organização estrangeira a enviar um time internacional para o Haiti para avaliação de danos. Este time regional teria saído da República Dominicana às sete horas da manhã do dia seguinte. Outras Sociedades Nacionais de diversos países enviaram ajuda ao longo de toda operação. Nas fases iniciais, o apoio das Sociedades Nacionais no envio das ERU's foi crucial para a provisão dos serviços iniciais como água e saneamento, logística, telecomunicações, auxílio médico, dentre outros; além das contribuições em dinheiro por parte de várias outras Sociedades Nacionais.

Segundo Margesson e Taft-Morales (2010), a ICRC prestou auxílio nas operações da IFRC principalmente na forma de atendimento médico, restauração de laços familiares e gestão dos mortos. A IFRC, por sua vez, já tinha um escritório nacional no Haiti e, devido à temporada de furacões de 2008, mantinha, juntamente com a CVH, 3.000 kits familiares pré alocados, contendo, kits de higiene e cozinha, cobertores, rede de mosquito e galões (IFRC, 2010d).

A flexibilidade na resposta ao terremoto foi bastante prejudicada devido à complexidade do desastre. Conforme indica Jahre (2008), normalmente, cada Unidade de Logística Regional (RLU) consegue distribuir itens de emergência dentro de 48 horas, entretanto, segundo o Terceiro Relatório de Operação da IFRC, as distribuições de itens emergenciais só começaram no dia 18, ou seja, quase uma semana após o terremoto, com o estabelecimento de pontos de distribuição de vouchers, abastecendo um pequeno número de famílias (IFRC, 2010e). No dia seguinte, as distribuições continuaram e, abastecendo 350 famílias.

Com relação à rapidez das outras ferramentas de resposta da IFRC, a saber, o Fundo Emergencial de Desastre (DREF), o Time de Coordenação e Avaliação em Campo (FACT) e as Unidades de Resposta Emergencial (ERU); estas conseguiram desempenhar suas funções de maneira rápida e flexível. Logo após o desastre, o DREF foi acionado, liberando 500 mil francos suíços para dar início às operações da Federação. No dia seguinte, foi lançado um pedido de

aproximadamente 314 milhões de francos suíços em dinheiro, serviços ou bens para auxiliar na operação (IFRC, 2011a).

Como comentado anteriormente, um FACT pode chegar a qualquer lugar do mundo no intervalo de 12 a 24 horas, ficando no local por, no máximo um mês (JAHRE, 2008). De fato, no dia seguinte ao desastre, um FACT foi despachado na capital haitiana, contendo especialistas em abrigo, logística, saúde e emergências (IFRC, 2010e). Já no dia 20 de janeiro, o FACT continha 25 delegados trabalhando no Haiti (IFRC, 2011).

As ERU's por sua vez, como apontado por Jahre (2008), costumam ser as primeiras a atuarem no desastre, uma vez que são responsáveis por garantir as condições mínimas necessárias para a vinda de outras ERU's. Cada ERU fica operacional dentro de uma semana, podendo se auto sustentar por um mês. Sendo assim, já no dia seguinte ao terremoto, foram despachadas nove ERU's de diversas nacionalidades nas áreas de logística, hospital de montagem rápida, TI e Telecom, socorro/abrigo, unidades móveis de saúde básica e água e saneamento (IFRC 2010e.). Já no dia 20 de janeiro, haviam 19 ERU's em operação, totalizando 185 delegados no acampamento central da IFRC (IFRC, 2010e). Duas semanas após o desastre, 21 ERU's estavam operacionais proporcionando distribuição de água, atendimento médico e itens de auxílio (INSIDE DISASTER, 2016).

Apesar dos atrasos nas operações humanitárias, que atingiu todas as agências humanitárias internacional, inclusive a ONU (MCGREAL, 2010), o IMRC e, mais especificamente, a IFRC tiveram uma resposta rápida na provisão de auxílio às vítimas do Haiti, tendo seu primeiro time chegando no país 36 horas após o desastre (INSIDE DISASTER, 2016). A distribuição de itens emergenciais não comestíveis ficou bastante aquém da esperada pelos padrões normais de resposta da IFRC por meio das RLU's. Entretanto, com o auxílio das Sociedades Nacionais, principalmente a Cruz Vermelha Dominicana, juntamente com outras nacionalidades, somado à presença da ICRC e da IFRC anterior ao desastre, cooperaram para que as necessidades mais urgentes das vítimas fossem parcialmente atendidas. A Cruz Vermelha Turca, por exemplo, no dia 15 de janeiro, distribuiu 200 refeições no local, além de ter distribuído itens emergenciais como tendas, cobertores, dentre outros (IFRC, 2010e). A ICRC, por sua vez, enviou 36 toneladas de itens emergenciais cinco dias após o desastre.

Em síntese, conforme atesta Holguin-Veras *et al* (2012), o modelo de distribuição logística da IFRC, que mescla a ajuda internacional com os agentes locais tem sido a forma mais comum e eficaz na provisão de ajuda humanitária. Sendo assim, a resposta da IFRC ao terremoto do Haiti se mostra flexível, conforme o padrão de avaliação sugerido por Beamon e Balcick (2008).

4.4.4 A Coordenação da Cadeia de Assistência Humanitária (CAH) no Haiti

Como demonstrado no capítulo anterior, a coordenação da cadeia de assistência humanitária é um dos maiores desafios para o setor, uma vez que, muitas vezes, são formadas por atores que não tinham relação entre si, por atuar em um ambiente imprevisível e hostil (demanda imprecisa, infraestrutura danificada, entre outras), além de estar sujeita ao jogo de interesses de entes políticos como os Estados e outras organizações (SEYBOL, 2009). Em desastres de grande escala como no Haiti, a coordenação é ainda mais complexa, uma vez que, segundo Harvey e Harmer (2011), gera intenso interesse da mídia internacional, atrai grande financiamento por meio de doações e gera um fluxo intenso de ajuda internacional para dentro do país. Entretanto, os autores chamam a atenção para o fato de que, desastres de grande escala são exceção à regra, havendo, portanto, na maioria dos casos, falta de atenção aos desastres, falta de financiamento e pouca ajuda internacional.

