



Caderno de Ciências Navais

v.6, n.2, janeiro/dezembro de 2023

e-ISSN 2763-5589

CADERNO DE CIÊNCIAS NAVAIS 2023

Trabalhos Seleccionados 2022

e-ISSN 2763-5589

V.6,N.2 2023



Escola de Guerra Naval

NAVALE BELLUM NAUTIS DOCERE

Caderno de Ciências Navais



Rio de Janeiro, v. 6 n.2, 2023.



CADERNO DE CIÊNCIAS NAVAIS

Este caderno é um periódico vinculado à Escola de Guerra Naval, que tem o propósito de disseminar os trabalhos selecionados de Ciências Navais, dos corpos docente e discentes, bem como seminários e palestras relativos a esta temática.

COMANDANTE DA MARINHA

Almirante de Esquadra Marcos Sampaio Olsen

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA

Almirante de Esquadra José Augusto Vieira da Cunha de Menezes

PRESIDENTE DO CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS

Almirante de Esquadra (RM1-FN) Paulo Martino Zuccaro

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Gustavo Calero Garriga Pires

SUPERINTENDENTE DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Contra-Almirante (RM1) Márcio Magno de Farias Franco e Silva

SUPERINTENDENTE DE ENSINO

Contra-Almirante Eduardo Augusto Wieland

Todos os artigos para publicação estão condicionados ao processo de avaliação por pares e a aprovação dos membros do Conselho Editorial. Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.

Os direitos desta edição estão reservados à EGN, podendo ser reproduzidos desde que citada a fonte e informado à Escola de Guerra Naval.

CORRESPONDÊNCIA:

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS

Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca

CEP 22290-255 Rio de Janeiro/RJ - Brasil

(21) 2546-9394 revista@egn.mar.mil.br

Aos cuidados do Editor Executivo da Revista da Escola de Guerra Naval

Caderno de Ciências Navais – v. 6 n.2, (2023). – Rio de Janeiro - 22 cm

Anual
e-ISSN 2763-5589

1. Brasil, Marinha – Periódicos. I. Brasil, Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.

CDD:355

CONSELHO EDITORIAL

Diretor da EGN;

Presidente do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha (CEPE-MB) (consultor);

Superintendente de Ensino;

Superintendente de Pesquisa e Pós-Graduação;

Encarregados de Cursos (C-PEM, C-EMOS, C-SUP);

Coordenador do PPGEM;

Editor Científico;

Editor Executivo; e

Convidados a critério do Senhor Diretor (Presidente do Conselho): Adriano Lauro (EGN, RJ, Brasil); Alceu Oliveira Castro Jungstedt (EGN, RJ, Brasil); Chiara Leão Araújo de França Delgado de Freitas (EGN, RJ, Brasil); Cláudio Marin Rodrigues (EGN, RJ, Brasil); Leonardo Faria de Mattos (EGN, RJ, Brasil); Luiz Carlos de Carvalho Roth (EGN, RJ, Brasil); e Ohara Barbosa Nagashima (EGN, RJ, Brasil).

EQUIPE EDITORIAL

Presidente do Conselho Editorial

Diretor da EGN: Contra-Almirante Gustavo Calero Garriga Pires

Editor Executivo

Capitão de Mar e Guerra (RM1) Walter Maurício Costa de Miranda

Editor Científico

Capitão de Mar e Guerra Alexandre Rocha Violante

Editor Assistente

Capitão de Fragata (RM1) Ohara Barbosa Nagashima

Revisor

Professor Geraldo Bassani

Professora Daniele Felizola de Oliveira

Diagramação e Programação Visual

Giovanna Teixeira de Moura Machado

PALAVRAS DO SUPERINTENDENTE DE ENSINO

De acordo com seu regulamento, a Escola de Guerra Naval tem como missão: “produzir e disseminar pesquisas científicas e conhecimentos nas áreas de Defesa Nacional, Poder Marítimo, Guerra Naval e Administração, a fim de contribuir para a capacitação de pessoal e para a formulação de políticas, estratégias e doutrinas de alto nível da Marinha”. Para colaborar nessa consecução, incentivando a pesquisa e sua difusão à sociedade, a Revista Caderno de Ciências Navais divulga, anualmente, os melhores trabalhos de Cursos de Altos Estudos Militares apresentados pelos corpos docente e discente, entre civis e militares.

Neste número, pela primeira vez os trabalhos de conclusão de curso resultaram em artigos científicos, atividade laboral que envolveu orientadores e orientandos. Dessa forma, tornou-se possível veicular nossa revista, além do formato digital, com cópias impressas, incrementando a gestão de conhecimento do “mar que nos pertence” em todos os rincões do Brasil.

A revista tem como artigo inicial “Lembrai-vos da OGSA: As lições de Comando e Controle inscritas na Ordenança”, que discute como a OGSA oferece soluções seguras sobre o estabelecimento da cadeia de comando e das relações entre as autoridades envolvidas em situações de guerra ou uso limitado da força.

As demais pesquisas analisam temas da atualidade, como: o Atlântico Sul na Política Externa Brasileira a partir da ZOPACAS, embarcações autônomas de superfície e a segurança do tráfego aquaviário, os desafios da operação do SCPN, modelos de gestão na indústria de combustível nuclear nacional, segurança marítima envolvendo a MB em operações interagências, o uso dos axiomas de Liddell Hart na Batalha de Inchon, doutrina de segurança marítima da MB frente aos desafios contemporâneos, Plano Estratégico da Marinha e sua implementação à luz de conceitos de Geoffrey Till, atuação da empresa Blackwater pelo Direito Internacional na Guerra do Iraque, gerenciamento e racionalização da Força de Trabalho nos Centros de Intendência Distritais da Marinha, gestão arquivística em prol da gestão de conhecimento, e compras públicas como indutoras de políticas de estado.

Que esta iniciativa sirva de inspiração e referência para muitas outras pesquisas acadêmicas no porvir. Espero que apreciem, vamos em frente e boa leitura!

Eduardo Augusto Wieland
Contra-Almirante (RM1)
Superintendente de Ensino

■ ARTIGOS SELECIONADOS ANO 2022

SEGURANÇA MARÍTIMA: GEOFFREY TILL, AS BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS E A MARINHA DO BRASIL. 223

Dimitri Consul Motta Do Carmo
Luis Fernando Nogueira Pompeu

O PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA DO BRASIL E O COMBATE PELO MAR: CONEXÕES COM A MANUTENÇÃO DA BOA ORDEM NO MAR SEGUNDO GEOFFREY TILL. 266

Alberto Ferreira Filho

A EMPRESA MILITAR PRIVADA BLACKWATER EM FACE DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO NA GUERRA DO IRAQUE: ESTUDO DE CASO DA PRAÇA NISOUR. 306

JÚDICE GONÇALVES DE OLIVEIRA NETO
JOSÉ CARLOS PINTO

OS CENTROS DE INTENDÊNCIA DISTRITAIS DA MARINHA: PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO E RACIONALIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO FRENTE AOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS”.	342
Ricardo Mello Nogueira Adriano Lauro	
A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO ARQUIVÍSTICA EM BENEFÍCIO DA GESTÃO DO CONHECIMENTO	388
Marcelo de Mendonça Lima Nilson da Silva Moreira	
AS COMPRAS PÚBLICAS COMO INDUTORAS DE POLÍTICAS DE ESTADO: AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES PROMOVIDAS A PARTIR DA LEI NO 14.133/2021 NA OTIMIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS	421
Marcus Aurélio Marques de Oliveira Marcus Eduardo Fernandes Maia	

SEGURANÇA MARÍTIMA: GEOFFREY TILL, AS BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS E A MARINHA DO BRASIL

Dimitri Consul Motta Do Carmo
Luis Fernando Nogueira Pompeu

RESUMO

O ambiente marítimo moderno e os atributos do mar, como meio de recurso; como meio de transporte; como ambiente físico; e como área de soberania, trouxeram ao mundo globalizado novas oportunidades e alta conectividade. Entretanto, novas ameaças, como a pirataria e o terrorismo, afetam a Boa Ordem no Mar, trazendo impacto aos Estados e suas populações, por meio do efeito nocivo nas Linhas de Comunicação Marítimas. Devido a esse desafio, Forças Navais ao redor do globo, desenvolveram doutrinas de Segurança Marítima, com base legal na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Dentre as Marinhas que adaptaram a atividade ao seu emprego do Poder Naval, está a Marinha do Brasil (MB). Por se tratar de uma inserção recente, o objetivo deste trabalho é examinar minuciosamente os documentos operativos da Força Naval brasileira, com o propósito de analisar a adequabilidade da doutrina de Segurança Marítima da MB, frente aos desafios contemporâneos do seu entorno estratégico. Para isso utilizou-se o pensamento de Geoffrey Till; e as concepções utilizadas por Forças Navais de Estados estrangeiros; além de uma doutrina multinacional, como parâmetros para comparação com os conceitos desenvolvidos no Brasil.

