



## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUÇÃO DE DESASTRES NO MERCOSUL: MECANISMOS DE RESPOSTA AO DESASTRE DE BRUMADINHO NO BRASIL

## PUBLIC POLICIES FOR DISASTER REDUCTION IN MERCOSUR: RESPONSE MECHANISMS TO THE BRUMADINHO DISASTER IN BRAZIL

Lucca Leite Pollini<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-2122-333X>

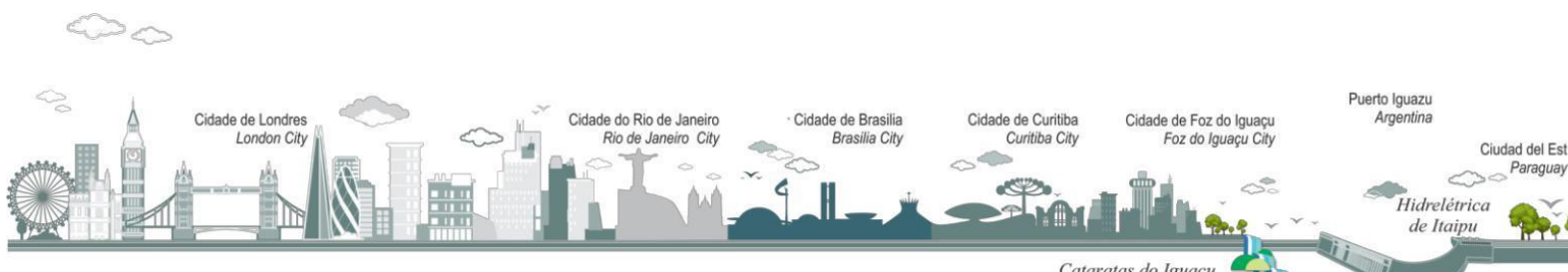
**Resumo:** Os desastres socionaturais impactam vidas humanas e de animais, impactam os sistemas de abastecimento de água e alimentação, prejudicando cidades inteiras em múltiplos níveis sociais, psicológicos, econômicos e ambientais. Historicamente, os Estados têm lidado com essas questões de forma descoordenada, com baixos níveis de ação e monitoramento sistemático. Com a liderança das Nações Unidas, o Marco de Sendai é o mecanismo global mais recente para tratar da questão, influenciando a criação e implementação de estratégias regionais e nacionais sobre desastres, como é o caso dos países do MERCOSUL. O Brasil instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil em 2012, integrando diferentes mecanismos nacionais que antes estavam dispersos. É esta política pública que é acionada quando um desastre ocorre, como foi o caso de Brumadinho, no rompimento da barragem do Córrego de Feijão em fevereiro de 2019. A PNPDC prevê a solicitação de ajuda humanitária internacional e houve o recebimento de forças civil-militares de Israel. Este artigo faz um panorama da implementação da PNPDC, partindo de um escopo global e chegando a processos regionais e nacionais de integração, analisando a tomada de decisão no momento de resposta ao desastre de Brumadinho (MG).

**Palavras-chave:** Desastres Socionaturais. MERCOSUL. Brumadinho. Defesa Civil. Ajuda Humanitária.

**Abstract:** Socio-natural disasters impact human and animal lives, impact water and food supply systems, harming entire cities on multiple social, psychological, economic and environmental levels. Historically, States have dealt with these issues in an uncoordinated way, with low levels of action and systematic monitoring. With the leadership of the United Nations, the Sendai Framework is the most recent global mechanism to address the issue, influencing the creation and implementation of regional and national strategies on disasters, as is the case in the MERCOSUR countries. Brazil instituted the National Civil Defense and Protection Policy in 2012, integrating different national mechanisms that were previously dispersed. It is this public policy that is triggered when a disaster occurs, as was the case in Brumadinho, when the Córrego de Feijão dam burst in February 2019. The PNPDC provides for the request for international humanitarian aid and there was the receipt of civil-military forces from Israel. This article provides an overview of the implementation of the PNPDC, starting from a global scope and reaching regional and national integration processes, analyzing decision-making at the time of response to the Brumadinho (MG) disaster.

**Keywords:** MERCOSUR. Brumadinho. Civil Defense Policy. Humanitarian Aid.

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA), pós-graduado em Estudos Brasileiros pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e bacharel em Relações Internacionais pelo SENAC-SP. Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. E-mail para contato: [lucapollini@hotmail.com](mailto:lucapollini@hotmail.com).





## INTRODUÇÃO

Este artigo trata de políticas públicas específicas sobre desastres socionaturais. A premissa da pesquisa é de que os desastres, sejam eles de origem natural ou antropogênicos, têm impacto direto sobre as populações humanas e os ecossistemas ambientais.

Foi utilizada uma metodologia que entende as políticas públicas como uma ferramenta de análise e formulação de soluções para os problemas sociais, o artigo se propõe a fazer uma contextualização histórica dos desastres a nível global, chegando na perspectiva regional do MERCOSUL e por fim, analisando o desastre socionatural de Brumadinho, ocorrido em fevereiro de 2019 no Brasil.

O capítulo 1 faz uma abordagem geral dos impactos humanos, materiais e ambientais dos desastres naturais e antropogênicos no mundo, buscando uma primeira visão sobre o assunto. O capítulo 2 contextualiza o Marco Internacional de Sendai como iniciativa global das Nações Unidas para a implementação de políticas públicas de âmbito nacional para a redução de riscos de desastres. O capítulo 3 trata da estratégia integrada dos países do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) para a redução e gestão de riscos de desastres região.

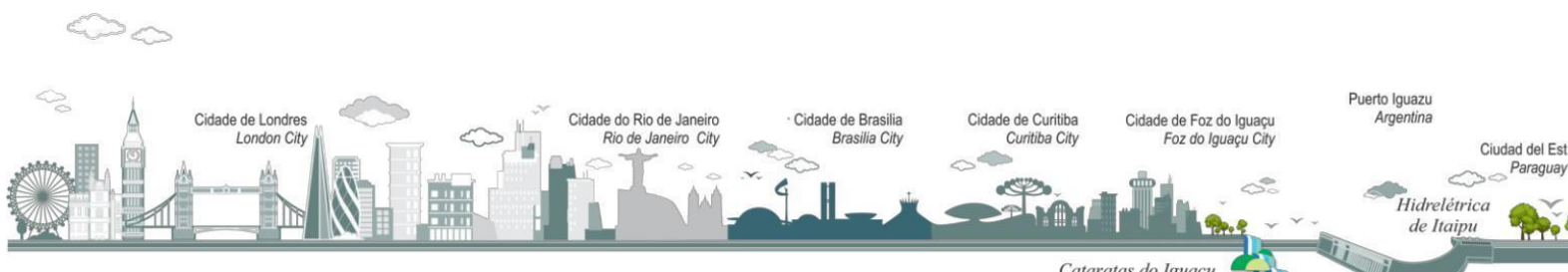
O capítulo 4 trata do caso brasileiro, da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, a política pública do Brasil para abordagem de desastres. Ainda neste capítulo, são abordados os mecanismos voltados especificamente para o momento de Resposta a um desastre, com foco no papel dos tomadores de decisão sobre o recebimento de ajuda humanitária internacional.

As considerações finais apresentam reflexões sobre o processo de implementação das políticas públicas para redução e gestão de riscos de desastres no MERCOSUL, com foco no Brasil e a forma como está sendo executada.

## METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas é complexo e envolve uma série de atores, grupos de interesses, instituições, grupos detentores de ideias, lobistas, pesquisadores, tomadores de decisão e outros atores envolvidos direta ou indiretamente (PROCOPIUCK, 2013). Um método proposto para analisar as decisões políticas no ciclo de política pública é separar a

IJERRS - ISSN 2675 3456 - V. 4, N. 1, 2022 p. 2

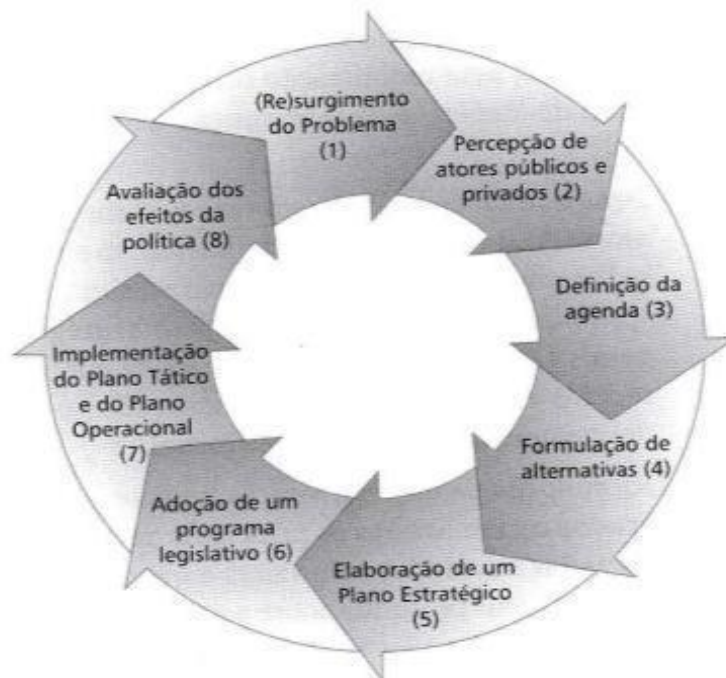




decisão política de seus atores, analisando isoladamente cada um: É preciso entender as características dos participantes: a) Papéis que desempenham; b) A autoridade; c) Poder que detém; d) Como lidam com o jogo coletivo; e) Como são controlados

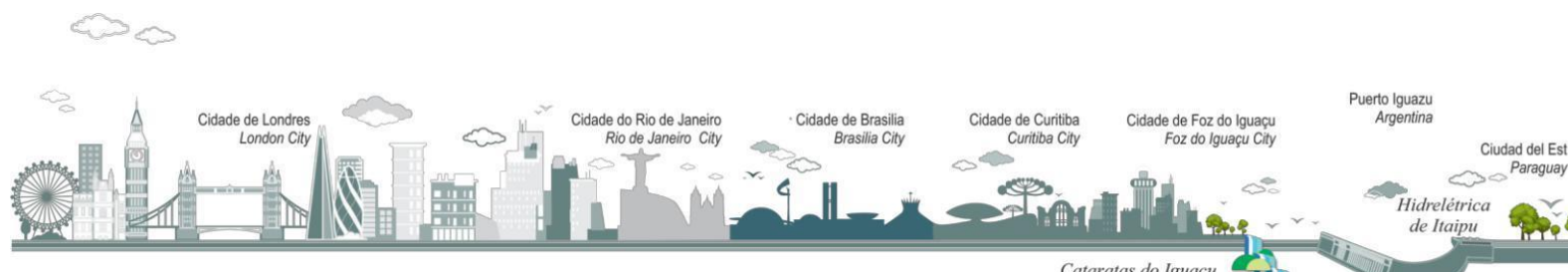
Analisar isoladamente: i) Como surgem os problemas de decisão política; ii) Como chegam as agendas das autoridades; iii) Como se processa; iv) Como se aplica e; v) Como é avaliada. Uma política pública pode atravessar um processo linear de pesquisa e formação de agenda, mas quando chega na implementação, pode sofrer influência de outras decisões de políticas anteriores que serviam para balizar os processos, ou mesmo para interromper. A criação de políticas públicas que beneficiam um grupo, certamente pode prejudicar outro, gerando um conflito de interesses natural no processo decisório. Essas questões servem para balizar o processo do ciclo de política pública (LINDBLUM, 1981). O Fluxograma 1 mostra o Ciclo Estratégico de Política Pública.

Fluxograma 1 - Ciclo Estratégico de Política Pública.



Fonte: PROCOPIUCK, Mario. Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública. Governança e Redes de Políticas Administração Judiciária. 2013.

Não existe uma resposta pronta para as demandas sociais, mas no geral os elementos





constitutivos de uma política pública podem ser identificados: I) Solução de um problema público; II) Existência de grupos-objetivos na origem do problema; III) Coerência intencional; IV) Existência de diversas decisões e atividades; V) Programa de Intervenções e VI) Papel chave dos atores públicos [estatais ou privados, mas que estejam integrados ao sistema política-administrativo de alguma forma] (LINDBLUM, 1981).

A concepção dos problemas sociais geralmente são o reflexo ou o resultado de um conjunto de percepções de necessidades de diferentes grupos políticos e sociais, que representam interesses e recursos de atores públicos e/ou privados (SUBIRATS, 2008).

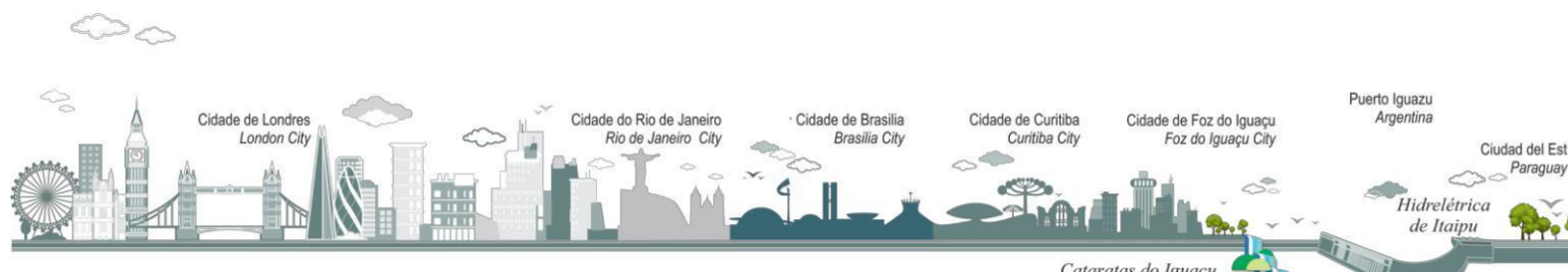
A análise de políticas públicas passa por este conjunto de entendimentos que balizam o processo de implementação, execução e monitoramento. Portanto, é com este referencial teórico, e partindo de uma premissa global, para uma perspectiva regional e local, que serão analisadas as políticas públicas de redução de riscos de desastres neste artigo.

## IMPACTOS HUMANOS, MATERIAIS E AMBIENTAIS DOS DESASTRES NATURAIS E ANTROPOGÊNICOS NO MUNDO

O impacto de desastres nas sociedades humanas, na infraestrutura material e no meio ambiente não é pequeno. Pelo contrário, é amplo e extremo, atingindo e alterando diretamente o cotidiano das pessoas que são afetadas. Os desastres siconaturais impactam vidas humanas e de animais, impactam os sistemas de serviços e segurança pública, de saúde, de abastecimento de água e alimentação, prejudicando comunidades e cidades inteiras em múltiplos níveis sociais, psicológicos, econômicos e ambientais (STEINMAN, 2011).

Em alguns casos aprofundando de forma extrema os problemas dos países afetados, como foi o caso do terremoto no Haiti em janeiro de 2010, que matou mais de 220 mil pessoas, 300 mil feridos, 1,3 milhão de desabrigados, destruiu cerca de 30 mil prédios comerciais, 250 mil residências e teve um impacto econômico na ordem de US\$ 7,9 bilhões de dólares, equivalente a 120% do PIB haitiano em 2009 (PATRIOTA, 2010).