No caso do Haiti, a coordenação entre as organizações internacionais e o governo local foi bastante problemática e, segundo Steets *et al* (2010), o sistema de *clusters* da ONU deixou isso mais claro, pois, acabou por excluir as autoridades locais e não ter conseguido fazer as devidas ligações com os mecanismos de resposta e coordenação já presentes no Haiti. Segundo Harvey e Harmer (2011), embora o sistema de *clusters* da ONU já estivesse presente no Haiti desde 2008, devido à temporada de furacões, as ligações com o governo local ainda eram muito desiguais, tendo *clusters* que atuaram eficientemente em parceria com as agências do governo e outros cuja essa ligação era quase inexistente.

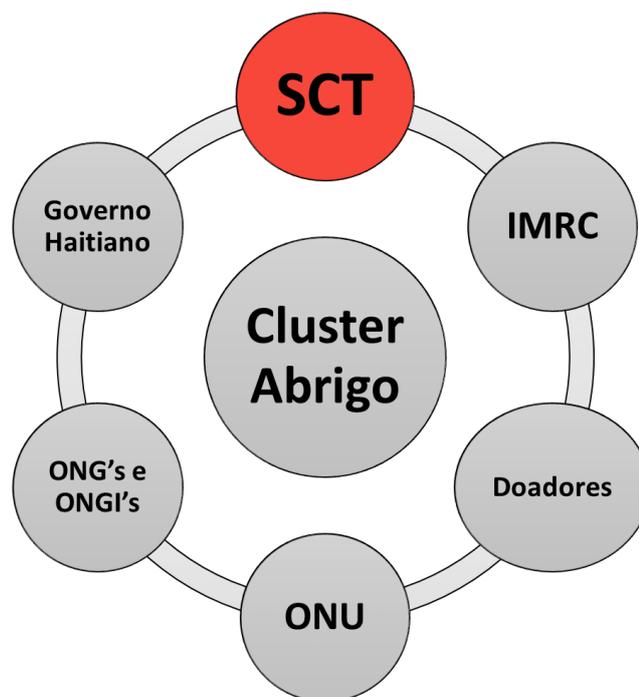
Ainda segundo Steets *et al* (2010), a causa principal da ineficiência desse sistema foi a inobservância das capacidades e estruturas locais antes da implementação dos *clusters*, o que permitiria uma ação complementar à do Governo Haitiano, que, ao contrário, foi fragilizado devido ao ofuscamento gerado pela maciça e desordenada ajuda internacional. Segundo atesta Harvey (2009), a entrada de tantas entidades humanitárias internacionais, ao invés de ajudar o governo haitiano a recuperar seu poder de resposta, acabou por excluí-lo, dos processos de tomada de decisão, visto que muitas reuniões eram feitas em inglês, e não, no idioma local.

Conforme apresentado anteriormente, desde 2005, a ONU designou como líderes do *Cluster* de Abrigo duas agências: o Alto Comissariado para Assuntos Humanitários (UNHCR), em conflitos armados; e a IFRC para liderar em caso de desastres naturais. A IFRC atuou na liderança do *Cluster* de dez de fevereiro à dez de novembro de 2010, quando entregou a liderança para a O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT). Durante sua gestão, coordenou as agências membros do *cluster* na provisão de

abrigos emergenciais e provisórios, e distribuiu itens não comestíveis, como lonas, tendas, cobertores, galões, kits, etc.

O *Cluster* de Abrigo era formado pelos seguintes componentes: o Governo Haitiano e suas instâncias públicas; a ONU; ONG's nacionais e internacionais; o Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC), composto pelas Sociedade Nacionais, o Comitê (ICRC) e a Federação (IFRC); os doadores; e, finalmente, o Time de Coordenação de Abrigo (SCT – sigla em inglês), composto em sua maioria pela IFRC e algumas Sociedades Nacionais. O SCT era responsável pela coordenação de todos os organismos do *Cluster* (mais de 80 agências), além de ser seu representante em todas as esferas. A estrutura de coordenação do Cluster de Abrigo é representada na Figura 15, abaixo:

Figura 15 - Estrutura de Coordenação do Cluster de Abrigo



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IFRC (2013a)

Segundo afirma a um estudo de caso da própria IFRC (2013a), o Time Nacional Humanitário, da ONU, avaliou o *Cluster* de Abrigo como sendo um exemplo de melhores práticas, principalmente no tocante à gestão de informações. Durante a liderança da IFRC, não somente houve uma efetiva coordenação das agências envolvidas, como também foi mantido um relacionamento claro e direto com as autoridades locais, algo que poucos *clusters* conseguiram durante suas atuações no Haiti (HARVEY e HARMER, 2011). Conforme atesta o estudo de caso, em seis meses de operação, foram alcançadas mais de dois milhões de pessoas

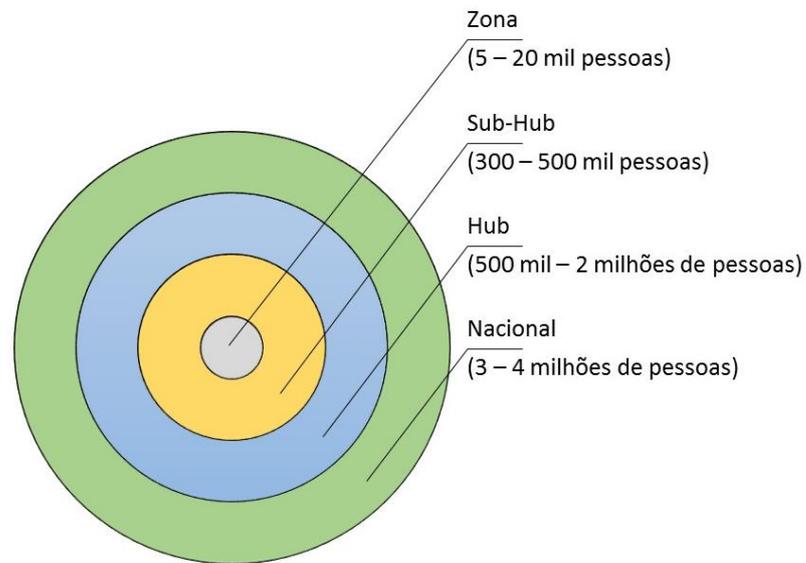
com a distribuição de itens emergenciais e com a construção de abrigos provisórios (IFRC, 2013a). As causas para a boa coordenação em cadeia pela IFRC foi a implementação de ferramentas e mecanismos que facilitassem a comunicação entre as agências, além de uma abordagem de nível macro e micro das atividades desenvolvidas por elas.

