

Conferências do ISCTE  
Ação Humanitária



Maria de Lurdes Rodrigues,  
Maria das Dores Guerreiro e Ana Lúcia Martins  
(Organizadoras)

CONFERÊNCIAS DO ISCTE  
AÇÃO HUMANITÁRIA



LISBOA, 2020

© M. de Lurdes Rodrigues, M. das Dores Guerreiro e Ana Lúcia Martins (Organizadoras), 2020

Maria de Lurdes Rodrigues, Maria das Dores Guerreiro e Ana Lúcia Martins (Organizadoras)

**Conferências do ISCTE • Ação Humanitária**

Primeira edição: janeiro de 2020

Tiragem: 200 exemplares

ISBN: 978-989-8536-71-6

Depósito legal:

Composição em caracteres Palatino, corpo 10

Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso

Capa: Lina Cardoso

Imagem da capa: Repositório do Iscte

Revisão de texto: Ana Valentim

Impressão e acabamentos: Realbase

Este livro foi objeto de avaliação científica

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,  
de acordo com a legislação em vigor, por Editora Mundos Sociais

**Editora Mundos Sociais**, CIES, ISCTE-IUL, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa

Tel.: (+351) 217 903 238

E-mail: [editora.cies@iscte.pt](mailto:editora.cies@iscte.pt)

Site: <http://mundossociais.com>

# Índice

<b>Apresentação</b> .....	1
<b>1 Direitos humanos, ação humanitária e o Estado de direito internacional</b> .....	7
<i>José António Pinto Ribeiro</i>	
<b>2 Rebuilding health systems after natural disasters and conflict situations</b> .....	21
<i>Gilbert Burnham</i>	
<b>3 Na paz prepara-se a guerra e na guerra prepara-se a paz</b> .....	43
<i>Nelson Olim</i>	
<b>4 O impacto das catástrofes naturais na saúde pública</b> .....	59
<i>Kamal Mansinho</i>	
<b>5 Compreender África em transformação</b> .....	77
<i>Carlos Lopes</i>	
<b>6 A campanha “Paz em Timor”</b> .....	91
<i>Rui Marques</i>	
<b>7 Intervenção do Banco Mundial em cenários de pós-crise. O caso de Timor-Leste</b> .....	111
<i>Nuno Mota Pinto</i>	
<b>8 O Banco Mundial e o nexó entre a ajuda humanitária e o desenvolvimento</b> .....	121
<i>Paulo Pedroso</i>	
<b>9 Ação humanitária. Não fomos lá pela glória!</b> .....	131
<i>Nuno Lemos Pires</i>	

<b>10</b>	<b>How to provide quality health care using minimal resources. A research project .....</b>	<b>147</b>
	<i>Gyöngyi Kovacs</i>	
<b>11</b>	<b>A missão portuguesa de ajuda humanitária no Haiti .....</b>	<b>155</b>
	<i>Elísio Oliveira</i>	
<b>12</b>	<b>As condições de reportagens de catástrofes. O caso Idai em Moçambique.....</b>	<b>171</b>
	<i>Cândida Pinto</i>	

## Apresentação

Os desastres naturais, as crises económicas e sociais, as guerras e os conflitos, as grandes epidemias geram no mundo a necessidade crescente de ação humanitária, envolvendo operações complexas, em ambientes de emergência. As necessidades identificadas ao nível das populações e das infraestruturas afetadas são multidimensionais e representam sérios desafios na formulação das políticas, programas e projetos, bem como a sua implementação, a mobilização de recursos e a coordenação de esforços entre as várias partes envolvidas: as autoridades locais, as organizações internacionais, os doadores, as missões de intervenção, os operacionais no terreno e as diversas organizações não-governamentais que prestam ajuda.

Proporcionar respostas humanitárias efetivas envolve cada vez mais a profissionalização dos seus agentes, sendo crescente a procura de profissionais com capacidades técnicas e reflexivas em ação humanitária, provenientes de áreas de estudo e de trabalho marcadamente interdisciplinares.

O ISCTE tem como vocação preparar profissionais altamente qualificados com competências elevadas para o mercado de trabalho em diferentes domínios, como gestão, logística, tecnologias de informação e sistemas de telecomunicações, serviço social, migrações, saúde pública, direitos humanos e relações internacionais. Em todos estes domínios, o ISCTE prepara profissionais qualificados e líderes para exercerem atividade em instituições públicas e privadas, bem como na vida política ao serviço do interesse público.

Estas capacidades de ensino são relevantes e podem ser mobilizadas para o desenvolvimento de programas de ação humanitária. Nesse sentido, o ISCTE definiu como um dos seus objetivos estratégicos dirigir as suas capacidades de ensino também para o desenvolvimento de programas de ação humanitária, que mobilizem as diferentes valências necessárias nesta área, visando assim contribuir para a preparação de profissionais, dotando-os de elevadas qualificações para a compreensão dos principais aspetos conceptuais e operacionais da ação humanitária, e de capacidades estratégicas fundamentais para a definição e implementação de medidas de ação humanitária nos seus diferentes contextos.