De 1985 a 2015 foram registrados mais de 3000 desastres naturais na América do Sul. O fenômeno El Niño (ENOS) é um dos que mais impacta a região sul-americana e a sub-região do MERCOSUL com mais intensidade, gerando inundações e secas, impactando um grande número de pessoas e causando prejuízos econômicos para os Estados da região





(HUBP, 2002).

Em 2017 o El Niño atingiu severamente o Peru, principalmente ao norte do país, onde afetou mais de 670 mil pessoas e teve um impacto financeiro de 4 bilhões de dólares. Esse mesmo fenômeno também afetou a Argentina e Uruguai, na região do Rio da Prata entre Buenos Aires e Montevidéu, causando chuvas torrenciais e inundações severas, afetando cerca de 30 mil pessoas em 2015 (NUNES, 2015).

Os ciclones tropicais, mais frequentes no Caribe, na Venezuela e Colômbia, impactaram também o norte do Brasil em 2004, causando prejuízos econômicos de 425 milhões de dólares (NUNES, 2015).

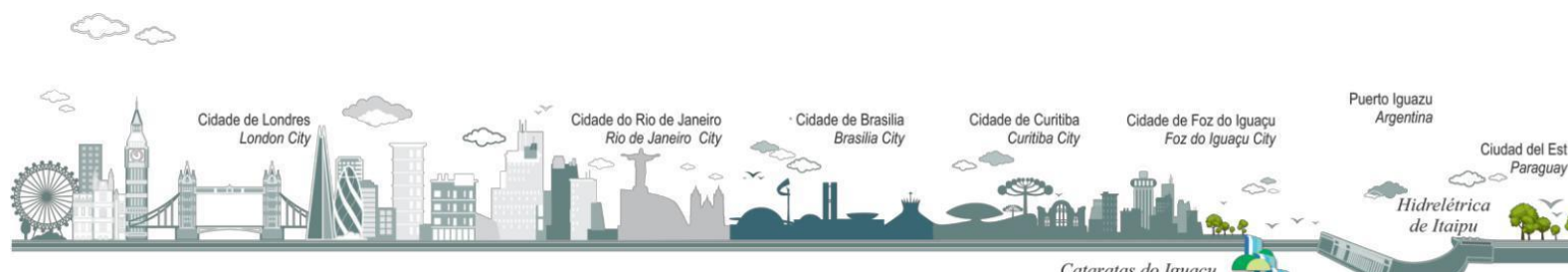
Não há como impedir desastres extremos como um terremoto, um furacão ou uma erupção vulcânica. No entanto, existem mecanismos que podem minimizar os impactos dos desastres através de investimentos públicos do Estado em programas de prevenção, gestão de riscos, resposta e até planos de reconstrução melhor: As Políticas Públicas para Redução de Riscos de Desastres.

## O MARCO INTERNACIONAL DE SENDAI PARA REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES (2015 - 2030)

O Marco de Sendai para Redução dos Riscos de Desastres (2015 - 2030) é um acordo internacional adotado em 2015 na Assembleia Geral das Nações Unidas por 129 países, entre eles Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. É o mais recente mecanismo de coordenação global sobre o tema (EMDAT, 2019).

O objetivo geral de Sendai em nível global é estabelecer uma agenda coordenada de metas entre 2015 - 2030 e promover a implantação de políticas públicas de pesquisa, prevenção, redução, ação e monitoramento em termos de desastres nos países signatários. Essa articulação está pautada em quatro prioridades de ação: I) Entender as Possibilidades de Desastres em sua Região; II) Reforçar a Governança Institucional na Gestão de Desastres; III) Investir em Redução de Desastres e Resiliência e IV) Aprimorar a Preparação de Resposta Imediata a Desastres e as Estratégias de Reconstrução (UNIDSR, 2015).

A premissa institucional do acordo é de que o Estado-Nação é o principal articulador para reduzir os desastres por meio de políticas públicas e que esta responsabilidade deve ser





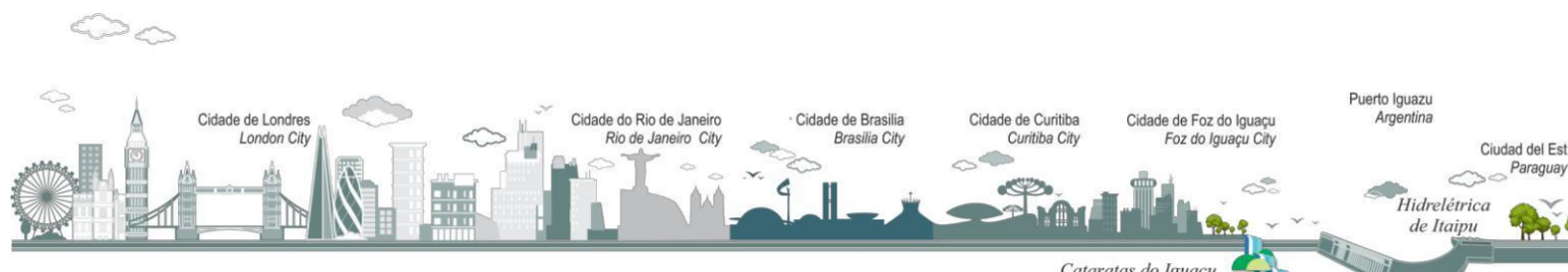
compartilhada com outros atores, com os governos federais, estaduais, provinciais, locais, municípios, empresas, setores privados, mídia, universidades, centros de pesquisa, ONGs, fundações, redes sociais, centros comunitários, financiadores, doadores, voluntários, forças de segurança pública e outros grupos de interesse. Um sistema de governança multinível e transversal para reduzir os riscos de desastres com a participação ativa de toda a sociedade (UNIDSR, 2015).

## MECANISMOS DO MERCOSUL PARA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES

Na região do MERCOSUL, os fatores de vulnerabilidade em relação aos desastres socionaturais estão relacionados principalmente aos pontos a seguir: a) uso e ocupação do território; b) crescimento demográfico; c) altas taxas de urbanização; d) diferentes percepções sobre riscos de desastres; e) falta de investimento em riscos de desastres; f) limitações na tomada de decisão na gestão de riscos de desastres; g) debilidade na gestão institucional a nível local, especialmente na destruição ambiental e o manejo de recursos naturais; h) mudanças climáticas, entre outros (MERCOSUL, 2018).

Os principais eventos registrados pelos países do MERCOSUL são: secas, inundações, deslizamentos, temperaturas extremas, epidemias, tormentas, terremotos, vulcanismos e incêndios florestais.

Em 2009 o MERCOSUL assume o primeiro compromisso integrado sobre desastres naturais na região, incluindo os quatro Estados membros: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. É o momento em que se abre uma "Reunião Especializada de Redução de Riscos de Desastres Socionaturais, a Defesa Civil, a Proteção Civil e a Assistência Humanitária (REHU). Em 2015, a REHU cria a RMAGIR, que é a "Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Gestão Integrada de Riscos de Desastres". A RMAGIR é vinculada diretamente ao órgão máximo do MERCOSUL, que é Conselho do Mercado Comum (CMC) e é formado por múltiplas internas do MERCOSUL como a Comissão Técnica de Serviço Hidrometeorológico (CTSH), o Subgrupo de Trabalho 6 de Proteção Ambiental (SGT-6), o Subgrupo de Trabalho 8 de Integração Transfronteiriça (SGT-8) e o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH) (MERCOSUL, 2018).





A RMAGIR tem como base os seguintes objetivos elencados no documento-base "Estratégia de Gestão de Riscos de Desastres do MERCOSUL": a) Definir prioridades na gestão de riscos de desastres para a região; b) Propor políticas públicas transfronteiriças de redução de riscos de desastres; c) Criar uma plataforma de gestão integrada de riscos de desastres (MERCOSUL, 2018).