Com relação às principais ferramentas e mecanismos de coordenação da IFRC, podem ser citados: o Grupos de Consultoria Estratégica (SAG – sigla em inglês), o Grupo de Assistência Técnica (TWiG – sigla em inglês), atividades de repasse de informações como reuniões periódicas e os relatórios de operação, além de ferramentas virtuais como um website em francês e inglês, Twitter e um portal de perguntas e respostas. O SAG era liderado pelo SCT e composto por representantes de algumas agências do *cluster*, cuja responsabilidade era elaborar e adaptar a estratégia das operações de abrigo, além de supervisionar as atividades das agências e prover consultorias. O TWiG, por sua vez, definia os parâmetros técnicos para diferentes aspectos da resposta do *cluster*, solucionando problemas relacionados à divulgação de informação, propriedade de terra e legislação, remuneração por trabalho (*cash for work*) dentre outros.

Durante a atuação do *Cluster*, eram feitas reuniões periódicas entre os representantes dos membros do *cluster*, na qual eram repassadas as últimas atualizações com relação às atividades do *Cluster*, além dos problemas reportados e das questões a serem tratadas com as autoridades locais. Já os relatórios de operação eram enviados ao Governo Haitiano e à UNOCHA. Os demais canais de comunicação serviam de intermédio entre as agências, a mídia e a população.

A IFRC, por meio da coordenação no SCT, elaborou uma abordagem em níveis de operação para melhor monitorar as atividades do *cluster*. Esta abordagem dividia as operações em uma escala hierárquica composta pelos seguintes níveis: nacional, hubs, sub hubs e as zonas. O nível nacional era liderado diretamente pelo SCT, o qual traçava, juntamente com as autoridades locais e outros *clusters*, as estratégias principais de operação. No nível Hub incluía três regiões principais, a saber, Port au Prince, Léogâne e Jacmel. Neste nível, os principais interlocutores eram os prefeitos das cidades, as agências componentes do *cluster* e gestores públicos. O nível Sub Hub, por sua vez, era dividido em distritos de cada uma das três regiões citadas. Cada agência era responsável pela coordenação em um distrito específico. Finalmente, as zonas eram o nível mais elementar da hierarquia, também sendo coordenadas por uma agência membro do *cluster*. Estes níveis de coordenação, juntamente com o tamanho da população por eles gerenciada estão representadas Figura 16, abaixo:

Figura 16- Hierarquia de Coordenação do Cluster de Abrigo



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IFRC (2013a)

Dentro dos nove meses de liderança da IFRC, muito se avançou na provisão de abrigo e itens emergenciais para as vítimas. Segundo o estudo de caso da IFRC (2013a), em nove meses de operação, foram construídos mais de 19 mil abrigos provisórios (15% da meta a ser alcançada até o final de 2011); além de terem sido distribuídos quase 750 mil lonas e mais de 97 mil tendas. A IFRC trabalhou com o plano de retorno das populações deslocadas a suas vizinhanças antes do terremoto, fazendo com que gradativamente, as vítimas deixassem os acampamentos para serem alocados em abrigos provisórios e, posteriormente, em casas permanentes. Toda a transição de abrigo envolvia atividades de construção de infraestrutura adequada como saneamento, prevenção de riscos e sustentabilidade econômica. A figura 17 abaixo ilustra esta transição:

Figura 17- Evolução da Construção de Abrigos



Elaborado pelo autor com base em IFRC, 2013a

Dentre os principais desafios relatados pelo estudo de caso, estão a grande quantidade de entulho e escombros produzidos pelo terremoto, o que obstruía o acesso das agências aos locais afetados além de dificultar a construção nestes locais. Havia problemas com relação à propriedade de terra no Haiti por causa da fraca legislação e devido à escassa ou, até mesmo, inexistente documentação sobre a posse da terra. Isso também dificultava o trabalho de construção de abrigos e realocação de pessoas. O terceiro problema citado foi a dificuldade de acesso tanto na zona urbana como na rural para a entrega de materiais de construção; e, finalmente, a dificuldade de se balancear a construção de novos abrigos provisórios e permanentes com a substituição dos materiais dos abrigos emergenciais, como as lonas e as tendas, que tem duração de seis meses.

Tendo em vista as estratégias utilizadas pela IFRC na coordenação da cadeia de assistência humanitária (CAH) para o terremoto do Haiti, é possível concluir que a organização foi capaz de coordenar corretamente os atores envolvidos em seu *cluster* de responsabilidade, o *Cluster* de Abrigo. A IFRC provou, por meio das ferramentas de integração citadas e pela divisão das atividades em níveis de coordenação, ser uma exceção ao que a literatura afirma sobre o mau desempenho das agências humanitárias internacionais em coordenar e colaborar com os demais atores da CAH. Conforme registrado pelo Governo Haitiano, a IFRC conseguiu liderar as operações do *Cluster* de Abrigo em parceria com as autoridades locais, observando as capacidades locais e buscando se adequar a elas, fortalecendo-as ao invés de substituí-las.