Palavras-chave: Segurança Marítima; Boa Ordem no Mar; Geoffrey Till. Direito do Mar; Diplomacia Naval; Triângulo de Grove; Poder Naval.

INTRODUÇÃO

Nos últimos 40 anos, a relação dos Estados com o ambiente marítimo tornou-se mais complexa, como jamais fora anteriormente. A globalização trouxe a interconectividade das pessoas por meio do grande fluxo de bens e produtos; e da velocidade de informação, trocada por meio de cabos submarinos de fibra ótica. Além disso, o desenvolvimento de um ramo de Direito Internacional Público Marítimo (1982) trouxe novos paradigmas e possibilidades para o uso do mar.

Entretanto, todo esse desenvolvimento trouxe consigo mazelas de grande complexidade - um desafio para governos e Forças Navais de todo o mundo, que viram a necessidade de se contrapor às ameaças contemporâneas por meio do desenvolvimento de um novo ramo da atividade militar naval: a Segurança Marítima.

Por se tratar de um conceito relativamente novo para as Marinhas, além de muito volátil, muitas delas ainda se encontram com o tema em desenvolvimento, como é o caso da Marinha do Brasil (MB). A importância do nosso estudo, é permitir identificar as características e peculiaridades da doutrina de Segurança Marítima, no seio da Força Naval brasileira em diferentes aspectos, tomando como referência teorias e boas práticas internacionais sobre o assunto.

Para isso, nos propusemos a responder duas perguntas: a MB possui uma doutrina de Segurança Marítima em consonância com as teorias e boas práticas internacionais? Como a MB aplica tal doutrina além das AJB? O propósito desta pesquisa é analisar a adequabilidade da doutrina de Segurança Marítima da MB, frente aos desafios contemporâneos do entorno estratégico brasileiro. Para tal, faremos um alinhamento da Teoria; do Direito Internacional do Mar; e de doutrinas operativas estrangeiras, e os compararemos com a doutrina da MB, em suas facetas doutrinárias, legais e operacionais, organizado em quatro seções, além da introdução e conclusão.

A primeira seção versa sobre os aspectos teóricos e legais da Segurança Marítima, abordando os atributos do mar de Geoffrey Till; a Teoria sobre o assunto e o conceito de Boa Ordem no Mar; e considerações sobre a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar como foco nos problemas e ilícitos que ocorrem no ambiente oceânico.

A segunda apresenta uma breve visão estratégico-operacional e conceitos das Forças Navais dos Estados Unidos da América, Reino Unido e França sobre o tema; além de trazer uma doutrina multinacional que identifica o conceito de Operações de Segurança Marítima (OSM).

Já a terceira seção é um compêndio dos fundamentos de Segurança Marítima na MB, que identifica como esta reconhece seu ambiente de atuação e as ameaças que o permeiam; mostra as definições, a base legal e a concepção operacional para a Força; introduz o conceito de Diplomacia Naval e realça uma ótica geopolítica do conteúdo; e finalmente discute como a MB atua além das Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB). A quarta seção sintetiza as análises das seções anteriores, a fim de especificar semelhanças e diferenças entre a teoria, as normas internacionais, e o *modus operandi* de Marinhas internacionais; com os conceitos, interpretações e doutrina da MB.

Por fim, são apresentadas considerações sobre tudo o que estudamos, apresentando pontos convergentes e divergentes, além de oportunidades de alinhamento e propostas de novas pesquisas.

1 - ASPECTOS TEÓRICOS E LEGAIS DE SEGURANÇA MARÍTIMA

A Segurança Marítima não é um fim em si mesma, e o seu conceito contemporâneo tem suas raízes ligadas a múltiplas teorias e a atividades diversas, normalmente referente a uma ameaça real ou potencial. Nesta seção, descreveremos a teoria dos quatro atributos do mar e os conceitos de Segurança Marítima e Boa Ordem no Mar de Geoffrey Till; e mencionaremos o Direito Internacional do Mar (DIM) por meio da ótica da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM). Inicialmente, detalharemos quais são e por que os atributos do mar impactam diretamente na Segurança Marítima internacional.

1.1 - OS ATRIBUTOS DO MAR DE GEOFFREY TILL

Desde a Antiguidade, o mar é uma fonte de preocupação para a humanidade. Entretanto, a ligação com esse ambiente não está diretamente relacionada à maneira em que nele se pode viver, mas sim, com o modo em que se pode usufruir dele. Portanto, a conexão do homem com os oceanos está diretamente relacionada com os seus quatro atributos: meio de dominação; meio de espalhar as ideias; meio de obtenção e armazenagem de recursos naturais; e finalmente como fluxo de transporte e câmbio (TILL, 2018).

No entanto, para Geoffrey Till (2018), cabe uma reinterpretação contemporânea dos atributos do mar para termos mais concretos. As ciências avançaram tanto, que passou a ser possível a territorialização do

mar, e, com isso, foi reconhecido um quinto atributo do mar¹, que não fora previsto pelos pensadores marítimos clássicos. Consequentemente, os quatro atributos na prática, hoje, passaram a ser cinco: como meio de recurso; como meio de transporte; o clássico mar como meio de domínio; como ambiente físico, que é uma releitura do “meio de espalhar ideais”, pela presença de cabos submarinos que carregam informações agregado a territorialização e infraestruturas possíveis de serem construídas; e o novo atributo, como área de soberania, em virtude do desenvolvimento da CNUDM.

Para o estudo de Segurança Marítima e Boa Ordem no Mar, que serão definidos mais adiante, o último dos atributos, embora não deixe de ser considerado ao longo deste trabalho, possui uma importância relativa menor do que os quatro primeiros. A razão para isso, é que esses conceitos possuem o foco em relações de cooperação e competição entre Estados, baseados mais em dissuasão e influência (“soft power”), do que nos meios mais clássicos de impor a força (“hard power”) (TILL, 2018).

O comércio marítimo, nas últimas décadas, tornou-se o principal meio de troca de mercadorias entre os Estados (BEKKEVOLD; TILL, 2016). Portanto, Estados marítimos mais avançados dependem de uma rede bem complexa de transporte para a importação e exportação de alimentos, commodities e produtos industrializados. Esses benefícios são parte de um equilíbrio bastante sensível e uma fonte de exposição, frente às ameaças internas e externas, que fazem com que suas Marinhas, sozinhas, tenham muita dificuldade de resguardar suas águas jurisdicionais e as rotas marítimas do seu entorno estratégico (TILL, 2018).

Em 2020, houve uma queda de cerca de 3,8% do comércio marítimo mundial (redução de 11,1 bilhões de toneladas para 10,7 bilhões de toneladas em volumes totais de carga), devido ao COVID-19 e outros eventos que criaram gargalos de transporte marítimo, tais quais a crise de contêineres², a crise do navio Ever Given³ no canal de Suez e os congestionamentos

¹ O conceito pode ser interpretado de duas maneiras. Primeiro, na construção de estruturas físicas, ou colocação de áreas do oceano sob jurisdição estatal caracterizados por soberania (parcial ou absoluta) dos Estados para excluir outros desses espaços. Em segundo lugar, referente a um domínio virtual dos espaços marítimos em prol do aproveitamento dos recursos como forma de propriedade, inclusive em áreas marítimas além da jurisdição de qualquer Estado, como o alto-mar (LAMBACH, 2013).

² As cadeias de suprimento globais foram afetadas pelo Covid-19, por conta dos atrasos nos embarques e congestionamentos nos portos, que provocou aumento nas taxas de frete. Disponível em: <<https://exame.com/negocios/gigante-de-containers-alerta-para-gargalos-em-2022/>>. Acesso em 16 de abril de 2022.

³ Em 23 de março de 2021, o Navio Ever Given encalhou no Canal de Suez e permaneceu impedindo o tráfego marítimo na área por seis dias. Os prejuízos estimados pelo bloqueio do

em portos (UNCTAD, 2021). Esses eventos mostraram ao mundo, as diversas vulnerabilidades nas Linhas de Comunicação Marítimas (LCM), e como variações de diversas naturezas, podem afetar sensivelmente a economia mundial.

O fato de o mar, como fluxo de mercadorias, ser muito importante para o mundo globalizado, faz com que tendamos a focar mais neste atributo. Porém, não podemos esquecer a relevância do mar, como fonte de recursos, de onde tiramos cerca de 20% das nossas fontes de proteínas e boa parte das matrizes energéticas essenciais como os combustíveis fósseis (TILL, 2018).