Apesar de ser apenas uma Reunião de Ministros, a institucionalização do RMAGIR com instância de coordenação de redução de riscos de desastres no MERCOSUL é o reflexo de um fortalecimento institucional que já vem acontecendo em outras instâncias do bloco, como o SGT-6, o SGT-8 e o IPPDH. O RMAGIR fica então incumbido de focar os esforços na compreensão e efetivação de melhorias na gestão de riscos de desastres. Para isso, é necessário entender que cada Estado membro apresenta características políticas específicas, principalmente relacionadas as capacidades das instituições e os diferentes mecanismos existentes ou não em cada nível de tomada de decisão dos governos.

No geral, essas características específicas podem ser analisadas em três aspectos: 1) Governança de Risco de Desastres; 2) Mecanismos de Financiamento de GRD e 3) Instrumentos de Planejamento Territorial.

Com o objetivo de melhorar a gestão de redução de riscos e impactar diretamente essas características, o RMAGIR elencou duas prioridades na Estratégia de Gestão de Riscos de Desastres do MERCOSUL de 2019 - 2030, são elas:

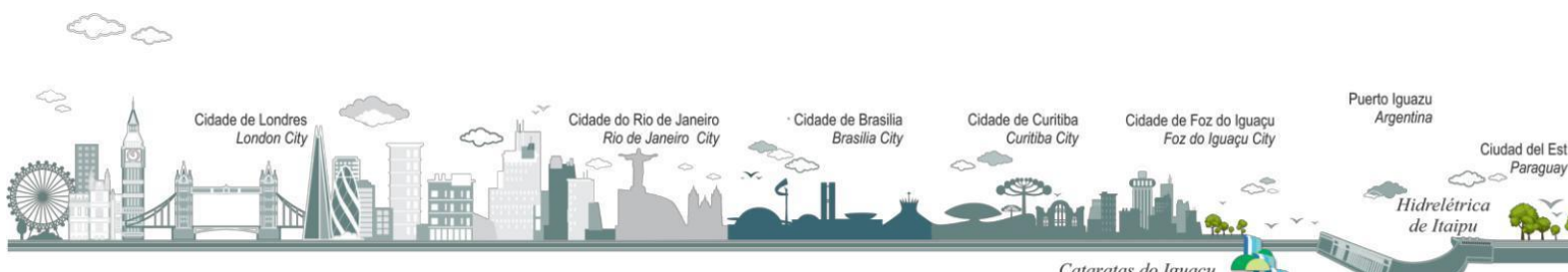
#### A. Governança Integral para a Gestão de Riscos de Desastres

1. Cooperação e Transversalização
2. Fortalecimento institucional e técnico do RMAGIR
3. Coordenação de assistência humanitária internacional

#### B. Compreensão da Gestão de Riscos de Desastres em todos os níveis de governo para o fortalecimento das capacidades

4. Intercâmbio de experiências entre mecanismos intergovernamentais
5. Fortalecimento do conhecimento

Na prática, em cada Estado existem diferentes organizações para coordenar e fazer a gestão de riscos de desastres. No geral, são formadas por um órgão titular de coordenação para riscos de desastres, como as Defesas Civas e por um órgão suplente, relacionado à Presidência da República ou Ministério das Relações Exteriores.





## O BRASIL E A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (PNPDEC)

Historicamente, os tipos de desastres naturais existentes no território brasileiro são: Seca, Extremos de Temperatura, Inundação, Movimento de Massa Úmida, Incêndio Florestal, Tempestade, Terremoto, Epidemia, Eventos Hidrometeorológicos e Climáticos, Geofísicos e Biológicos.

De 1960 a 2009, o Brasil foi um dos países da América do Sul que apresentou um total de 179 registros de desastres naturais, com a perda de 10.225 vidas no período e atingindo cerca de 70 milhões de pessoas e causando um prejuízo econômico de aproximadamente US\$ 12 bilhões de dólares (GUHA, 2010).

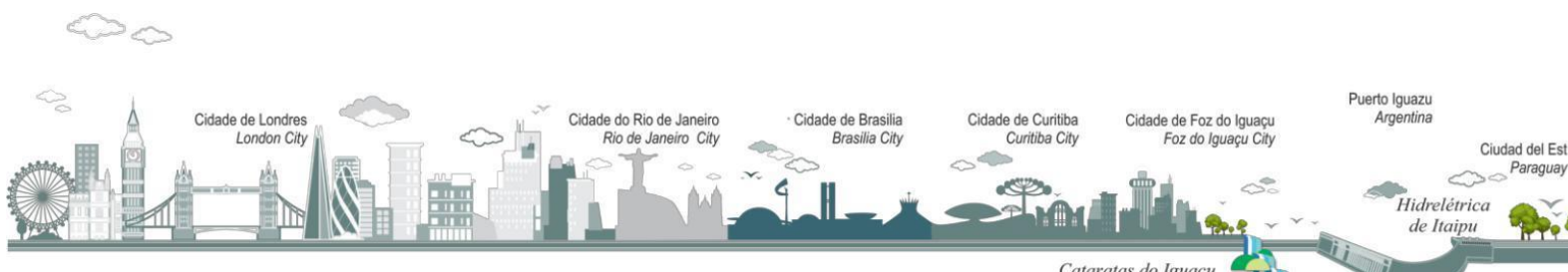
Apesar de o Brasil não ter registros de vulcanismo e tsunamis, é o país líder em números absolutos de desastres naturais na América do Sul no período, com 179 registros no total, ficando à frente de Colômbia (139 registros), Peru (131 registros) e Argentina (86 registros) e Chile (76 registros) (GUHA, 2010).

No caso brasileiro, em 2012, com a publicação da Lei nº 12.608/2012, é que se cria a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), com o objetivo de organizar e integrar as ações do Estado em relação a todos os temas transversais que influenciam e são influenciados pelos desastres naturais.

O orçamento do PNPDEC está vinculado ao Programa 2040 no Plano Plurianual e é de um total de R\$ 7,51 bilhões, divididos durante o período de 2015 a 2019 (BRASIL, PROGRAMA 2040). O Programa 2040 do Ministério do Planejamento apresenta objetivos, metas e indicadores de monitoramento relacionados a:

- Redução de Riscos de Desastres Naturais com Planejamento e Obras Fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)
- Aumento da Capacidade de Emitir Alertas de Desastres Naturais
- Atendimento de População Afetada e Recuperação de Cenários Atingidos
- Elaboração de Mapeamentos em Municípios Críticos.

A partir desta política pública que se cria o órgão executivo, o mecanismo de ação prática do Estado em relação aos desastres naturais: o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), órgão responsável por coordenar e executar ações em três tipos de







programas: a) Prevenção e Preparação para Desastres; B) Resposta aos Desastres e reconstrução e c) Gestão de Riscos e Resposta a Desastres.

Esses programas são subordinados ao Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) e atuam diretamente com os municípios, via Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

## MECANISMOS DE RESPOSTA AO DESASTRE DE BRUMADINHO (BRA-MG)

O Marco Internacional de Sendai é uma referência reconhecida pelos países do MERCOSUL, pois busca um monitoramento integrado em todo o ciclo de políticas públicas sobre redução de risco de desastres, com a definição de conceitos-chave nas propostas de monitoramento coordenado por uma plataforma global.