Empenhado em desenvolver uma oferta formativa de alto nível que permita fazer a diferença nesta área de intervenção, iniciámos no ISCTE, em dezembro de 2018, um ciclo internacional de conferências, com oradores estrangeiros e nacionais com experiência em ação humanitária em organismos internacionais.

Neste livro apresentamos as conferências realizadas, entre dezembro de 2018 e junho de 2019, no âmbito do primeiro Ciclo de Conferências do ISCTE sobre Ação Humanitária.

Cada conferência oferece uma perspetiva específica construída por cada um dos autores a partir da sua experiência e do seu ponto de vista. Trata-se de autores com experiências, percursos e profissões muito diferentes, que connosco partilharam as suas memórias, visões e reflexões críticas.

José António Pinto Ribeiro fundou o Fórum Justiça e Liberdade, tendo uma vasta obra dedicada ao estudo e à defesa dos direitos humanos e do Estado de direito. O autor parte do caso Aristides Sousa Mendes — cônsul português em Bordéus durante a Segunda Guerra Mundial— que, por razões humanitárias, contrariou as regras nacionais que proibiam a emissão de vistos, para entrada em Portugal, de pessoas em fuga da guerra e do nazismo — para uma reflexão sobre os direitos humanos e a ação humanitária, considerando os diferentes contextos nacionais e a diversidade de constituições no que respeita ao reconhecimento da carta dos direitos humanos e do Estado de direito.

José António Pinto Ribeiro defende que as interrogações que se colocam acerca da legitimidade, da solicitação, do consentimento ou imposição da ajuda humanitária decorrem do desafio e da necessidade de construção de um Estado de direito internacional baseado nos valores dos direitos humanos.

Gilbert Burnham, professor do Center for Humanitarian Health da Johns Hopkins University, trabalhou em inúmeros programas de desenvolvimento humanitário e de saúde em diferentes regiões do mundo. O autor apresenta um modelo de análise dos danos das situações de crise humana, seja ela decorrente de conflitos ou de catástrofes naturais em três planos: 1) avaliação do perigo e da sua intensidade; 2) a exposição, magnitude ou extensão dos danos; 3) a vulnerabilidade das populações no que respeita à saúde pública, ao emprego, à estrutura etária ou familiar, sendo necessário avaliar as capacidades das organizações, da sociedade e das autoridades nacionais ou locais para reduzir essa vulnerabilidade e capacitar as comunidades para lhes responder. Na definição e desenho dos programas de intervenção, considera importante intervir em quatro áreas: recursos humanos e capacitação; instalações para o desenvolvimento das operações; necessidades das populações; capacidade política local para tomar decisões, referindo o fenómeno frequente do que designa por paralisia política. Finalmente, termina com uma reflexão sobre a tensão entre as ações humanitárias de curto prazo e as necessidades de reconstrução de longo prazo, considerando que não é possível nem aconselhável fundir, ou fazer ao mesmo tempo, os dois tipos de ação:

There are some things we must be sure of, so that what we do in the short term does not get in the way of the long-term issues. We must think about the long-term issues while we are dealing with the short-term problems, but there is a problem: not every person who



thinks long-term, also thinks short-term, and not everybody who thinks short-term thinks long-term. This is a team activity entirely in need of time and deliberation to be done.

O contributo essencial da conferência de Nelson Olim, médico especializado em medicina de catástrofes com experiência de terreno como cirurgião para a Cruz Vermelha, que parte de uma experiência de mais de 15 anos em vários países, é sublinhar a importância do conhecimento e da capacidade preventiva e de socorro de que cada país dispõe. Defende que é o conhecimento que permite a standardização dos meios e dos procedimentos, a formação dos recursos humanos, o planeamento e prevenção da intervenção, sobretudo em desastres, conflitos e epidemias; é o conhecimento que permite maior profissionalismo e organização, melhor qualidade e eficiência na intervenção, e melhor controlo sobre a variável mais decisiva: o tempo de resposta. Considera que, no que respeita à importância do conhecimento, há um antes e um depois do desastre no Haiti. As dificuldades de coordenação, a explosão do designado “turismo de catástrofe”, os episódios de oportunismo e a inexistência de instrumentos de controlo da qualidade e de competências dos voluntários e amadores, o reconhecimento do insucesso em muitas dimensões da intervenção humanitária no Haiti levam à criação de uma comissão na Organização Mundial da Saúde (OMS) para refletir sobre a experiência e propor medidas que evitassem a repetição de más práticas. A partir de 2013, começam a publicar-se *standards*, manuais de boas-práticas e guias de intervenção que permitem hoje aos governos locais e às organizações internacionais responder com mais eficiência e qualidade.