Ademais, a evolução da tecnologia, especialmente no aumento da velocidade de informações com as mídias digitais, mudou um pouco a relevância do mar como meio de espalhar as ideias. Em vez de ficarem esperando as notícias à beira-mar, agora as pessoas recebem as informações via cabos submarinos de fibra ótica, que são responsáveis por transmitir cerca de 90% das informações veiculadas mundialmente. Além disso, há também um fluxo inconsciente de ideias e informações no comércio exterior, por meio dos bens que um determinado Estado exporta. Muitos objetos e, até mesmo alimentos, carregam consigo a cultura e valores dos povos que os fabricam (TILL, 2018).

Cabe ressaltar que existe um fator extra quando falamos de Segurança Marítima em tempos de paz. O mar passou a representar espaço de soberania, mediante alocação de áreas de competência, ou por meio de ocupação física por meio de infraestruturas off-shore que estariam sob autoridade, jurisdição e soberania de Estados costeiros (TILL, 2018).

Desse modo, mostramos a importância dos atributos do mar para os Estados e como eles podem afetar o equilíbrio da boa ordem mundial, devido à sua relação intrínseca com a economia global e desenvolvimento social. A seguir, apresentam-se os conceitos de Segurança Marítima e de Boa Ordem no Mar segundo o pensamento do historiador naval britânico Geoffrey Till.

1.2 - A SEGURANÇA MARÍTIMA E A BOA ORDEM NO MAR, POR GEOFFREY TILL

De acordo com Till e Bekkevold (2016), a estabilidade, o crescimento econômico e o desenvolvimento estão diretamente relacionados à ordem internacional no mar, e a segurança das LCM é, mais do que nunca, vital

canal foram de 14 a 15 milhões de dólares por dia, e a quantidade de comércio que deixou de circular no canal foi da ordem de 9,6 bilhões de dólares por dia. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-57746424/>. Acesso em 16 de abril de 2022.

para garanti-la. O cenário pode ser considerado muito volátil, visto que qualquer tipo de mudança, desde o surgimento de uma nova potência marítima, até a descoberta de um campo de petróleo off-shore, podem realinhar prioridades econômicas transformando a situação vigente. Além disso, outras ameaças podem afetar o ambiente marítimo, como terrorismo e pirataria, e até mesmo desastres naturais.

Enquanto durar o atual status quo da globalização trazido pelo equilíbrio de poderes com o fim da Guerra Fria, que conta com um sistema internacional multipolar e uma grande interdependência econômica, os Estados que quiserem compartilhar do crescimento e prosperidades globais devem se preocupar em manter a boa ordem no mar por meio da implementação de uma política de segurança e governança marítima (BEKKEVOLD; TILL, 2016).

Há duas maneiras de a boa ordem no mar ser rompida. A primeira é de cima para baixo, em que haveria uma mudança das estruturas de poder e potências marítimas; novas tecnologias disruptivas; percepção diferente do que significa ameaça para a ordem no mar; e uma reinterpretção do DIM (BEKKEVOLD; TILL, 2016). Essa perspectiva não é o nosso foco.

A segunda maneira é, de baixo para cima, em que a segurança marítima está vulnerável às ameaças assimétricas, tráfico de armas de destruição em massa, terrorismo no mar, exploração predatória de recursos naturais vivos, e poluição ambiental. Um grande exemplo é a pirataria que assolou a costa leste da África, especialmente nos anos 1990 e 2000, que mostrou como ameaças pontuais podem ter um efeito substancial na boa ordem do mar, por conta da interdependência com as atividades em terra (BEKKEVOLD; TILL, 2016).

Para entendermos o que significa a boa ordem no mar e o quanto ela é importante, é necessário que graduemos as ameaças em três níveis diferentes e não excludentes mutuamente: nível individual, nível Estado e nível Sistema Internacional (TILL, 2018).

Geoffrey Till (2018) nos dá exemplos de como os três níveis estão entrelaçados. No nível individual, o tráfico de drogas em grande volume e a atividade de pirataria, por exemplo, geram vítimas diretas. Entretanto, dependendo do nível dessas ameaças, há graves consequências indiretas para o Estado. Pessoas envolvidas com a criminalidade aumentam a complexidade da segurança pública. Organizações criminosas que se dediquem às atividades dessa natureza podem constituir capital e influência suficientes para ter potencial para corromper autoridades estatais frágeis, dando poder de fato às suas lideranças que se arranjam em milícias locais ou máfias. Isso reflete no nível Estado, desafiando a

legitimidade do poder das autoridades, que por consequência encoraja a população local a ingressar em atividades ilícitas diretas ou indiretas. As divisas geradas na ilegalidade não produzem arrecadação pública, e uma vez que os seus impostos não são revertidos pelas organizações públicas em serviços essenciais, passam a serem incapazes de prover o mínimo básico para o bom funcionamento da sociedade. Se esses movimentos acontecem em larga escala e se rompe o “contrato social” entre o Estado e o indivíduo, o próximo passo é impactar a posição em relação ao nível Sistema Internacional. Outras atividades são afetadas, como o turismo, a atração de investimentos estrangeiros e negócios e serviços de forma geral, além de surgirem forças repulsivas criando movimentos de saída de suas populações para Estados mais desenvolvidos, que podem se tornar crises migratórias.

Os custos de oportunidade para os que não conseguem manter a boa ordem no mar são severamente impactados pela incapacidade de garantir a exploração e exploração dos seus recursos, especialmente pescado e hidrocarbonetos. Os Estados africanos são afetados como um todo por esses prejuízos, além de manterem um subdesenvolvimento no transporte marítimo (TILL, 2018).

Do mesmo modo, no caso da pirataria, os prejuízos causados diretamente no comércio internacional marítimo são da ordem de bilhões de dólares por ano. Em 2014, foi estimado que a restauração da segurança das rotas marítimas no Oceano Índico, por Forças Tarefas multinacionais atuando na crise dos piratas da Somália, pouparam, à economia mundial, aproximadamente, 18 bilhões de dólares por ano, sem levar em conta os custos indiretos, sociais e políticos. Inclusive, esses impactos podem se tornar ainda maiores se as LCM ameaçadas estiverem localizadas em uma posição geográfica importante (GREENBERG; HIRT & SMIT, 2014).

A ameaça não convencional, relativamente mais séria em importância global, é o terrorismo internacional, seguido do tráfico de drogas e de pessoas. Entretanto, o entrelaçamento de atividades ilícitas varia de país para país, e molda o nível de resposta de segurança marítima de cada um dos Estados costeiros, sendo a solução tanto mais complexa, quanto as ameaças estiverem interconectadas. Por exemplo, determinados grupos terroristas podem traficar entorpecentes ou armas para levantar fundos para defender sua causa política ou usar de piratas para fazer terror e conseguir dinheiro de resgate de sequestros de carga e navios (TILL, 2018).

Portanto, de acordo com Geoffrey Till (2018), o aumento de problemas que afetam o uso seguro e sustentável do mar, traz à tona a necessidade de

políticas de segurança marítima proativas, com foco na causa dos problemas, em vez de uma política reativa com foco nos incidentes. Marinhas e Guardas-Costeiras ao redor do mundo tem cada vez mais um papel fundamental neste assunto que, até pouco tempo, era relegado a segundo plano e praticamente ignorado pelos grandes pensadores marítimos.

Embora haja uma percepção geral dos Estados, de que para se gozar dos atributos do mar, é necessária a manutenção da Boa Ordem no Mar; entretanto, como manter tal ordem já deixa de ser um consenso. Esta questão está diretamente ligada ao que diferentes Estados entendem como Segurança Marítima e até mesmo da semântica da palavra “segurança” (TILL, 2018).

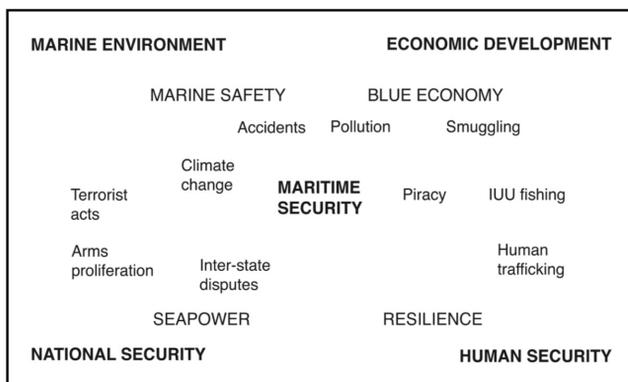
A Segurança Marítima é um termo bastante recente no meio da comunidade marítima internacional. Ela pode ser considerada um conceito que, literalmente, se refere à salvaguarda do domínio marítimo, mas também um conjunto de políticas, leis e regulamentos, medidas e ações que se destinam à preservação do equilíbrio nos oceanos. Antes dos anos 2000, o termo não era comum no meio acadêmico, entretanto os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, atos terroristas contra Navios e o aumento da atividade de pirataria no estreito de Malaca e no Golfo de Áden passaram a gerar um interesse crescente sobre o tema (GERMOND, 2015).