Sendo assim, após terem sido apresentados os quatro critérios de avaliação da CAH da IFRC, é possível concluir que a IFRC teve uma boa performance no que tange à utilização eficiente de seus recursos financeiros, demonstrado pelo alto percentual de utilização do orçamento disponível para as áreas selecionadas. Com relação ao critério de alcance dos resultados, a IFRC mostrou-se com resultados expressivos no que tange ao primeiro pilar de operação, ou seja, nos quesitos de abrigo, saneamento e sustentabilidade financeira. Entretanto, os resultados do segundo pilar (de capacitação de Sociedade Nacional) não atingiram a meta esperada, tendo percentuais bastante baixos. Já com relação à flexibilidade, apesar dos atrasos sofridos por todas as organizações internacionais envolvidas, a IFRC mostrou ter uma CAH bastante versátil, dado à rapidez de chegada dos times especializados, além da proximidade das Sociedades Nacionais, em especial a Cruz Vermelha Dominicana, facilitando a entrega de itens emergenciais e a avaliação de danos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como tema de estudo a logística aplicada por organizações internacionais em operações humanitárias, buscando conceder uma visão multidisciplinar da área dentro das Relações Internacionais. Sendo assim, o objetivo do trabalho foi avaliar a atuação da Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC) inserida na cadeia de assistência humanitária (CAH) para a resposta ao terremoto no Haiti, de 2010. Este trabalho buscou, para tanto, explorar a ferramenta de estudo, ou seja, a logística, tanto no meio empresarial como no humanitário, dando maior atenção a este último. Como foi observado no segundo capítulo, a logística aplicada nestes dois setores, teve (e ainda tem) uma trajetória semelhante de evolução, partindo de uma atividade vista apenas como geradora de custos para um diferencial estratégico para aqueles que a dominam. Assim como a logística empresarial deixou de ser aplicada de maneira segmentada por uma única empresa, a logística humanitária também começou a ser vista como uma necessidade de todos os agentes humanitários no que tange a desastres. O trabalho também analisou a CAH no que tange às bens, informações e capitais que circulam em sua estrutura, bem como os problemas relacionados a estes componentes. Como foi demonstrado, a coordenação ainda é um entrave à colaboração logística humanitária, uma vez que as agências humanitárias internacionais ainda competem por doações e atenção da mídia, além de ter dificuldades em se relacionar com as autoridades locais. Foi apontado, também, como solução para o problema, uma nova abordagem de atuação das agências humanitárias internacionais, propondo uma ajuda complementar às capacidades do Estado afetado, de modo a auxiliar o Estado a se recuperar e fortalecer sua capacidade de resposta à desastres futuros.

O trabalho também buscou relatar a história e funcionamento, não somente da IFRC, objeto de estudo do presente trabalho, mas também do Movimento Internacional da Cruz Vermelha (IMRC), movimento que a engloba, juntamente com outras organizações como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC) e as Sociedades Nacionais. Como se pode perceber, o IMRC, além de ser um dos mais antigos movimentos internacionais, tem contribuído para a comunidade internacional em termos humanitários de diversas áreas, que vão desde a resposta a desastres até a assistência a vítimas de guerras civis. A IFRC, por sua vez, tem um papel fundamental para o campo de estudos da logística humanitária internacional, sendo ela responsável pela assessoria aos governos nacionais no que tange desastres naturais, contando, para tanto, com quase 190 Sociedades Nacionais, além de uma rede logística internacional que provê serviços não somente para a própria organização, mas também para

outras agências humanitárias. Tendo descritos os componentes do IMRC, o trabalho tentou localizar seus órgãos à luz da Teoria de Organizações Internacionais. Como foi demonstrado, o IMRC é um movimento internacional complexo que mescla características pertencentes tanto a organizações intergovernamentais como a organizações não governamentais. Se por um lado ela é um movimento internacional cuja atuação de suas organizações formadoras é legitimada pelos Estados soberanos assinantes das Convenções de Genebra, por exemplo; por outro, os componentes da IMRC (ICRC, IFRC e Sociedades Nacionais) ainda estão sujeitos ao ordenamento jurídico nacional dos países que os acolhem, não tendo, portanto, personalidade jurídica internacional. Por estas razões, o IMRC pode ser considerado como um movimento internacional cujas organizações internacionais contidas são de caráter misto, ou híbrido.

Finalmente, a contribuição central deste trabalho esteve baseada na avaliação da cadeia de assistência humanitária da IFRC no que tange à logística, utilizando, para tanto, critérios trazidos da bibliografia pesquisada. Entretanto, para que se fizesse uma avaliação apropriada da cadeia de assistência humanitária da organização, primeiramente foi necessário descrever seu funcionamento, bem como as ferramentas logísticas utilizadas e os projetos implementados pela regionalização de sua cadeia logística. Como foi observado, a IFRC é uma rede humanitária inteligente, rápida e flexível, uma vez que consegue responder a diferentes tipos de desastres no mundo todo em um curto espaço de tempo, contanto, para tanto, com uma rede de Sociedades Nacionais, assessoradas pelas Unidades Logísticas Regionais (RLU). A resposta humanitária de IFRC conta com estratégias logísticas de sucesso no meio empresarial adaptadas ao contexto humanitário, como a postergação logística, a pré-alocação de estoques, a utilização de tecnologias de informação (TIC), estabelecimento de acordos estruturais com fornecedores ao redor do mundo, além contar com equipes especializadas em diversas áreas de uma operação de resposta a desastre como logística, água, saneamento, infraestrutura, abrigo, saúde, dentre outras. É importante citar que a característica da IFRC de ser um órgão internacional formado por Sociedades Nacionais presentes nos países lhe confere a vantagem única de se unir uma grande capacidade de fornecimento de ajuda em termos de bens, dinheiro, informação e ferramentas que somente um organismo internacional seria capaz de possuir, com a capilaridade de linhas de distribuição e o conhecimento local que somente as organizações nacionais, enraizadas na cultura local poderiam oferecer. A combinação da resposta internacional alinhada com o conhecimento local torna a resposta da IFRC a mais eficiente e eficaz na resposta a um desastre. Em síntese, a IFRC tem se mostrado uma organização complexa, mas ao mesmo tempo muito rica em termos de aprendizado.