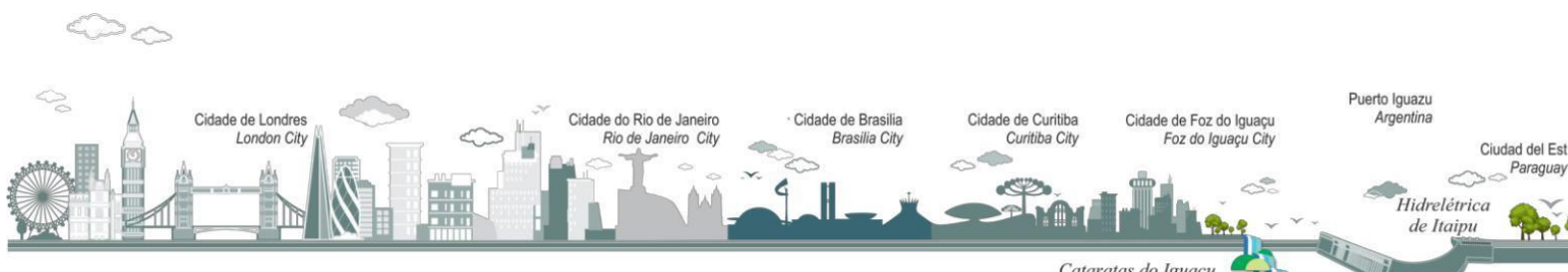
Durante a década de 1990, o MERCOSUL criou diversos Subgrupos de Trabalho para tratar de temas específicos como Meio Ambiente, Cultura, Sociedade e Direitos Humanos; que iam além dos interesses econômicos propostos em sua fundação. São cerca de 18 subgrupos de trabalho focados na elaboração de políticas de integração para o bloco, o que inclui grupos transversais para tratar de desastres socionaturais na região. No entanto, não há um Subgrupo de Trabalho específico para redução de riscos de desastres e esta liderança, assim como a tomada de decisão ainda é pouco institucionalizada.

O RMAGIR foi criado em 2015, no mesmo ano do desastre de Mariana. Mariana foi um crime ambiental praticado pelas empresas Vale e Samarco que se encaixa na definição de Desastre Socionatural, pois teve uma ação antropogênica envolvida diretamente. Em outubro de 2018, pouco antes das eleições do executivo e legislativo no Brasil, os países do MERCOSUL lançaram um plano estratégico conjunto para a redução de riscos de desastres, é a Estratégia de Gestão de Riscos de Desastres do MERCOSUL, através do RMAGIR.

Em fevereiro de 2019, um novo crime ambiental praticado pela empresa Vale, a barragem do Córrego do Feijão é rompida e a lama dos rejeitos da mineradora invade a cidade de Brumadinho. O Desastre Socionatural de Brumadinho teve os seguintes impactos, de acordo com o Ministério da Integração, a Defesa Civil, a Prefeitura de Brumadinho, a empresa mineradora multinacional Vale S.A e veículos de imprensa.

Impacto Humano: 400 mortes imediatas, 24.000 pessoas evacuadas, 40.000 pessoas

IJERRS - ISSN 2675 3456 - V. 4, N. 1, 2022 p. 9





impactadas diretas e indiretamente, cerca de 400 animais domésticos resgatados.

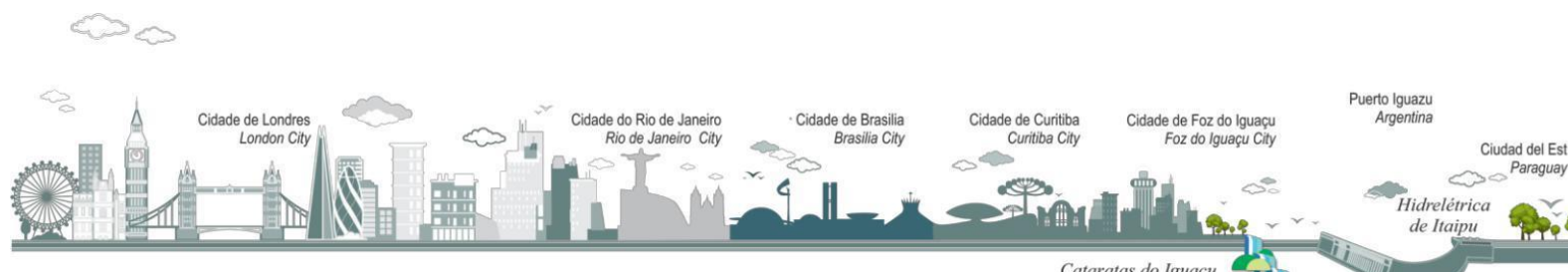
Impacto Ambiental: 12 milhões de m<sup>3</sup> de lama e rejeitos de mineração despejados no ecossistema da região, contaminação de 300km no curso dos Rios Paraopeba e chegando até o Rio São Francisco, impacto no fornecimento de água potável na Grande Belo Horizonte, impacto em duas hidrelétricas (Retiro Baixo e Três Marias).

Impacto Econômico: Perda total na Agricultura da região, Perda total na Pecuária, Perda total na Pesca, Destruição de Moradias, destruição de estradas e pontes, destruição de estabelecimentos comerciais, destruição de serviços públicos como hospitais e escolas, queda Imediata de 24% no preço das ações da Vale S.A., totalizando um prejuízo de mais de R\$ 71 bilhões.

O momento do desastre é o momento de executar as ações de Resposta. O Brasil utiliza alguns atores-chave em seu processo de tomada de decisão nas ações de Resposta imediata ao desastre (Quadro 1).

Quando há um desastre, como no caso de Brumadinho, o reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência se faz a partir de um requerimento formal, um decreto que deve ser emitido pelo Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município afetado, diretamente ao Ministério da Integração Nacional, ao Sistema de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC, 2010).

Quando um município declara situação de emergência ou calamidade pública, toda a estrutura jurídica do município é alterada temporariamente. O ente público, seja Estado, Distrito Federal ou Município, entra em uma situação jurídica especial para facilitar a operação as ações de socorro e resposta ao desastre.





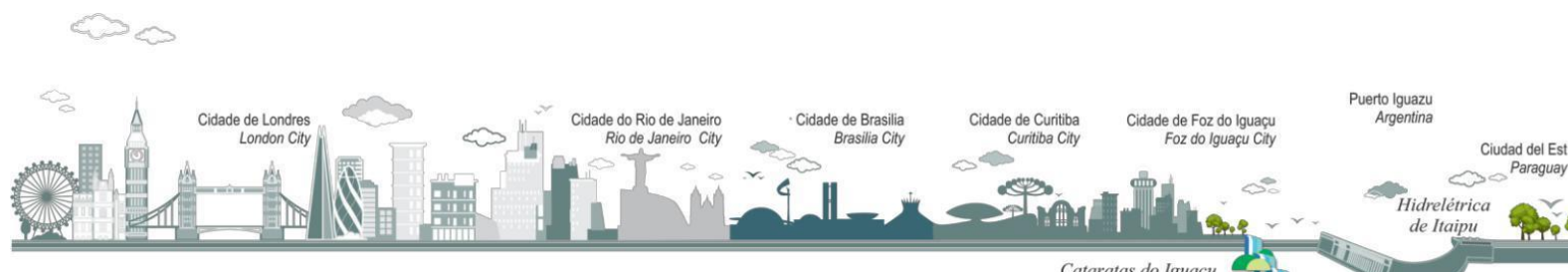
Quadro 1 - Atores Sociais e Tipos de Participação no SINDPEC (Brasil) após o Desastre de Brumadinho (MG)

Atores Sociais	Tipo de Organização
População Local	Pessoas Físicas, Famílias e Vizinhos
Prefeitura Municipal	Estado - Poder Executivo Municipal
Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil	Estado - Poder Executivo Federal - Ministério da Integração Nacional
Sistema Único de Saúde (SUS)	Estado - Poder Executivo Federal - Ministério da Saúde
Sociedade Civil Organizada	Associações Comunitárias, Movimentos Sociais e Organizações Não-governamentais
Empresas Privadas	Vale
Imprensa e Redes Sociais	Mídia e Veículos de Comunicação da Internet
Voluntários	Pessoas Físicas Independentes
Polícia Militar do Estado de Minas Gerais	Estado - Forças Armadas Estaduais
Exército Brasileiro	Estado - Forças Armadas Federais
Defesa Civil	Estado - Funcionários Públicos Civis e Militares
Presidência da República	Estado - Poder Executivo Federal
Diplomatas	Estado - Poder Executivo Federal Ministério das Relações Exteriores