A complexidade da definição é oriunda dos objetivos de cada ator internacional e, principalmente, pela quantidade e diversidade de assuntos, os quais podemos relacionar com segurança marítima, como: meio ambiente marítimo; desenvolvimento econômico; segurança nacional; segurança humanitária; segurança nos mares⁴; economia azul⁵; poder naval; resiliência; acidentes; poluição hídrica; contrabando; atos terroristas; proliferação de armas; disputas interestatais; mudanças climáticas; pesca ilegal, não declarada, e não regulamentada; tráfico de pessoas; e pirataria, como nos mostra a matriz de segurança marítima (FIG. 1) de Christian Bueger (2015).

⁴Original do inglês, “marine safety”. A palavra “segurança” em português, é correspondente tanto a “safety”, quanto “security”, em inglês. A segurança nos mares de Bueger, é equivalente a segurança marítima adotada pelo Plano Estratégico da Marinha, que considera o termo ligado aos aspectos da segurança do tráfego aquaviário (BRASIL, 2020).

⁵ De acordo com o Banco Mundial, a economia azul compreende “a gama de setores econômicos e políticas relacionadas que, em conjunto, determinam se o uso dos recursos oceânicos é sustentável”. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/programs/mena-blue-program overview>. Acesso em 15 de maio de 2022.

FIGURA 1 – Matriz de Segurança Marítima segundo Christian Bueger.



Fonte: BUEGER, 2015, p. 161.

Frente a todos os elementos citados, e sua interconexão, as estratégias de Segurança Marítima devem ser abordadas de acordo com as seguintes categorias: doméstica ou externa; e competitiva ou colaborativa. A Segurança Marítima é considerada doméstica quando trata de problemas de segurança interna ou de usurpação de recursos em áreas marítimas sob sua própria jurisdição; e externa quando trata dos mesmos problemas, porém tomando as ações em zonas externas à sua jurisdição, antes mesmo que os incidentes o atinjam. A estratégia competitiva é centrada no contexto nacional do Estado costeiro e tem como objetivo essencial proteger sua soberania em relação a outros Estados; e a colaborativa está focada no contexto transnacional contra ameaças, trabalhando em parceria com outros atores estatais internacionais (TILL, 2018).

Embora conceitualmente distintas, de forma geral, as estratégias e doutrinas de segurança marítima dos Estados reconhecem, habitualmente, as mesmas ameaças como algo a ser combatido. Em seguida, serão discutidos aspectos do direito do mar e seu principal instrumento de governança marítima internacional, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), enfatizando o regime legal em águas internacionais e suas violações.

1.3 - A CNUDM E OS PROBLEMAS RELACIONADOS À BOA ORDEM NO MAR

A CNUDM é a norma mais importante quando tratamos de boa ordem no mar e governança marítima. Assinada por mais de 150 Estados e

ratificada por mais de 130, este documento regula o comportamento das suas partes, e seu compromisso frente ao Estado de Direito sobre virtualmente tudo que diz respeito ao ambiente marítimo (BEKKEVOLD; TILL, 2016).

No entanto, mesmo se tratando de uma convenção considerada bastante abrangente, a CNUDM não é infalível. De forma geral, desde que foi concebida, três problemas sistêmicos têm sido recorrentes no que diz respeito a colocar em desequilíbrio a Boa Ordem no Mar: novos pleitos de Estados costeiros sobre jurisdição de áreas marítimas, que originalmente, eram águas internacionais ou questões de litígio com outros Estados; o enfraquecimento do controle do Estado de bandeira, por causa do aumento do registro de navios mercantes sob bandeiras de conveniência⁶; e um regime legal frágil no que diz respeito à aplicação das leis no ambiente marítimo (BEKKEVOLD; TILL, 2016). O primeiro problema está mais ligado ao desequilíbrio “de cima para baixo”, enquanto os dois últimos são referentes às rupturas “de baixo para cima”, sendo a fragilidade na imposição das normas o foco para o escopo deste trabalho.

Basicamente, existe uma lacuna entre os objetivos da CNUDM de regular o ambiente marítimo internacional e a realidade. A questão das bandeiras de conveniência oferece aos armadores desonestos, e aos criminosos, proteção contra ações de Estados que possam vir a ter sua soberania ferida, por conta da ausência de fiscalização, de normas de segurança complacentes e da falta de vínculo com os armadores e tripulações. Esse enfraquecimento da possibilidade de os Estados costeiros terem mais controle na aplicação das leis internacionais implica diretamente na multiplicação de ameaças à Segurança Marítima (BEKKEVOLD; TILL, 2016).

Portanto, segundo Jo Inge Bekkevold e Geoffrey Till (2016), os demais desafios para se manter a ordem no ambiente marítimo, além da questão das bandeiras de conveniência são: a limitada imposição da lei em alto-mar, em embarcações que não sejam de sua jurisdição, exceto para o Estado de bandeira; e compensações insuficientes aos Estados costeiros, que arcam com altos custos de combater o mau uso do mar.

A pirataria é uma prática que se beneficia desses desafios. A prática de trocar as bandeiras das embarcações para limitar a jurisdição e confundir as autoridades estatais quanto à sua capacidade de aplicar a

⁶ É uma prática internacional criada após os anos 1940, em que determinados Estados passaram a conceder o direito de arvorar suas bandeiras a qualquer navio mercante que realizasse o pagamento pelo seu registro. A nacionalidade, no caso das bandeiras de conveniência, passou a refletir apenas o vínculo mínimo entre os armadores, proprietários e navio, e o Estado que comercializa a sua bandeira, por meio dos documentos fornecidos para o licenciamento (EGYIAN, 1990).

lei, bem como o aumento da participação de facções do crime organizado através de “sindicatos” piratas transnacionais são uma tendência crescente. Outros delitos secundários, fazem da pirataria uma ameaça muito relevante. O abandono de navios, após o crime consumado, traz riscos de danos ambientais seja pelo abalroamento ou naufrágio da embarcação deixada à deriva. Dessa forma, lidar com piratas normalmente é bastante complexo (BEKKEVOLD; TILL, 2016).

Dentro do escopo da CNUDM, encontramos a definição de pirataria no artigo 101, em sua parte VII que versa sobre a legislação internacional para o alto-mar:

Constituem pirataria quaisquer dos seguintes atos:

- a) todo ato ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra:
 - i) um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos;
 - ii) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado;
- b) todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que deem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata;
- c) toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados nas alíneas a) ou b) (ONU, 1982, p. 60, Decreto nº 99.165 de 12 de março de 1990).

Cabe ressaltar que, embora a atividade de pirataria esteja tipificada apenas para alto-mar (ou para lugares que não estejam submetidos à jurisdição de algum Estado), o artigo 58, item 2 da CNUDM diz que o conteúdo da parte VII é válido para a ZEE desde que não contradiga nada disposto na Parte V – “Zona Econômica Exclusiva”; ou seja, o conceito de pirataria pode ser aplicado juridicamente, também, para ZEE de Estados Costeiros.

De acordo com a CNUDM, artigo 91, parágrafo 1º: “os navios possuem a nacionalidade, do Estado, de cuja bandeira está autorizado a arvorar”, e de maneira geral, salvo raras exceções, os Estados têm

a jurisdição administrativa, técnica e social sobre tais embarcações (BRASIL, 1990). As exceções se referem a tratados que podem ser firmados entre Estados, de maneira bilateral ou multilateral e condições específicas previstas na própria CNUDM. A pirataria, por ser reconhecida como um crime universal, é uma delas e, por isso, todos os membros signatários da Convenção tem o dever de combatê-la (BEKKEVOLD; TILL, 2016).