Da mesma forma, o desastre no Haiti foi uma das maiores tragédias da atualidade por ser a união da vulnerabilidade de um país afetado pela desigualdade social, corrupção e pobre infraestrutura, com a força de um terremoto considerado o maior em 200 anos de sua história. O caso estudado no Haiti se constitui um desafio para a pesquisa por ter envolvido diversas organizações humanitárias que atuaram em muitas áreas como água e saneamento, saúde, sustentabilidade econômica, infraestrutura, alimentação, dentre outras. Devido à grande quantidade de atores, a coordenação da CAH foi bastante turbulenta, mesmo com o sistema de coordenação em *cluster* da ONU. Como visto, a IFRC, embora sendo líder do *cluster* de abrigo e itens não comestíveis, atuou em outras áreas por meio dos dois pilares de ação do plano de recuperação do país.

Devido à magnitude e complexidade do desastre estudado, qualquer tentativa de avaliação, ainda que minuciosa, seria incompleta. Não obstante, o trabalho buscou por meio dos quatro critérios de eficiência, eficácia, flexibilidade e coordenação, estudar a cadeia de assistência humanitária da IFRC. O critério de análise de utilização de recursos financeiros buscou avaliar o quão precisa era a avaliação de necessidades por parte da IFRC das operações no Haiti, além de avaliar o percentual destes recursos que foram utilizados para as operações. Para deixar a avaliação mais completa, fez-se a comparação entre a eficiência da cadeia de assistência humanitária da IFRC em duas operações de resposta a terremoto: no Haiti, em 2010; e no Afeganistão, em 2002. Embora bastante diferentes, os dois desastres foram úteis para se comparar a eficiência da cadeia de assistência humanitária antes e depois de sua regionalização, ocorrida em 2005. Conclui-se que a cadeia de assistência humanitária do Haiti atingiu melhores índices de utilização de recursos, estando eles bem próximos a 100%. Já com relação à avaliação dos resultados, ou da eficácia das operações, o trabalho utilizou dos indicadores mais importantes dos dois pilares de atuação da IFRC na fase de recuperação do Haiti. Embora com problemas na obtenção de dados secundários, que eram escassos, a avaliação dos resultados mostrou que a IFRC teve bons resultados no primeiro pilar (Operação de Resposta ao Terremoto) de ação no que tange à provisão de abrigo, saneamento, saúde e sustentabilidade econômica, mas muito abaixo no quesito de distribuição e acesso de água às vítimas. Já o segundo pilar de ação (Fortalecimento de Sociedade Nacionais) teve resultados bem abaixo do esperado. Como apontado na mesma sessão, este pilar era de maior responsabilidade da Cruz Vermelha Haitiana, tendo ocorrido atrasos na assinatura de documentos aprovassem o orçamento das operações e as viabilizassem.

O terceiro critério buscou avaliar a flexibilidade da cadeia de assistência humanitária da IFRC, utilizando, para tanto de variáveis qualitativas e quantitativas. Como foi descrito na

sessão, a ação humanitária internacional, em geral, foi bastante lenta, principalmente devido aos danos na infraestrutura de transporte no Haiti, como a destruição de portos e rodovias e o congestionamento dos aeroportos. A IFRC não esteve isenta disto, atrasando a entrega de itens emergenciais no local. Entretanto, é importante ressaltar que, graças à rede humanitária da organização, várias Sociedades Nacionais parceiras foram capazes de prestar auxílio mesmo sem a intervenção direta da IFRC. A Cruz Vermelha Dominicana, por exemplo, foi a primeira organização estrangeira a chegar no país após o terremoto. Além disso, a IFRC já estava presente no Haiti antes do terremoto, tendo posicionado estoques de emergência no local. Sendo assim, embora a IFRC não tenha sido flexível no quesito de tempo de entrega de suprimentos ao local afetado, sua maior contribuição ao critério de flexibilidade foi a rapidez de chegada das equipes especializadas (FACT e ERU – siglas em inglês), as quais chegaram já no dia seguinte ao desastre, atendendo as vítimas e preparando a infraestrutura local para a chegada de mais auxílio internacional.

O quarto e último, de coordenação da cadeia, foi avaliada a atuação da IFRC durante sua gestão do *cluster* de abrigo. Conforme visto no trabalho, a IFRC teve uma atuação exemplar ao prover ferramentas que viabilizassem a troca de informações entre as agências participantes do *cluster*, as autoridades locais e a população afetada. A IFRC atuou em parceria direta com o governo haitiano, incluindo-o nas operações e na tomada de decisão. Esta é uma característica intrínseca da organização, uma vez que busca fortalecer a capacidade de resposta nacional por meio da inclusão das autoridades e da população nas operações.

À guisa de conclusão, o trabalho, como um todo, buscou responder ao questionamento se a atuação da CAH da IFRC foi satisfatória em termos de eficiência, eficácia, flexibilidade e coordenação. Como demonstrado pelo trabalho, a organização teve um papel fundamental na recuperação da Haiti, mostrando-se à altura de um desastre destas proporções. Como sugestões para pesquisas futuras, recomenda-se a utilização de outras metodologias de avaliação da CAH, principalmente no que tange à utilização de recursos para que não se resume a indicadores unicamente econômicos e na mensuração do critério de coordenação entre os atores da CAH, área ainda pouco explorada. Da mesma forma, para uma melhor compreensão das atividades logísticas no terremoto haitiano, recomenda-se o estudo do Programa Mundial de Alimentos da ONU (WFP), responsável pelo *cluster* logístico da operação no país.