Fonte: Produção do autor. POLLINI, Lucca. Políticas Públicas para Redução de Desastres no MERCOSUL. 2019

A base desta Situação Jurídica Especial é a Instrução Normativa 001/2016 que institui uma série de critérios para a validação do requerimento de desastre e também aponta as consequências. O Decreto de Situação de Emergência ou de Calamidade Pública se pautam em ações urgentes de socorro e atendimento das vítimas, assim como o início das ações de reconstrução. As principais consequências deste tipo de decreto são:

- Facilitação para transferência de Recursos Financeiros da União ao ente atingido
- População pode sacar o FGTS





- Dispensa de Licitações
- Ações Complementares para recuperação de pontes, estradas, rodovias;
- Facilitação do Apoio Logístico para o recebimento Materiais
- Facilitação do Apoio Logístico para o recebimento de Recursos Humanos

A partir do reconhecimento de um estado de calamidade pública ou estado de emergência é que a estrutura jurídica é alternada, abrindo possibilidades para facilitar e flexibilizar a execução de operações de resposta.

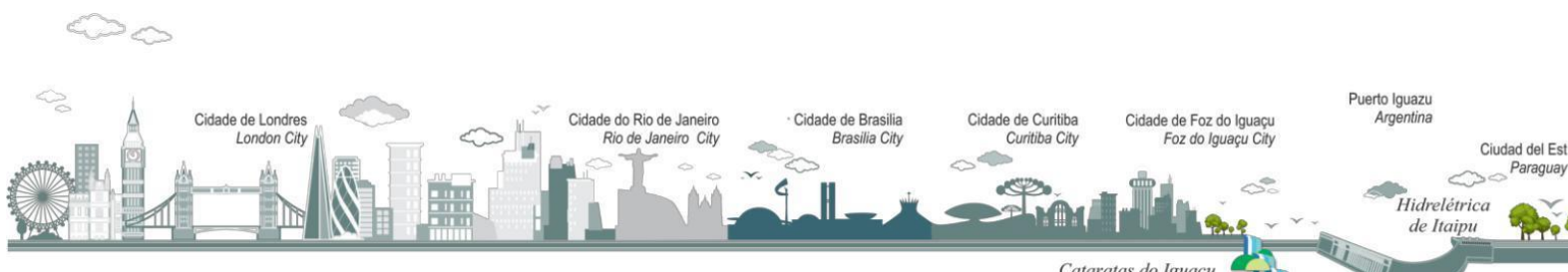
O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil solicita que todos os municípios em áreas de riscos realizem o cadastro prévio, como mecanismo de precaução e para facilitar o processo burocrático caso um desastre ocorra.

## AJUDA HUMANITÁRIA INTERNACIONAL: MERCOSUL E A PRESENÇA DE ISRAEL EM BRUMADINHO (MG)

As ações conjuntas de socorro e resposta a desastre estão previstas na integração das forças de defesa civil nos quatro países do MERCOSUR por meio da Estratégia de Redução de Riscos de Desastres de 2019 e do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais de 2004 (BRASIL, Decreto 7940, 2013).

A participação dos países do MERCOSUL no envio de ajuda humanitária ao desastre de Brumadinho funcionaria principalmente no que diz respeito à prioridade "A3" na Estratégia de Redução de Risco de Desastres. É especificamente este ponto que trata da Coordenação da Assistência Humanitária Internacional para a realizações conjuntas dentro e fora do bloco regional. As ações se definem em três linhas de atuação:

Estratégia de Redução de Risco de Desastres do MERCOSUL:  
(...) Linha de Atuação A3.1 - Articular ações de assistência humanitária ao interior do bloco para alcançar maiores níveis de coordenação.  
Linha de Atuação A3.2 - Facilitar os mecanismos de ajuda e pessoal humanitário aos países afetados, tendo em conta que se houver a países em trânsito se obtenha a devida aprovação das autoridades do país de destino.  
Linha de Atuação A3.3 - Reforçar as capacidades técnicas do interior do bloco em questão de gestão e coordenação para assistência humanitária como parte das atividades em tempos de crise. (...) (MERCOSUL, 2018)





No entanto, durante a ação de resposta ao desastre de Brumadinho, nota-se a participação de um outro Estado-Nação que está fora deste escopo de integração regional: o Estado de Israel. A participação de Israel se fez como parte do apoio da comunidade internacional ao desastre. Esse apoio veio principalmente a partir da logística de materiais tecnológicos para auxiliar na busca de sobreviventes e no envio de tropas civis-militares de ajuda humanitária. A Unidade de Resgate Internacional ZAKA foi a responsável pela coordenação e trabalho dos israelenses.

O momento de resposta a um desastre natural faz parte do ciclo de uma política pública. É a execução e a operação de tudo que foi acordado entre as instituições comprometidas formalmente a exercerem algum tipo de função no momento em que uma calamidade ocorre.

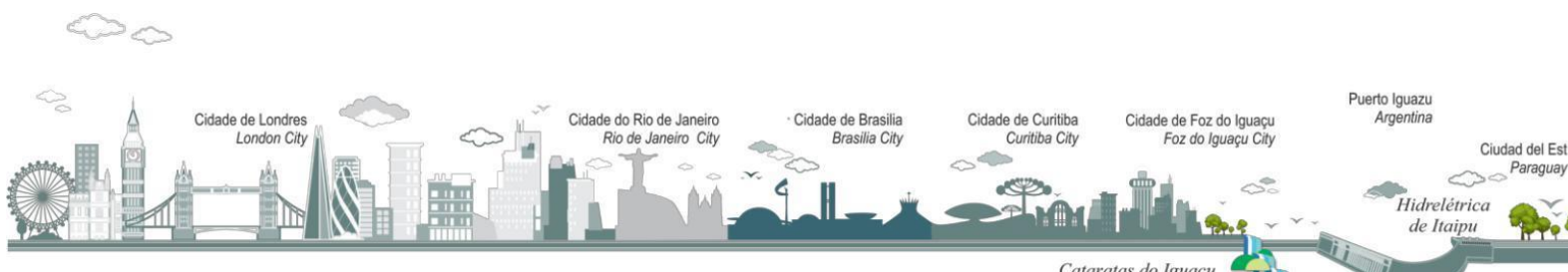
São tomadas decisões importantes, como: Quem vai fazer? Como vão fazer? Em quanto tempo? Com quais equipamentos? Com quantas pessoas? Com qual apoio institucional? Com qual dinheiro? Como é estruturado o processo de decisão no momento de resposta a um desastre natural?

O MERCOSUL tem feito esforços para integrar a gestão e redução de riscos de desastres em seu escopo como bloco institucional na América do Sul. A cooperação das instituições que atuam nessa temática tem objetivos claros que prezam pela redução da mortalidade, dos impactos ambientais e dos prejuízos econômicos na região.

O apoio do Estado de Israel é legítimo e importante para ampliar a cooperação internacional entre Brasil e Israel, principalmente quando se trata de urgência no salvamento de vidas humanas. No entanto, essa situação gera algumas reflexões importantes sobre o papel dos atores no momento das ações de socorro e resposta a desastres na região do MERCOSUL.

- Por que o principal ator internacional foi Israel e não os membros do MERCOSUL?
- Brasil e Israel possuem algum tipo de objetivo em integrar projetos de cooperação internacional de Redução de Riscos e Respostas a Desastres?
- O que levou a essa tomada de decisão?