Referente à prática de troca de bandeiras, a CNUDM, em seu artigo 92, parágrafo 2º cita o conceito de “Navio sem nacionalidade”, que diz que uma embarcação não pode navegar sob a bandeira de mais de um Estado e clamar por qualquer uma dessas nacionalidades perante um terceiro Estado. Sendo assim, a base legal mais comum dentro da própria CNUDM para combater o crime de pirataria está no seu artigo 110, no parágrafo 1º, alínea a) que permite o direito de visita por um Navio de Guerra⁷ de um Estado qualquer, a uma embarcação em que se haja fundada suspeita de se dedicar ao crime de pirataria, e alínea d) que permite que uma embarcação seja abordada para efetuar uma verificação de bandeira, caso haja suspeita de que ela se enquadra no artigo 92, parágrafo 2º. Ainda no artigo 110, no seu parágrafo 2º, a fundada suspeita possui uma certa flexibilidade, que permite apenas uma verificação de documentos antes de proceder uma inspeção mais detalhada para os casos previstos no 1º parágrafo. Entretanto, o parágrafo 3º deixa claro que qualquer perda ou dano causado pelo direito de visita deve ser devidamente indenizado caso as suspeitas não se confirmem.

No que se refere a processar os culpados do crime de pirataria, a CNUDM, no seu artigo 105, faculta a responsabilidade de punir aos tribunais do Estado que efetuaram o apresamento. Tomando como exemplo, os casos de pirataria cometidos por nacionais da Somália, quando estes eram capturados e julgados por Estados mais desenvolvidos com um sistema penal organizado, de forma geral, os criminosos acabavam premiados por conseguirem escapar de suas condições miseráveis em seu local de origem para ficarem encarcerados em acomodações satisfatórias, com alguma perspectiva de conseguir a cidadania desses Estados posteriormente (BEKKEVOLD; TILL, 2016).

Portanto, explorar devidamente as potencialidades da CNUDM é uma das bases para a constituição de uma doutrina de Segurança Marítima

⁷ Navio de Guerra é aquele “pertencente às forças armadas de um Estado, que ostente sinais exteriores próprios de navios de guerra da sua nacionalidade, sob o comando de um oficial devidamente designado pelo Estado cujo nome figure na correspondente lista de oficiais ou seu equivalente e cuja tripulação esteja submetida às regras da disciplina militar” (CNUDM, 1982, p. 34, parte III, seção 3, subseção C).

adequada, mesmo com todas os problemas e desafios apresentados, visto que os principais atores internacionais são partes da convenção, o que lhe confere uma grande legitimidade. Estabelecermos acordos multilaterais ou bilaterais de interesse com outros Estados é uma maneira de complementar o bom uso do Direito Internacional. Ademais, faz-se mister que tratemos a Segurança Marítima e suas vertentes, tal qual a atividade de contrapirataria, como uma questão de Estado, uma vez que envolve não apenas o Poder Naval, mas também o Poder Marítimo e o Poder Nacional, nos seus elementos políticos, econômicos e psicossociais.

Na seção seguinte, abordaremos o assunto Operações de Segurança Marítima, por meio de embasamentos estratégicos e doutrinas em uso por Marinhas consideradas de ponta, para que, mais adiante, possamos contrastá-las com a doutrina de Segurança Marítima em vigor na Marinha do Brasil (MB). Além disso, também apresentaremos um importante conceito, que faz parte das boas práticas internacionais, para o planejamento de operações que envolvam riscos e ameaças: a Proteção de Força.

2 - PERSPECTIVA ESTRATÉGICO-OPERACIONAL DE SEGURANÇA MARÍTIMA PARA FORÇAS NAVAIS NO MUNDO

Inicialmente, detalharemos as atividades que estão diretamente relacionadas à Segurança Marítima, com base nos conceitos dos Estados Unidos da América (EUA), Reino Unido e França, com foco estratégico-operacional, de maneira a estabelecermos um parâmetro de como a Boa Ordem no Mar é aplicada na prática pelos poderes navais mais desenvolvidos do ocidente.

2.1 - SERVIÇO NAVAL DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

No documento *The U.S. Coast Guard Strategy for Maritime Safety, Security, and Stewardship* (2007), o conceito de Segurança Marítima é relacionado como um atributo essencial de qualquer Estado para prover a proteção dos seus cidadãos e manter o controle soberano das suas fronteiras nas três dimensões: terrestre, aérea e marítima. No mar, para a Guarda Costeira norte-americana isso significa exercer e salvaguardar a soberania das águas jurisdicionais, portos e LCM, bem como proteger

os interesses estatais no alto-mar, por meio de uma grande integração de coleta de dados, inteligência e compartilhamento de informações, para obter um alto grau de Consciência Situacional Marítima (CSM), nos domínios marítimos em que operam.

As tarefas performadas para atingir esses objetivos são atividades de vigilância e detecção, combate ao contrabando e atividades criminosas, repressão ao tráfico de pessoas e imigração ilegal em massa e contraterrorismo, além de proteção a embarcações, estruturas portuárias e litorâneas contra acidentes, sabotagem, terrorismo e outras ações deliberadas que afetem a sua integridade (EUA, 2007).

2.2 - MARINHA DO REINO UNIDO (ROYAL NAVY)

Para o Reino Unido, a Segurança Marítima é um dos papéis centrais da Royal Navy, ao lado das “Operações de Combate”, e dos “Compromissos de Defesa” que passarão a ser conhecidos como “Compromissos Internacionais” para o ano de 2025. Em linhas gerais, o que esse meio de emprego do Poder Naval se propõe a fazer, para os britânicos, é prover proteção aos seus cidadãos, território, infraestruturas críticas e ao comércio, contra atividades criminosas, tais quais terrorismo, pirataria, crime organizado, proliferação de armas de destruição em massa, insurgência patrocinada por outros Estados como proxies, e restrições à liberdade de navegação, por meio da presença em zonas marítimas internacionais onde os interesses do Reino Unido são importantes e vulneráveis, atuando por meio de Operações de Interdição Marítima, contando com um bom nível de Comando e Controle (C2), flexibilidade e interoperabilidade com outros atores (REINO UNIDO, 2020).

2.3 - MARINHA NACIONAL FRANCESA (MNF)

No caso da França, a segurança dos espaços marítimos abrange a reafirmação de sua ZEE, adjacentes à metrópole e territórios ultramarinos. A garantia dos seus direitos em suas águas jurisdicionais, resguardando seus recursos e LCM, por meio de vigilância em grande escala, demanda um alto grau de CSM e uma Força Naval aprestada e pronta para atuar em qualquer ambiente marítimo, tendo em vista que, para a estratégia francesa, não existe separação entre os oceanos, mas, apenas um oceano global (FRANÇA, 2019).

A Segurança Marítima para a MNF está presente, principalmente, nas suas tarefas do Poder Naval de Proteção e Prevenção. Na primeira, destacam-se o combate à pesca ilegal e ao tráfico ilícito de substâncias psicotrópicas e estupefacientes, ações contra a proliferação de armas, operações de contrapirataria, defesa de portos e instalações portuárias e defesa de infraestruturas críticas de energia e comunicações. Na última, o foco é a CSM e a capacidade proativa de monitoramento e detecção de possíveis pontos de tensões e ocorrência de ameaças, por meio de uma vasta rede de sensores de alcance global. Uma vez identificadas essas áreas sensíveis, a MNF pode agir por intervenção direta ou fornecendo assistência a marinhas de Estados liminhos ao local da crise, provendo capacitação e adestramento, a fim de permitir uma resposta antecipada às ameaças marítimas contra seu território.

Na seção a seguir, apresentaremos uma doutrina multinacional de Segurança Marítima em um viés operacional, centrada no conceito de Operações de Segurança Marítima (OSM), voltado para Áreas de Operação (AOp) no Oceano Pacífico. De forma genérica, trata-se de um Procedimento Operativo (PO) padronizado para Operações Militares em Tempos de Paz e Crise⁸, e Contingências de Menor Escala⁹ utilizados por Forças Navais dos principais Estados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e seus principais aliados na região, como Japão, Coreia do Sul e Austrália, além da Índia.

Para a doutrina norte-americana as Operações de Segurança Marítima (OSM) são: “operações para proteger a soberania e os recursos marítimos e para combater o terrorismo marítimo, a proliferação de armas, o crime transnacional, a pirataria, a destruição ambiental e a migração marítima ilegal” (EUA, 2020, p. 137).

Cada Estado tem a sua própria prioridade em relação à Segurança Marítima no nível político-estratégico. Entretanto, para o nível operacional, devido ao entendimento de que existe interesse compartilhado no ambiente marítimo, no que diz respeito à manutenção da boa ordem no mar, quando contemplamos as fases de planejamento e execução, mesmo marinhas consideradas globais, desenvolvem PO que consideram a coordenação militar, interações, comercial e civil de dois ou mais Estados (EUA, 2019).