Dessa forma, mais estudos sobre o tema da logística humanitária e sua CAH são necessários, uma vez que, conforme afirma Van Wassenhove (2005), a logística humanitária é elo entre a prevenção e a resposta a um desastre, devendo, sendo, portanto, crucial para o campo das Relações Internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos: Logística Empresarial**. 5. ed. Porto Alegre: ARTMED, 2008.

BEAMON, B. M. e B. BALCIK Performance Measurement in Humanitarian Relief Chains. **International Journal of Public Sector Management**. v. 21, n. 1, p. 4–25, 2008.

BELLERIVE, J. M. Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral needs. **World Bank**, 2010. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/19/000333038_20120619012320/Rendered/PDF/701020ESW0P1190R0Haiti0PDNA020100EN.pdf>. Acesso em 23 jan. 2016.

BUI, T.; CHO, S.; SANKARAN, S.; SOVEREIGN, M. A framework for designing a global information network for multinational humanitarian assistance/disaster relief. **Information Systems Frontiers**, v. 1, n. 4, p. 427-442, 2000.

CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (CDC). **Cholera in Haiti: One Year Later**, 2011. Disponível em: <http://www.cdc.gov/haiticholera/haiti_cholera.htm>. Acesso em 20 jan. 2016.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). **The World Factbook: Haiti**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>>. Acesso em 20 jan. 2016

CEZAR, Paulo Augusto de Souza. **Logística Humanitária. A Atuação do Exército Brasileiro do Haiti Pós Sismo De 2010**. 2014. 95 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CHOMILIER, B.; SAMII, R.; VAN WASSENHOVE, L. N. The central role of supply chain management at IFRC. **Forced Migration Review**, v. 18 n. 2, p. 15-16, 2003.

CHRISTOPHER, M. **Logística e Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos**. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

COZZOLINO, A. **Humanitarian logistics: cross-sector cooperation in disaster relief management**. Rome: Springer Science & Business Media, 2012.

COZZOLINO, A.; ROSSI, S.; CONFORTI, A. Agile and lean principles in the humanitarian supply chain: the case of the United Nations world food programme. **Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management**, v. 2, n. 1, p. 16-33, 2012.

CRETELLA NETO, J. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAVIDSON, A. L. **Key Performance Indicators in Humanitarian Logistics**. 2006. 88 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engineering In Logistics, Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 2006.

DAVIDSON, S. A Review of the IFRC-led Shelter Cluster: Haiti 2010. **Strengthening Humanitarian Action Through Evaluation and Learning (ALNAP)**, 2011. Disponível em: <<http://www.alnap.org/resource/7474.aspx>>. Acesso em 20 jan. 2016.

FABER, N.; DE KOSTER, R. B. M.; VAN DE VELDE, S. L. Linking warehouse complexity to warehouse planning and control structure: an exploratory study of the use of warehouse management information systems. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 32, n. 5, p. 381-395, 2002.

FORSYTHE, D. P. **The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross**. São Paulo: Cambridge University Press, 2005.

FORSYTHE, D. P.; RIEFFER-FLANAGAN, B. A. J. **The International Committee of the Red Cross: a neutral humanitarian actor**. Nova York: Routledge, 2007.

GATIGNON, A.; VAN WASSENHOVE, L. N.; CHARLES, A. The Yogyakarta earthquake: Humanitarian relief through IFRC's decentralized supply chain. **International Journal of Production Economics**, v. 126, n. 1, p. 102-110, 2010.

GOMES, S. M.; RODRIGUEZ, C. M. T. Configuração de cadeia de suprimentos: estudos de casos em ambiente dinâmico de competição. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA (SEGET), 5., 2008, Resende-RJ. **Anais...** Resende-RJ: AEDB, 2008.

GRÜNEWALD, F.; BINDER A.; GEORGES Y. Inter-agency Real Time Evaluation in Haiti: 3 Months after the Earthquake. **United Nations Children's Emergency Fund (UNICEF)**, 2010. Disponível em: <<http://www.alnap.org/pool/files/1395.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2016.

GUSTAVSSON, L. Humanitarian logistics: context and challenges. **Forced Migration Review**, v. 18, n. 6, 2003.

HARVEY, P. The role of national governments in international humanitarian response to disasters. In: 26th ALNAP MEETING IN KUALA LUMPUR., 26, London. **Meeting Background Paper...** Disponível em: <www.alnap.org/pool/files/26-meeting-background-paper.pdf>. Acesso em 20 fev. 2016

HARVEY, P.; HARMER, A. International dialogue on strengthening partnership in disaster response: Bridging national and international support. **International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)**, 2011. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/PageFiles/93533/Background%20paper%201.pdf>>. Acesso em 10 mai. 2016

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOLGUÍN-VERAS, J.; JALLER, M.; WACHTENDORF, T. Comparative performance of alternative humanitarian logistic structures after the Port-au-Prince earthquake: ACEs, PIEs, and CANs. **Transportation research part A: policy and practice**, v. 46, n. 10, p. 1623-1640, 2012.

INSIDE DISASTER: Haiti Earthquake. Disponível em:
<<http://insidedisaster.com/haiti/about-the-film>>. Acesso em 14 jun. 2016.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). The Movement.
Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/who-we-are/movement>>. Acesso em 15 fev. 2016

_____. **The Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent**, 1996.
Disponível em: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0513.pdf>. Acesso em 24 abr 2016.

INTERNATIONAL FEDERATION THE RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRC). History. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/en/who-we-are/history>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. **Final Report: Afghanistan Earthquake**, 2005. Disponível em:
<<http://www.ifrc.org/docs/appeals/02/1002fin.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2016.

_____. **Haiti: From Tragedy to Opportunity. Especial Report, One Month On**, 2010a. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/192600-Haiti-report-EN.pdf>>. Acesso em 15 mar. 2016

_____. **Haiti earthquake 2010. One-year progress report**, 2010b. Disponível em:
<http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/208400-First%20anniversary%20Haiti%20EQ%20operation%20report_16b.pdf>. Acesso em 15 mar. 2016.