São questionamentos que envolvem todo o processo de planejamento prévio de políticas públicas e também o momento agudo da tomada de decisão em situação de desastre. Uma das hipóteses seria a reativação de um tradicional mecanismo diplomático brasileiro,





utilizado por diversos presidentes ao longo da história do Brasil como Estado-Nação: a diplomacia presidencial (DANESE, 1999).

A diplomacia presidencial já foi utilizada por muitos presidentes brasileiros, no último século podemos destacar a atuação de uma série de Presidentes com estas características, são eles: Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, João Goulart, Ernesto Geisel, Emílio Médici, José Sarney, Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva.

É um estilo de condução da política externa de um Estado-Nação, no qual o presidente da república assume a liderança nas tomadas de decisão das relações internacionais, de forma mais ativa e pessoal, atribuindo-lhe características político-ideológicas com muito mais intensidade e particularidades, do que o corpo diplomático do Ministério de Estado das Relações Exteriores (PRETO, 2006).

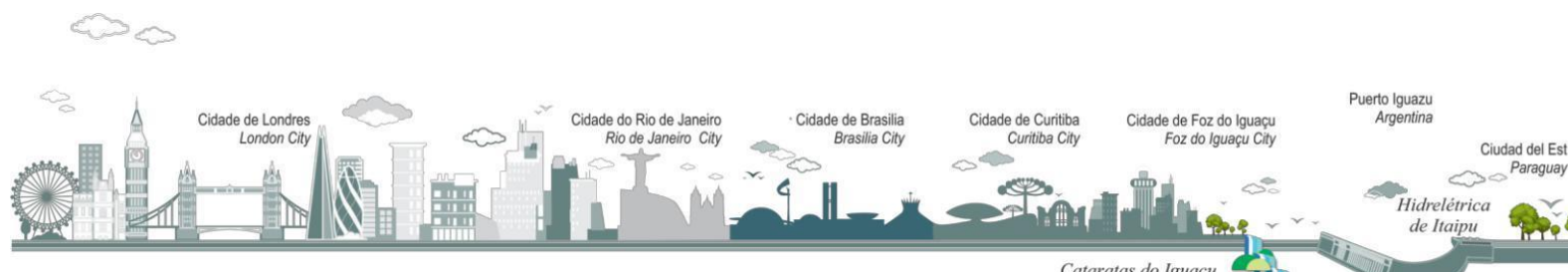
A presença de Israel contou com uma forte participação diplomática por parte do governo brasileiro. O próprio Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores do Brasil) soltou uma nota à imprensa reafirmando que a solicitação de ajuda humanitária de Israel partiu diretamente do presidente da república Jair Bolsonaro:

O Governo do Brasil agradece a solidariedade da nação israelense, que atendendo prontamente o pedido do Presidente Bolsonaro, enviou missão para apoiar os trabalhos de resgate das vítimas do rompimento da Barragem do Feijão, em Brumadinho. (MRE, 2019).

Um segundo aspecto que poderia explicar a participação de Israel em Brumadinho seria o alinhamento aos interesses do governo dos Estados Unidos em termos de política externa e militar, o que favorece um alinhamento também com Israel.

O conceito de alinhamento da política externa de um Estado a outro, não é necessariamente um alinhamento automático em todas as questões e setores internos, mas sim um alinhamento de um determinado setor ou grupo de interesse que tem o poder de tomada de decisão na diplomacia. Geralmente o alinhamento se dá em momentos de troca de governo, de mudança no espectro político de um lado a outro, muito relacionado a estratégia do governo que assume o comando da diplomacia e é decisivo na iniciativa de se alinhar (CERVO e BUENO, 2002).

Um terceiro ponto para essa explicação seria a falta de articulação regional dos próprios membros do MERCOSUL para atuar no momento de resposta ao desastre, seja por





interesse político-ideológico ou por integrações técnicas ainda pouco desenvolvidas e impossibilitando a participação destes atores.

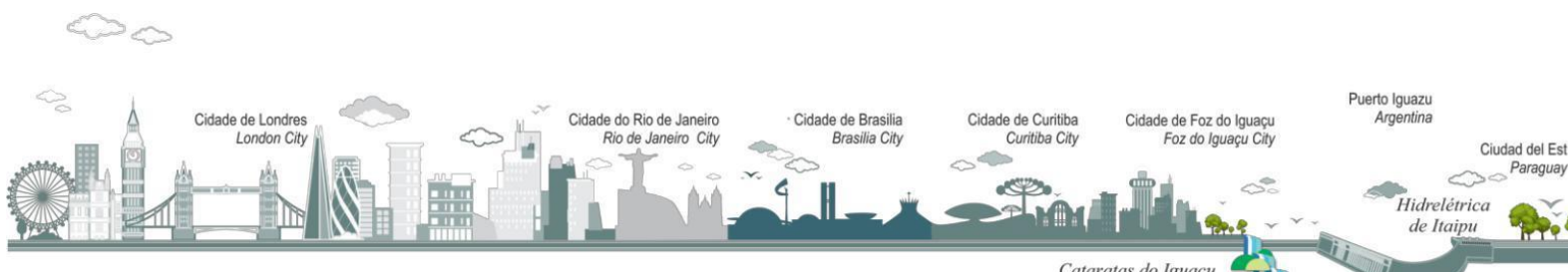
No entanto, quando há um desastre socionatural como o de Brumadinho (MG) e os mecanismos regionais para a redução de riscos de desastres não são acionados como previstos, nota-se um problema de planejamento e gestão da própria política pública, nacional e regional. Afinal, o Brasil está integrando suas políticas públicas de redução de riscos de desastres com os demais membros do MERCOSUL, com a Argentina, com o Paraguai e com o Uruguai, e não com Israel.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desastres socionaturais impactam as populações humanas há muito tempo. Principalmente após a segunda metade do século XX, momento em que a urbanização e a concentração demográfica se intensificam nas grandes cidades, nota-se um aumento dos registros de desastres socionaturais. No entanto, é importante apontar para o fato de que, historicamente, os governos de todo o mundo não se preocupavam em monitorar os impactos destes acontecimentos de uma forma sistematizada e conjunta.

O aumento dos registros de desastres naturais acompanha o avanço das tecnologias de monitoramento e o aumento da coordenação Estatal na criação de políticas públicas para a proteção e melhora na qualidade de vida da população. O Marco Internacional de Sendai, a Iniciativa Construindo Cidades Resilientes 2030 e o mais recente, Relatório de Avaliação Global de 2019 sobre Redução de Risco de Desastres (GAR), tem desempenhado um papel importante na coordenação global para implementação de políticas públicas sobre redução de riscos de desastres. É uma estratégia lançada globalmente com o objetivo de reduzir o impacto dos desastres a nível local, pautando a ação dos tomadores de decisão em uma sequência cíclica do problema social: o entendimento de qual tipo de desastre há em cada região, a pesquisa dos riscos, o monitoramento sistemático dos impactos, a redução de riscos, a criação de políticas, a gestão dos riscos, a gestão das decisões no momento de resposta e até mesmo a reconstrução do local atingido de uma forma que evite ou mitigue os próximos desastres.

Para a implementação, execução e monitoramento destas políticas públicas, são





necessários investimentos em muitas áreas inter-relacionadas, atuando direta e indiretamente no problema, como as universidades, os órgãos públicos, as organizações não governamentais, a população local e as forças de segurança pública.