É importante ressaltarmos que uma OSM pode ocorrer em muitos contextos diferentes, e as variáveis apresentadas são muito relevantes para a arquitetura de C2 a ser endereçada para conduzi-la; o

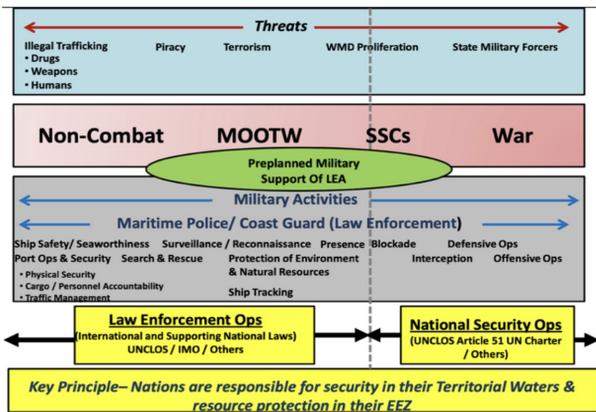
⁸ Original em inglês: Military Operations other than War – MOOTW (EUA, 2019).

⁹ Original em inglês: Small Scale Contingencies – SSC (EUA, 2019).

tipo de missão a ser empreendida; e o nível das autoridades envolvidas. Devemos identificar como fatores situacionais iniciais, se a OSM é nacional ou multinacional; e se há ou não o envolvimento de agências interestaduais, seja como protagonista ou como apoiadoras. Os casos multinacionais, geralmente, requerem coordenação prévia em diferentes níveis, por meio de memorandos de entendimento entre governos, arranjos entre Forças Navais e Órgãos de Segurança Pública e Fiscalização (OSPF) e acordos operacionais desenvolvidos entre parceiros de diferentes Estados, além da necessidade de um plano estratégico de emprego formal, para evitar que este papel recaia sob a responsabilidade de um Comando de Força Tarefa (EUA, 2019).

O espectro em que as OSM podem atuar é bem abrangente, ocorrendo em situações sem combate, especialmente dentro do Mar Territorial; Operações Militares em Tempos de Paz e Crise; e Contingências de Menor Escala, com aplicação das leis internas e internacionais (FIG. 2). Ademais, mesmo não se tratando de uma Operação de Guerra Naval típica, OSM também podem se desenrolar por ocasião de conflitos armados, por conta de ameaças secundárias à estabilidade do ambiente marítimo (EUA, 2019).

FIGURA 2 – Diferentes Espectros de Atuação da Segurança Marítima em Relação a Ameaças e Atividades Militares.



Fonte: Multinational Forces Standing Operational Procedures. Parte D, An. G, p. D1 G-2.

Os aspectos de planejamento que precisamos observar dentro de uma OSM envolvem uma estrutura operacional interligada em seis diferentes camadas: CSM; Arquitetura de Tomadas de Decisão Rápidas, por meio de políticas cooperativas, PO padronizados e estruturas legais compartilhadas para recebimento e processamento de informações e

avaliação de cenário; capacidade de conduzir Operações de Interdição Marítima, por meios militares e não militares; capacidade de proteção no território, nas fronteiras terrestres e águas jurisdicionais e espaço aéreo; cooperação Interagências nacionais e internacionais, nos níveis político, estratégico e no planejamento operacional; e aspectos legais/aplicação da lei, com noções claras de autoridade e jurisdição, e onde esta pode ser expandida, baseado em acordos bilaterais ou multilaterais (EUA, 2019).

Entretanto, antes de planejarmos uma OSM, faz-se mister considerarmos os desafios do ambiente operacional, como a existência de ameaças transnacionais que possam afetar a jurisdição dos participantes das operações, além de verificar se entre eles há interpretações diferentes do DIM. Além disso, as OSM são complexas por natureza. Escolher o nível de coordenação e cooperação está diretamente relacionado à urgência, à duração e ao nível da missão (EUA, 2019).

Em seguida, descreveremos como a MB identifica os desafios de manutenção da Boa Ordem no Mar, em consonância com seu Plano Estratégico da Marinha 2040 (PEM 2040), e legislação pertinente, e como organiza o seu conceito e doutrina de Segurança Marítima.

3 - A SEGURANÇA MARÍTIMA NA MB: ASPECTOS DOUTRINÁRIOS, LEGAIS E OPERACIONAIS

O PEM 2040 (BRASIL, 2020) é o documento de alto nível, que tem como propósito indicar o planejamento de médio e longo prazo para a MB por intermédio de Objetivos Navais (OBNAV) associados ao ambiente operacional marítimo, ao entorno estratégico, e aos tipos de ameaças. Em cada uma dessas camadas, realçaremos tudo que for relacionado à Segurança Marítima de modo a alinharmos o nosso objeto por meio de diferentes facetas.

3.1 - DESAFIOS E AMEAÇAS DO AMBIENTE OPERACIONAL

Como área prioritária de atuação nos oceanos, a MB enfatiza a porção meridional do Oceano Atlântico, sendo limitado na sua parte norte pelo paralelo 16°N; a leste pelos países limítrofes da África Ocidental; a oeste, o continente sul-americano, inclusive com os Estados voltados para o Oceano Pacífico; e ao sul, a Antártida. Esse é o seu entorno estratégico marinho. Para questões de Defesa, na área da ZEE deve ser desenvolvida uma grande CSM, centrada em sistemas de monitoramento e vigilância,

que permitam planejar, permanentemente, uma defesa com rápida capacidade decisória e de amplo espectro (BRASIL, 2020).

Quando consideramos realizar ações nesse entorno, estamos falando do ambiente operacional marítimo. Identificar os riscos nesse ambiente é um trabalho cada vez mais difícil, uma vez que existe uma aura de pacifismo pela ausência de um inimigo potencial. O mundo contemporâneo e um sistema internacional global fizeram do mar uma fonte de inúmeras oportunidades e benefícios, a despeito das querelas clássicas (como a defesa de águas territoriais e disputa por recursos), e da complexidade no que se refere a perigos e novas ameaças¹⁰. Olhando por um prisma positivo, o ambiente operacional da MB abriga valores incalculáveis, pelos aspectos políticos, econômicos e psicossociais. Nele estão as LCM, imprescindíveis para a utilização dos oceanos como elemento intercomunicador para o nosso comércio exterior, e uma grande malha de cabos submarinos, responsáveis por quase a totalidade de tráfego de informações veiculadas no Brasil. Além disso, possui uma grande quantidade de riquezas mensuráveis, como recursos vivos, fundamentais para a segurança alimentar, e não vivos, como hidrocarbonetos, cruciais no papel de matrizes energéticas.

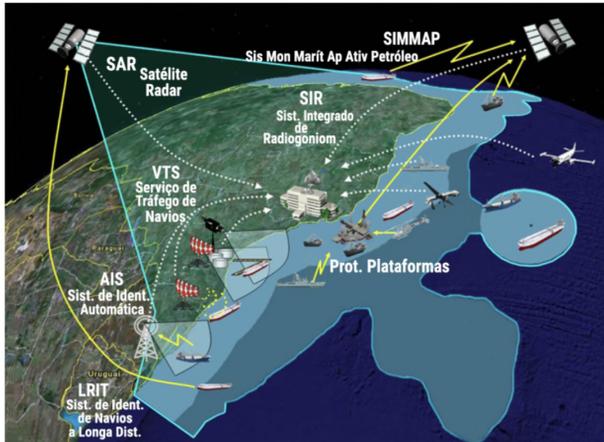
Todavia, esse ambiente dinâmico e interconectado, também traz mazelas, de ordem política e econômica, oriundas de diversas fontes. Independente da gênese dos problemas atrelados à Boa Ordem no Mar, a grande dificuldade em lidar com eles vem da contradição entre a liberdade de navegação e a territorialização do mar, em que conceitos como autoridade, soberania e jurisdição se tornaram fluidos. Desse modo, a fim de mitigar a vulnerabilidade frente aos distúrbios do ambiente marítimo, e potencializar o uso do mar, a MB reconhece que um dos principais fatores a serem fomentados na sociedade de um Estado é sua mentalidade marítima, que deve ser acompanhada pelo desenvolvimento do seu braço militar do Poder Marítimo – o Poder Naval – para orientar uma postura dissuasória e proativa em benefício da defesa nacional (BRASIL, 2020).

Por isso, o PEM 2040 (BRASIL, 2020) demonstra a preocupação em possuir um sistema defesa proativo, baseado em uma arquitetura de diferentes sensores, chamado Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ) (FIG. 3), que permita compreender o que for relacionado

¹⁰ Entendem-se por novas ameaças para o ambiente marítimo: a pirataria; pesca ilegal, não declarada e não regulamentada; acessos ilegais a conhecimentos: fauna, flora e biopirataria; crime organizado; terrorismo; ameaças cibernéticas; questões ambientais, desastres naturais e pandemias (BRASIL, 2020).

ao meio ambiente marinho que possa causar impacto na economia, na segurança e na Defesa do entorno estratégico brasileiro. A criação do Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz) em dezembro de 2021, adaptando um conceito de Centro de Operações Marítimos oriundo da Marinha dos EUA, constata essa postura¹¹.