_____. **Haiti Earthquake Operation: Summary of the Plan of Action**, 2010c.
Disponível em: <<http://www.ifrc.org/docs/appeals/10/MDRHT008SummaryPoA.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2016.

_____. **Emergency appeal. Haiti: Earthquake.** Emergency Appeal n. MDRHT008, 13 jan. 2010d. Disponível em:
<<http://www.ifrc.org/docs/appeals/10/MDRHT008PrelimAppeal.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2016.

_____. **Emergency appeal. Haiti: Earthquake.** Emergency Appeal n. MDRHT008, 19 jan. 2010e. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/docs/appeals/10/MDRHT00801.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2016.

_____. **Global Logistics Service: Better Solutions to the World's Needs.** [2010f].
Disponível em:
<<http://www.ifrc.org/PageFiles/91193/GLS%20services%20leaflet.pdf?epslanguage=en>>. Acesso em 10 jun. 2016.

_____. **Operations update n. 25. Haiti Earthquake.** Twelve Months Progress Report. Appeal n. MDRHT008, 1 abr. 2011a. Disponível em:
<<http://www.ifrc.org/docs/appeals/10/MDRHT00825.pdf>>. Acesso em 19 jun. 2016.

_____. **Annual Report: Global Logistics Service**, 28 abr. 2011b. Disponível em <<http://www.ifrc.org/docs/appeals/annual10/MAA0002810ar.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2016.

_____. **Haiti earthquake: Two-year progress report**, [2011c]. Disponível em: <http://www.ifrc.org/PageFiles/92541/1211100-Haiti%20earthquake%202%20years%20report_low%20resolution.pdf>. Acesso em 23 abr. 2016.

_____. **Haiti Recovery Operation. Summary of the Plan of Action. July 2011 – December 2012**, 2012a. Disponível em: <<http://adore.ifrc.org/Download.aspx?FileId=36817>>. Acesso em 18 jun. 2016.

_____. **Haiti Recovery Operation. From Camp o Community. Plan of Action: July 2011 – December 2013**, [2012b]. Disponível em: <<http://adore.ifrc.org/Download.aspx?FileId=39098>>. Acesso em 18 jun. 2016.

_____. **Long Term Planning Framework: Global Logistics Service 2012-2015**, [2012c]. Disponível em: <http://www.ifrc.org/docs/appeals/annual12/Logistics_LTPF12.pdf>. Acesso em 10 jun. 2016

_____. **Haiti earthquake: Three-year progress report**, [2012d]. Disponível em: <http://www.ifrc.org/PageFiles/103716/1232500-IFRC-Haiti_3_years_report-EN.PDF>. Acesso em 23 abr. 2016.

_____. **Case Study: Coordinating shelter in Haiti IFRC and the Shelter Cluster**, [2013a]. Disponível em: <[https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/Shelter%20Cluster-case%20study%20\(Haiti\).pdf](https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/Shelter%20Cluster-case%20study%20(Haiti).pdf)>. Acesso em 16 jun. 2016.

_____. **Haiti earthquake: Four-year progress report**, [2013b]. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/PageFiles/140787/Haiti%204-year%20progress%20report-EN-LR.pdf>>. Acesso em 23 abr. 2016.

_____. **Emergency appeal final report. Haiti: Earthquake Recovery**. Appeal n. MDRHT008, 2015a. Disponível em: <<http://adore.ifrc.org/Download.aspx?FileId=115258>>. Acesso em 18 jun. 2016.

_____. **Haiti earthquake: Five-year progress report**, jan. 2015b. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/Global/Publications/general/1287600-IFRC-Haiti%205-year%20progress%20report-EN-LR.pdf>>. Acesso em 23 abr. 2016.

JAHRE, M. The Organizational Change of Logistics in International Federation of the Red Cross Red Crescent Societies (IFRC): A case study with student task. **HUMLOG-NET – The Norwegian Research Council**, 2008. Disponível em: <http://www.tlog.lth.se/fileadmin/tlog/IFRC_Case_Task.pdf>. Acesso em 2 jun. 2016.

JAHRE, M.; JENSEN, L.; LISTOU, T. Theory development in humanitarian logistics: a framework and three cases. **Management Research News**, v. 32, n. 11, p. 1008-1023, 2009.

KOVÁCS, G.; SPENS, K. Humanitarian Logistics in Disaster Relief Operations, **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 37, n. 2, p. 99 – 114, 2007.

_____. Identifying challenges in humanitarian logistics. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 39, n. 6, p. 506-528, 2009.

_____. Trends and developments in humanitarian logistics: a gap analysis. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 41 n. 1, p. 32 – 45, 2011.

LAMBERT D. M.; STOCK, R. J.; ELLRAM, L. M. **Fundamentals of Logistics Management**. Irwin/McGraw-Hill: Philadelphia, 1998.

LIMA, Fabiana Santos. **Logística Humanitária: Modelagem de Processos para a Fase de Aquisição na Resposta a Desastres Naturais**. 2014. 233 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Produção, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014

LOGO DESIGN NEWS. **Red Cross to Get a New Logo?** 2005. Disponível em <http://www.thelogofactory.com/logo_blog/red-cross-to-get-new-logo/>. Acesso em 14 mar 2016.

MARGESSON, R.; TAFT-MORALES, M. Haiti Earthquake: Crisis and Response. **Congressional Research Service**, 2010. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41023.pdf>>. Acesso em 13 fev. 2016.

MARTINEZ, A. J. P.; STAPLETON, O.; VAN WASSENHOVE, L. N. Using OR to support humanitarian operations: Learning from the Haiti earthquake. **INSEAD**, 2010. Disponível em: < http://centres.insead.edu/humanitarian-research-group/research-projects/documents/WP2010-47_UsingORtosupporthumanitarianoperationsLearningfromtheHaitiearthquake.pdf >. Acesso em 21 jan. 2016.