Kamal Mansinho, professor e diretor do Serviço de Infeciologia e Medicina Tropical do Hospital Egas Moniz em Lisboa, acompanhou no terreno epidemias de doenças transmissíveis, entre as quais surtos de cólera, febre de Marburgo e dengue. A sua conferência descreve as formas e os modelos de ação, baseados em conhecimento, para mitigar o impacto das catástrofes naturais sobre a saúde pública, isto é, para diminuir o risco epidémico. As palavras-chave da intervenção humanitária com proteção da saúde pública são: conhecimento e informação, faseamento e coordenação das intervenções, mobilização e envolvimento de peritos de diferentes áreas disciplinares.

Carlos Lopes, professor na Universidade da Cidade do Cabo, ocupou várias posições de liderança na ONU, incluindo a de secretário executivo da Comissão Económica para África. A sua reflexão centra-se nas questões do desenvolvimento dos países do continente africano e não nos aspetos específicos da ação humanitária. Porém, estabelece um diálogo interessante com os conferencistas que realçam a importância do conhecimento e da informação na capacitação dos países para enfrentar o desenvolvimento, mas também as catástrofes naturais.

De facto, para vários autores presentes neste livro (de Nelson Olim a Paulo Pedroso), a qualidade e rapidez da resposta depende de capacidades preventivas internas, locais, baseadas em conhecimento, preparação e planeamento. Essa é uma das razões que tornam os países menos desenvolvidos mais vulneráveis e mais dependentes nas situações de crise e de desastres naturais.

Rui Marques, presidente do Instituto Padre António Vieira, foi responsável pela campanha “Paz em Timor” organizada em prol da independência e paz em Timor Leste, cujo povo lutava contra o domínio da Indonésia. No seu texto, descreve, contextualizando, a organização e lançamento, em março de 1992, de uma missão de paz a bordo de um navio que fez a viagem Lisboa-Timor. Tal missão, que mobilizou estudantes de todo o mundo, tinha como objetivo chamar a atenção da opinião pública internacional para a luta do povo timorense pela autodeterminação, ao mesmo tempo que levava auxílio humanitário para timorenses vítimas de violência.

Nuno Mota Pinto foi diretor executivo do Banco Mundial, tendo acompanhado, nessa qualidade, todo o processo de intervenção em Timor-Leste que conduziu à formação do país e à construção do Estado timorense. Na sua conferência “A intervenção do Banco Mundial em cenários de pós-crise: o caso de Timor-Leste”, aborda o mesmo tema, mas de um outro ponto de vista. No caso de Timor-Leste, o Banco Mundial atuou a montante, pressionando o governo indonésio a cumprir os compromissos internacionais de realização do referendo sobre a independência e, a jusante, na construção do Estado e da administração. Deste exemplo, para o autor, decorrem lições acerca do papel do Banco Mundial. Em primeiro lugar, a importância da coordenação e das parcerias entre as organizações internacionais para assegurar o *nexus* humanitário-desenvolvimento. Em segundo lugar, a gestão de crises, em todas as fases — prevenção, resposta e reparação — deve ser liderada pelos países, apontando a “legitimidade da intervenção” como um dos problemas das organizações internacionais e defendendo que sem a liderança dos governos locais a intervenção é muito difícil, se não impossível.

Fica em aberto a questão: e nos casos em que os governos locais não solicitam ou não consentem nem reconhecem a necessidade da ação humanitária, como atualmente acontece na Venezuela, na Síria e na Líbia? Este é justamente, como vimos, o tema central no texto de José António Pinto Ribeiro que aponta para a inexistência de um Estado de direito internacional baseado nos valores dos direitos humanos que permita ultrapassar o paradoxo.

Paulo Pedroso, professor do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE, é atualmente também administrador do Banco Mundial. O autor relata a forma como a estrutura do Banco Mundial, inicialmente vocacionada para o apoio a projetos de reconstrução e de desenvolvimento, evoluiu, a partir de 2004, para uma nova arquitetura de intervenção em outras situações: crises económicas, desastres naturais e emergências de saúde pública. Tal como apontado por Nuno Mota Pinto, o autor sublinha que nestas situações o Banco Mundial intervém em articulação com as instituições da ação humanitária para “diminuir o hiato entre a emergência e a restauração do caminho do desenvolvimento”, criando assim o já referido o *nexus* humanitário-desenvolvimento, isto é, o elo entre a ajuda de curto prazo e a reconstrução. Porém, defende que é possível e desejável, a instituições como o Banco Mundial, ajudar os países a estarem mais bem preparados para prevenir as situações de crise. Para tal, é decisivo melhorar os instrumentos financeiros de apoio, mas também a mobilização de conhecimento, mobilização de mecanismos de observação e

ação, que permitam capacitar para a prevenção, uma vez que quanto mais frágil é o país, maior o impacto negativo de qualquer crise.