FIGURA 3 – Representação Gráfica do SisGAAz.



Fonte: PEM 2040, p. 41.

Nesse diapasão, foi introduzido o conceito estratégico marítimo-naval de “Combates pelo Mar”, relacionado à Tarefa Básica do Poder Naval (TBPN)¹², dissuasão. Essa concepção está associada ao combate das novas ameaças, no que diz respeito à preservação de interesses marítimos e na salvaguarda dos interesses de soberania, ambientais, científicos e das atividades de exploração de recursos econômicos produzidos na Amazônia Azul¹³ (FIG. 4), baseados em infraestruturas críticas (BRASIL, 2020).

¹¹ Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-ativa-o-comando-de-operacoes-maritimas-e-protecao-da-amazonia-azul-0>>>. Acesso em: 07 ago. 2022.

¹² São tarefas básicas do Poder Naval: Negar o Uso do Mar; Controlar Área Marítima; Projetar Poder sobre Terra; e Contribuir para a Dissuasão (BRASIL, 2020).

¹³ A Amazônia Azul, compreende as AJB (águas territoriais e águas patrimoniais), em que o Brasil possui direitos de soberania que incluem o aproveitamento econômico de recursos até 200 milhas náuticas e, mais além, da extensão do solo e subsolo das áreas submarinas, definido pelos limites da Plataforma Continental (BRASIL, 2020).

FIGURA 4 – Representação Gráfica da Amazônia Azul. As Águas Jurisdicionais Brasileiras.



Fonte: PEM 2040, 2020, p. 7.

De acordo com a DMN, a prioridade da “estratégia de segurança marítima” é a deterrência contra a concentração de atores adversos em quaisquer águas que ao Brasil possa interessar. Outro elemento é que, devido às grandes dimensões de nossas águas jurisdicionais, deve-se incentivar a interoperabilidade entre as Forças Armadas e fortalecer os esforços interagências, especialmente nas duas vertentes da Segurança Marítima: safety e security (BRASIL, 2017).

3.2 - DOCTRINA E DEFINIÇÕES DE SEGURANÇA MARÍTIMA NA MB

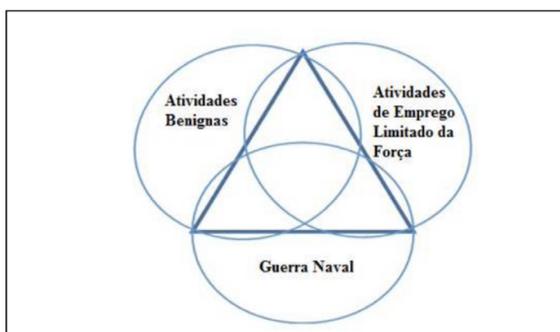
Para a MB, a Segurança Marítima considera dois aspectos distintos. O primeiro é ligado à Segurança do Tráfego Aquaviário (STA), prevenção da poluição hídrica, busca e salvamento no mar, dentre outras atividades oriundas do termo em inglês “maritime safety”. O segundo é relacionado ao potencial coercitivo de imposição da lei e ordem no mar, contra ilícitos, em conjunto ou não com outros órgãos governamentais, chamado de “Proteção Marítima”, derivado do termo “maritime security” (BRASIL, 2020).

Dentro dos diversos OBNAV do PEM 2040, um deles está diretamente relacionado ao tema. O “OBNAV 2 – Prover a Segurança

Marítima” é desdobrado na Estratégia Naval (EN) “Segurança Marítima”, que tem como propósito reduzir acidentes e incidentes de navegação, e melhorar a capacidade operacional de fiscalizar as AJB para garantir nossos direitos de soberania. Ele ainda é subdividido em outras quatro Ações Estratégicas Navais (AEN): incrementar o sistema de STA; contribuir para a segurança da navegação; incrementar a realização de Inspeção Naval, patrulhamento e Patrulha Naval; e incrementar a capacidade da MB na contraposição às ameaças híbridas (BRASIL, 2020). Notemos que as duas últimas se destacam por tratar de Proteção Marítima, enquanto as duas primeiras tratam de segurança, no sentido de prevenir.

A Doutrina Militar Naval considera ainda, que o Poder Naval pode ser empregado além das atividades clássicas da Guerra Naval, por meio das atribuições subsidiárias particulares outorgadas por força legal. Dessa forma, para a MB, Segurança Marítima também significa: Atividades de Emprego Limitado da Força; e Atividades Benignas¹⁴, que representariam as funções diplomáticas e de polícia que uma força naval pode exercer de acordo com o triângulo de Grove (FIG. 5) (BRASIL, 2017). Todavia, cabe ressaltar que os OBNAV relacionados às atribuições subsidiárias da Missão da MB, que constam no PEM 2040, separam a Segurança Marítima de outras atividades, como garantia dos poderes constitucionais, garantia da lei e da ordem (GLO) e cooperar com o desenvolvimento nacional (BRASIL, 2020).

FIGURA 5 - Triângulo de Grove.

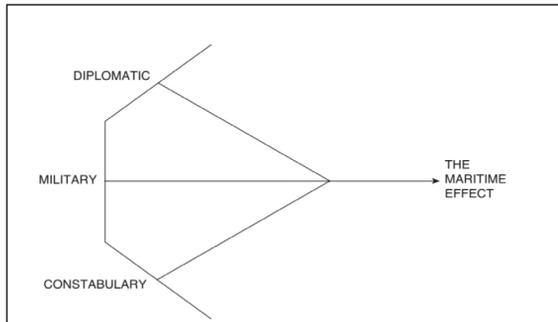


Fonte: DOCTRINA MILITAR NAVAL, 2017, p. 2-11.

¹⁴ São atividades benignas: Apoio à Política Externa; Operação Humanitária; Ação Cívico-Social; Operação de Socorro; Operação de Salvamento; Desativação de Artefatos Explosivos; Cooperação com o Desenvolvimento Nacional; Cooperação com a Defesa Civil; Participação em Campanhas Institucionais de Utilidade Pública ou de Interesse Social; Orientação e Controle da Marinha Mercante no que interessa à Defesa Nacional; Segurança da Navegação Aquaviária; Apoio ao Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro; e Programas Sociais de Defesa (BRASIL, 2020).

Geoffrey Till (2018) entende que o triângulo de Grove é limitado graficamente e não consegue mostrar que as tarefas descritas para emprego do Poder Naval são interdependentes e convergentes. Por isso, propõe a adoção de um triângulo aberto para representar esta perspectiva (FIG. 6). O triângulo adaptado para a MB, na DMN, inclui três elipses que se intersectam para superar essa limitação. Ele mostra que as operações, ações ou atividades descritas podem ocorrer em todos os 3 aspectos (BRASIL, 2017). Isso é coerente com a FIG. 2 que descreve os diferentes espectros de atuação da Segurança Marítima em relação a ameaças e atividades militares, e mostra OSM atuando em situações de conflito (EUA, 2019).

FIGURA 6 – O triângulo de Booth aberto, proposto por Geoffrey Till.

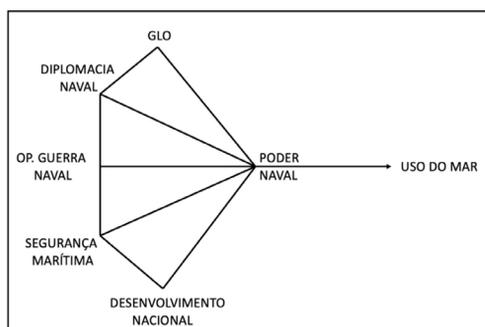


Fonte: TILL, 2018, p. 367.

Entretanto, na prática, o que ocorre vai além. Algumas definições flutuam, como a própria Diplomacia Preventiva, que começa a ser definida no capítulo 4 e termina no 5, sem podermos entender muito bem o que ela é. Pela nossa perspectiva, atividades típicas não deixam de sê-las por apoiar uma outra operação. Portanto, quando comparamos as atividades militar, diplomática e constabular da figura de Till, convergindo para um mesmo ponto, percebemos que existe mais afinidade com os OBNAV 1 a 5 do PEM, que são oriundos da missão da MB, do que com o Triângulo da DMN. Entretanto, faltariam dois pontos, representando duas atividades extra para uma correspondência biunívoca. Dessa forma, concluímos que um triângulo aberto não possui limitação de “lados” e poderíamos transformá-lo sem problemas em um “polígono aberto” para o uso do mar, o que propomos na FIG. 7. Retiramos as atividades de emprego limitado da força e benignas, e incluímos Segurança Marítima; Diplomacia Naval; Desenvolvimento Nacional; e GLO.