_____. Field vehicle fleet management in humanitarian operations: a case-based approach. **Journal of Operations Management**, v. 29, n. 5, p. 404-421, 2011.

MCGREAL, C. Haiti aid agencies warn: chaotic and confusing relief effort is costing lives. **The Guardian**, Washington, 18 jan. 2010. Disponível em <<https://www.theguardian.com/world/2010/jan/18/haiti-aid-distribution-confusion-warning>>. Acesso em 10 jun. 2016.

MCLACHLIN, R.; LARSON, P. D. Building humanitarian supply chain relationships: lessons from leading practitioners. **Journal of humanitarian logistics and supply chain management**, v. 1, n. 1, p. 32-49, 2011.

MIHALKANIN, E. S.; GORMAN, R. F. **Historical dictionary of human rights and humanitarian organizations**. 2 ed. Toronto: Scarecrow Press, 2007.

NEELY, A.; GREGORY, M.; PLATTS, K. Performance measurement system design: a literature review and research agenda. **International journal of operations & production management**, v. 15, n. 4, p. 80-116, 1995.

NOGUEIRA, C. W.; GONÇALVES, M. B.; NOVAES, A. G. Logística Humanitária e Logística Empresarial: Relações, Conceitos e Desafios. In: ANPET, 2007, Rio de Janeiro. **Anuário Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes**, 2007

NOVAES, A. G. **Logística e Gerenciamento da Cadeia de Distribuição**: Estratégia, Operação e Avaliação. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (UNOCHA – UN). **Cluster Coordination**. Disponível em: <<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination>>. Acesso em 10 jun. 2016.

OLORUNTOBA, R.; GRAY, R. Humanitarian aid: an agile supply chain? **Supply Chain Management: An International Journal**, v. 11, n. 2 p. 115 – 120, 2006.

PICTET, J. The Fundamental Principles of the Red Cross. **International Review of the Red Cross**, v. 19, p. 130-149, 1979

POISTER, T. H. **Measuring performance in public and nonprofit organizations**. São Francisco: John Wiley & Sons, 2008.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. 15 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RIZZI, A.; ZAMBONI, R. Efficiency improvement in manual warehouses through ERP systems implementation and redesign of the logistics processes. **Logistics Information Management**, v. 12, n. 5, p. 367-377, 1999.

ROBLES, L. T. **A Prestação de Serviços de Logística Integrada na Indústria Automobilística no Brasil**: em Busca de Alianças Logísticas Estratégicas. 2001. 220 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

SECRETARIA NACIONAL DA DEFESA CIVIL. Política Nacional de Defesa Civil. **Ministério da Integração Nacional**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157>. Acesso em 18 jun. 2016.

SEGRETI, J. B.; FARBER, J. C.; MONDINI, L. C. A importância da gestão estratégica de custos logísticos. In: XXII CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 22., 2015, Foz do Iguaçu. **Anais eletrônicos...** Disponível em <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/2281>>. Acesso em 10 jan. 2016

SEINTENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SEYBOLT, T. B. Harmonizing the humanitarian aid network: adaptive change in a complex system. **International Studies Quarterly**, v. 53, n. 4, p. 1027-50, 2009

SIMCHI-LEVI, D.; KAMINSKY, P.; SIMCHI-LEVI, E. **Cadeias de suprimentos: projeto e Gestão: Conceitos, Estratégias e Estudo de Casos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

STEETS, J.; GRÜNEWALD, F.; BINDER, A.; GEOFFROY, V.; KAUFFMANN, D.; KRÜGER, S.; MEIER, C.; SOKPOH, B. Cluster Approach Evaluation 2: Synthesis Report. **Group URD and the Global policy Institute**, 2010. Disponível em: <<https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Cluster%20Approach%20Evaluation%202.pdf>>. Acesso em 23 mar. 2016.

TATHAM, P. H; PETTIT, S. J. Transforming humanitarian logistics: the journey to supply network management. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 40, n. 8/9, p. 609-622, 2010.

TECHNOPEDIA. **Transportation Management System (TMS)**. Disponível em: <<https://www.techopedia.com/definition/13913/transportation-management-system-tms>>. Acesso em 10 jun. 2016.

THOMAS, A. S.; KOPCZAK, L. R. From logistics to supply chain management: the path forward in the humanitarian sector. **Fritz Institute**, v. 15, p. 1-15, 2005.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP): **Haiti: From Recovery to Sustainable Development**. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/our-projects-and-initiatives/crisis_in_haiti.html>. Acesso em 15 jun. 2016.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR). **Hyogo Framework for Action**. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2016.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (UNOCHA). **Cluster Coordination**. Disponível em <<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination>>. Acesso em 15 jun. 2016.

VAN WASSENHOVE, L. N. Humanitarian aid logistics: supply chain management in high gear. **Journal of the Operational Research Society**, v. 57, n. 5, p. 475-489, 2005.

WHALSTROM, M.; GUHA-SAPIR, D. The Human Cost of Natural Disasters. **Center of Research on Epistemology of Disasters – CRED**, 2015. Disponível em: <http://cred.be/sites/default/files/The_Human_Cost_of_Natural_Disasters_CRED.pdf>. Acesso em 20 mar. 2016

WONG, J. C. **Humanitarian Coordination and Response: International Partnerships in Face of Natural Disasters**. 2012. 127 f. TCC (Graduação) - Curso de Artes, University Of Pennsylvania, Pensilvânia, 2012.

WORLD BANK: **World Development Indicators: Haiti**. Disponível em:
<<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>>.
Acesso em 20 jun. 2016.

YOSHIZAKI, H. T. Y.; BERTAZZO, T. R.; LEIRAS, A. Indicadores de desempenho da cadeia de suprimentos humanitária. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO DE TRANSPORTES (ANPET), 27., 2013, São Paulo. **Anais Eletrônicos...** Disponível em:
<http://www.anpet.org.br/ssat/interface/content/autor/trabalhos/publicacao/2013/416_AC.pdf>.
Acesso em 15 jan. 2016.