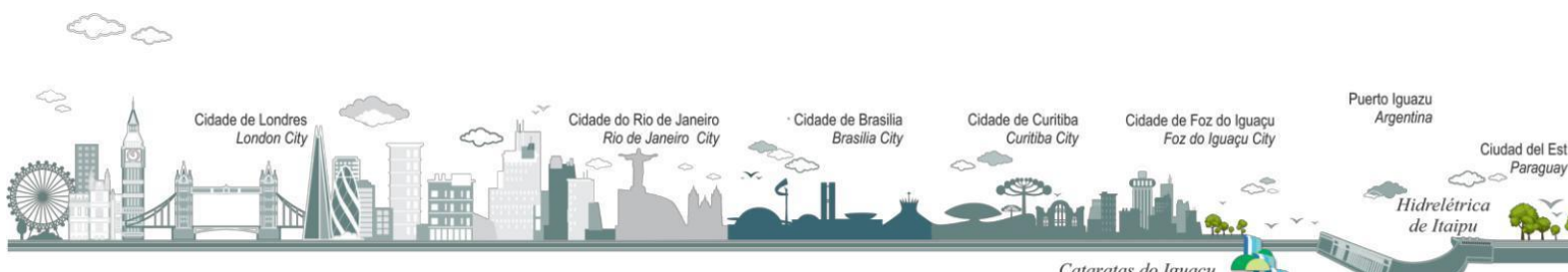
Formalmente, o MERCOSUL, com o incentivo das Nações Unidas, se prepara para ampliar a integração em termos de desastres socionaturais a partir da criação de políticas públicas que abram espaço para a troca de experiências e ajuda humanitária regional.

Os investimentos brasileiros na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil tem ampliado a coordenação dos atores nacionais em vários níveis governamentais e acenam para a integração com o MERCOSUL. Quando há um desastre socionatural como o de Brumadinho (MG) e os mecanismos regionais para a redução de riscos de desastres não são acionados como previstos, nota-se um problema de planejamento, gestão e, principalmente, operacionalização da política pública.

Afinal, somente o investimento brasileiro atingiu a casa dos sete bilhões e meio de reais de 2015 a 2019. Esse investimento prevê a ajuda humanitária de outros membros do MERCOSUL, como Argentina, Paraguai e Uruguai, facilitando os mecanismos de logística e envio de ajuda humanitária de forma mais coordenada e respaldada pela estratégia regional de gestão de desastres e pela legislação vigente.

O recebimento de ajuda humanitária de Israel certamente fortalece os vínculos diplomáticos com esta nação. É importante que o Brasil também diversifique suas relações com Estados mais afastados da tradicional política externa, principalmente se essa relação trazer benefícios para o país. Porém, a médio e longo prazo, não há nenhum tipo de integração prevista com o Estado de Israel para a criação de políticas públicas para redução de riscos de desastres. Este fato indica que o recebimento desta ajuda humanitária teve um caráter fortemente político, vinculado aos interesses particulares da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores.

De certa forma, instrumentalizar o Desastre de Brumadinho para trazer tropas civil-militares de Israel para o Brasil, aponta para um alinhamento político-ideológico do Governo Bolsonaro que prioriza o interesse em se aproximar de nações com alta capacidade militar, como Israel e Estados Unidos, deixando em segundo plano a estratégia planejada regionalmente pelos membros do MERCOSUL, que tinham como foco a redução da perda de vidas, dos impactos econômicos e ambientais.







Os desastres socionaturais não vão deixar de acontecer. Este já é um entendimento dos formuladores deste tipo de política pública. No entanto, é possível mitigar, reduzir os riscos e se planejar de forma mais eficiente para que quando um desastre aconteça, haja uma série de mecanismos prontos para a resposta imediata, diminuindo a perda de vidas humanas, os prejuízos econômicos e a destruição ambiental. A construção de uma política pública no MERCOSUL para redução de riscos de desastres integrada é ambiciosa e oportuna, cada vez mais importante em um cenário de mudanças climáticas e avanço da urbanização. Há, portanto, uma necessidade urgente em se estabelecer compromissos com a operacionalização das políticas públicas para redução de desastres naturais no MERCOSUL e de fazer avançar os mecanismos institucionais que garantam a execução plena da integração e do planejamento regional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento do Brasil. **Painel do Planejamento Federal. Plano Plurianual 2015 - 2019. Programa 2040. Redução de Riscos de Desastres.** Acesso em: 01/7/2019. Disponível em: <http://painelppa.planejamento.gov.br/>

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm). Acesso em 31/05/2019.

BRASIL. **Observatório dos Desastres Naturais.** Confederação Nacional de Municípios. Disponível em: <http://www.desastres.cnm.org.br> Acesso em: 31/05/2019

CERVO, A. BUENO, C. **História da Política Externa do Brasil.** Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. 2002

EMDAT. **International Disaster Database.** Disponível em: <https://www.emdat.be/> Acesso em: 31/05/2019

DANESE, S. **Diplomacia Presidencial: história e crítica.** 1999

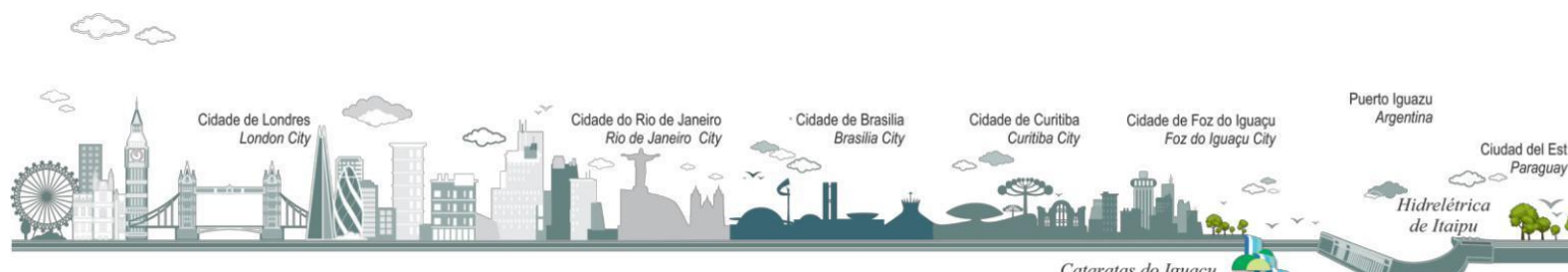
GUHA, D; BELOW, R. HOYOIS, P. **International Disaster Database. Annual Disaster Statistical Review 2010: the numbers and trends.** Brussels. 2010

HUBP, J. INBAR, M. (org). **Desastres Naturales en América Latina.** Fondo de Cultura Económica. México. 2002

LINDBLOM, C. **O Processo de Decisão Política.** 1981

MERCOSUR. **Estratégia de Gestão de Riscos de Desastres do MERCOSUL de 2019 - 2030** RMAGIR. 2018

ITAMARATY. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **Nota à Imprensa sobre Ajuda Humanitária de Israel em Brumadinho.** Acesso em: 01/07/2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20017-missao-de-apoio-de-israel-ao-resgate->





das-vitimas-de-brumadinho

NAÇÕES UNIDAS. **Marco Internacional de Sendai 2015-20130**. Sendai, Japão. UNISDR. 2015.  
Acesso em: 01/07/2019. Disponível em: <https://www.unisdr.org>

NUNES, L. H. **Urbanização e Desastres Naturais. Abrangência América do Sul**. São Paulo.  
Universidade de São Paulo. Editora Oficina de Textos. 2015.

PATRIOTA, A. **Haiti: Desafios e Oportunidades no Pós-Terremoto**. Boletim de Economia e Política  
Internacional. IPEA. 2010

PRETO, A. F. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na  
formulação de política externa**. Universidade de São Paulo. 2006

PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública.  
Governança e Redes de Políticas Administração Judiciária**. São Paulo. Editora Atlas S.A.  
2013

STEINMAN, M. **Terremoto no Haiti: uma experiência multiprofissional**. Hospital Israelita Albert  
Einstein – HIAE – São Paulo (SP), Brasil. 2011

SUBIRATS, J. **Analisis y gestión de políticas públicas**. 2008