Nuno Lemos Pires é coronel de Infantaria e participou em missões de intervenção humanitária em vários países, designadamente no Paquistão e no Afeganistão. A ação humanitária faz parte integrante das atribuições das Forças Armadas, constitucionalmente consagradas. E, na sua conferência “Ação humanitária: não fomos lá pela glória”, apresenta uma reflexão sobre a sua experiência nas missões em que participou no Paquistão e no Afeganistão. Os casos relatados são muito diferentes nos objetivos: no Paquistão, em 2005, na sequência de um terremoto que deixou parte do país em escombros, tratou-se de uma missão de abastecimento aéreo de populações isoladas e de reconstrução de vias de comunicação, de abrigos, escolas e centros de saúde; no Afeganistão, em 2009, tratou-se de uma missão de estabilização na sequência de uma guerra ou conflito armado. Apesar das diferenças, o autor retira algumas lições a partir dos traços comuns nas dificuldades e nos obstáculos enfrentados. Em primeiro lugar, chama a atenção para a necessidade de compreender as especificidades culturais e a organização social dos locais em que se concretizam as operações de intervenção; em segundo lugar, refere a exigência de um trabalho colaborativo e coordenado no cumprimento das missões e, finalmente, a dureza dos trabalhos a realizar, isto é, a diferença entre as missões baseada em *long term development projects e as incursões do tipo easier feel-good projects*.

Assim, com outra formulação, Nuno Lemos Pires faz uma referência crítica ao “turismo de catástrofe” também referido por Nelson Olim.

Gyöngyi Kovacs, professora de Logística Humanitária na Hanken School of Economics em Helsínquia, liderou, entre 2008 e 2014, o Humanitarian Logistics and Supply Chain Research Institut. A autora relata a sua experiência em inúmeros projetos de investigação e intervenção humanitária em situações de crise decorrentes de conflitos armados e de epidemias, considerando que este tipo de situações, apesar de terem muito menos presença nos meios de comunicação, prolongam-se durante períodos muito longos e colocam desafios específicos à intervenção humanitária na perspetiva da logística (por vezes mais difíceis, como refere também Gilbert Burnham). Sublinho quatro dos desafios identificados pela autora: a importância do conhecimento e do uso de informação que permita previsibilidade e planeamento das respostas da logística, designadamente informação meteorológica e a sua sazonalidade; o funcionamento das alfândegas em muitos dos países onde se fazem operações de auxílio (quando não se trata de emergências e catástrofes naturais) e a necessidade de explorar as modalidades de transporte marítimo; a definição clara de prioridades e de coordenação das operações, tendo em vista tornar mais eficiente e eficaz a intervenção; finalmente, a importância da inovação e da capacidade de as organizações internacionais pensarem e refletirem sobre a sua atividade, não apenas para fazer melhor, mas também para tornar mais sustentável a sua intervenção.

O comandante Elísio Oliveira é perito certificado no âmbito do Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia e comandou a missão portuguesa de ajuda humanitária no Haiti. É esta experiência que descreve na sua conferência, identificando as

dificuldades e os obstáculos nas situações concretas da intervenção na ação humanitária. O inesperado está sempre a acontecer, e a prevenção e planificação, sendo decisivas e indispensáveis, não são garantia suficiente para a concretização e a resolução de todos os problemas.

Decorre da sua experiência a identificação de alguns princípios de base para o êxito das intervenções: profissionalismo, capacidade de negociação, competências de leitura das realidades ou especificidades locais; mas também a identificação de fatores críticos: negligência, imperícia, imprudência e descontrolo emocional.

Cândida Pinto, jornalista especializada em grandes reportagens de guerra e de situações de crise e de catástrofe, ganhou em 2010 o prémio AMI — Jornalismo Contra a Indiferença. Na sua conferência descreve o seu acompanhamento, como jornalista, dos efeitos do ciclone Idai e das inundações na cidade da Beira, em Moçambique. A partir desta e de outras experiências, reflete sobre o papel dos meios de comunicação na mobilização de recursos e na sensibilização da opinião pública para a ajuda humanitária. Relata também as dificuldades de observar e de reportar, sem perturbar o que nestas situações é prioritário: salvar vidas.

Especiais agradecimentos são devidos a todos os conferencistas, pela generosidade e confiança com que acederam participar nesta iniciativa. A TSE, com a colaboração da jornalista Guilhermina Sousa, apoiou a divulgação e promoção mediática desta iniciativa.

*Maria de Lurdes Rodrigues*

*Maria das Dores Guerreiro*

*Ana Lúcia Martins*