Além do mais, podemos perceber que diferentes documentos possuem conceitos suplementares, e que, algumas vezes, não são exatamente coincidentes. Para o PEM (2020), existe a separação das vertentes: STA (safety); e Proteção Marítima (security – emprego coercitivo do Poder Naval). Para a DMN (2017), Segurança Marítima é, simplesmente, tudo que não é Guerra Naval clássica. A DMN, em um determinado trecho, ressalta que o objetivo da “estratégia de segurança marítima” é dissuadir forças hostis em águas que interessem ao Estado. A questão é que nem o Brasil nem a MB possuem uma estratégia de segurança marítima dedicada, em forma de documento ou publicação. O que existe é um OBNAV que se desdobra em uma Estratégia Naval, chamada “Segurança Marítima”. Embora a diferença em palavras pareça muito sutil, na prática, ela é substancial. A EN, em apenas quatro linhas, dá uma ideia muito resumida do que se deve fazer, mas não como e com o que fazer.

FIGURA 7 - Proposta de Polígono para uso do mar pelo Poder Naval brasileiro.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Isso posto, passa a ser discutido o cabedal jurídico que ampara as atividades reconhecidas pela MB como temas afetos aos aspectos doutrinários de Segurança Marítima.

3.3 - OS ASPECTOS LEGAIS DA PROTEÇÃO MARÍTIMA NO BRASIL

A MB, como uma das Forças Armadas do Estado brasileiro possui por atribuição da própria Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988), a Defesa da Pátria. Entretanto, quando vamos mais amiúde nas

responsabilidades da nossa Força Naval, em questões de preparo, emprego e organização, previstos no parágrafo 1º, do artigo 142, da CF, nos deparamos com a Lei Complementar (LC) Nº 97 de 1999. Nela, percebemos que seu papel transcende simplesmente os aspectos dos conflitos clássicos. Surgem as atribuições subsidiárias gerais e particulares que dão, à MB, papéis adicionais no cenário nacional. No âmbito dessas incumbências específicas, relacionados diretamente à Proteção Marítima, há a obrigação de imposição de leis e regulamentos nas águas jurisdicionais. Isto pode ocorrer, com coordenação e cooperação de OSPF no Brasil, ou em espaços internacionais, exercendo o esforço principal ou em suporte a outras atividades, das quais não possua competência específica para realizar de maneira unilateral (BRASIL, 1997).

A Política Nacional de Defesa (PND) de 2018¹⁵ vai além da defesa nacional, associando a ideia de Segurança Nacional à preservação da soberania e integridade territorial, ressaltando como uma das áreas prioritárias, o Atlântico Sul e a Amazônia Azul. A Estratégia Nacional de Defesa (END), oriunda da PND, expande essa concepção por meio da Capacidade Nacional de Defesa (CND), da Proteção. Além disso, reforça a necessidade de monitoramento e controle dos espaços nacionais (incluindo as AJB), para resguardar os interesses do Brasil e dos brasileiros, inclusive no exterior, quer sejam eles econômicos, quer sejam de soberania. Dentro do mesmo documento, a MB também é orientada a utilizar as TBPN, para representar a vontade nacional na esfera do DIM por meio de capacidades voltadas para vigilância, controle e resposta dentro das AJB e suas infraestruturas críticas, frente às ameaças correlacionadas à ruptura da Boa Ordem no Mar, como o tráfico de substâncias psicotrópicas e estupefacientes, a pesca ilegal e a pirataria, estendendo-se até águas internacionais, quando houver LCM de interesse envolvidas.

Mesmo com os diversos dispositivos já citados, provavelmente, o mais importante deles em relação à Segurança Marítima, é o Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990, que internaliza a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e torna o Brasil um Estado parte do tratado. Como já abordamos anteriormente, a CNUDM, basicamente, é o documento que trouxe à tona as noções contemporâneas de segurança no mar, em sentido denotativo, para tempos de paz. À despeito dos desafios

¹⁵ A PND é revisada de 4 em 4 anos e por ocasião da confecção deste trabalho, a versão de 2022 se encontrava no Congresso Nacional para aprovação. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/02/politica_nacional-de-defesa-e-aprovada-no-senado-e-segue-para-camara>. Acesso: 06 de ago. de 22.

que têm sido observados, com uma tendência crescente de territorialização do mar e uma crescente dificuldade de impor a lei, os Estados contratantes possuem ao menos uma virtual sensação de que o mar que utilizam é um ambiente mais controlado. Os direitos e deveres de todas as partes passaram do aspecto consuetudinário a uma relação detalhada de normas concretas de conhecimento geral que tem regulado a ordem nas águas do globo de forma bem-sucedida. Mesmo quando consideramos toda a complexidade que envolve a questão e a atuação direta nos interesses de grandes potências marítimas que podem se fazer presentes no mar, mais e melhor (BEIRÃO, 2014). O Manual de Direito Internacional Aplicado às Operações Navais – EMA-135 (BRASIL, 2017a) – faz a conexão entre o DIM e às atividades militares no tempo de paz. Na parte I, basicamente traz os conceitos da CNUDM, em que também discorre sobre a proteção de pessoas e bens e aplicação da lei, explicando a interpretação brasileira sobre o Direito de Visita e dos crimes universais: pirataria; transporte de escravos; transmissões não autorizadas; e tráfico ilícito de substâncias psicotrópicas ou estupefacientes.

Por último, o decreto Nº 5129, de 6 de julho de 2004 em seu artigo 1º, parágrafo único, nos traz a definição de Patrulha Naval (PATNAV) e ressalta que essa atividade está sob responsabilidade da MB, possuindo como finalidade: “implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, em AJB, na Plataforma Continental brasileira e no alto-mar, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais¹⁶ ratificados pelo Brasil”. Os demais artigos tratam de métodos de imposição da lei, com o uso progressivo da força e meios disponíveis para fazê-lo. Destacamos que os critérios para permitir que um meio naval participe desse tipo de ação, muito se assemelham às características de Navio de Guerra, da CNUDM, em que as embarcações devem estar sob o comando legítimo de um oficial designado, com uma tripulação que siga a hierarquia e disciplina militar, e ostentem sinais exteriores que o identifiquem como uma embarcação da MB. Além disso, é necessário que possua armamento fixo (BRASIL, 2004).

Após apontarmos os principais aspectos legais referentes à Proteção Marítima, podemos enxergar que o DIM, encarnado pela CNUDM, é a legislação mãe para a segurança no mar. A CF de 1988, embora anterior ao decreto nº 99.165/1990, trata diretamente dos aspectos de “Defesa da Pátria”. Entretanto, a LC 97/1999 traz as atribuições complementares de

¹⁶ Atos internacionais correspondem, segundo a prática brasileira, a tratados, acordos, memorandos de entendimento, ajustes complementares, convenções ou protocolos que criem normas e regulamentos. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/atos-internacionais>. Acesso em: 21 jul. 2022.

segurança, que se materializam em boa parte, no decreto nº 5129/2004 de “Patrulha Naval” e a PND e END arrematam, alinhando os conceitos de Segurança e Defesa por meio da CND de Proteção. E por fim, temos o EMA-135, cujo enfoque é orientar meios navais durante a ocorrência de ilícitos com uma perspectiva operacional.

Importa, ainda, identificar os aspectos operacionais, ou seja, voltados para o planejamento e execução, de OSM.

3.4 - OS ASPECTOS OPERACIONAIS DA SEGURANÇA MARÍTIMA NA MARINHA DO BRASIL

Primeiramente, para detalhar como a MB trata os aspectos operacionais da Segurança Marítima, precisamos entender como o conceito de “Operação” é abordado nas publicações que orientam o preparo e emprego da Força Naval. Em segundo lugar, assim como fizemos com os aspectos legais, daremos foco na perspectiva “security” ou Proteção Marítima, em detrimento da abordagem “safety”. No entanto, por conta de como as definições nos são apresentadas pelos documentos doutrinários, não deixaremos de mencionar esta última em alguns trechos desta seção.

A DMN prevê dois tipos de Operações na categoria “Operações de Guerra Naval”: as principais, que podem ser um fim em si próprias, conduzidas pela parcela principal do esforço militar; ou operações de apoio, que complementam ou dão suporte às operações prioritárias. Ambas estão relacionadas ao emprego do Poder Naval de maneira clássica, no âmbito da Guerra Naval, em um conflito armado internacional. Na descrição de algumas delas, é possível identificar detalhes que as relacionam a uma OSM, como no caso das Operações Anfíbias. Em tempo de paz, segundo a DMN, estas, podem ter finalidades mais amplas em atividades subsidiárias, quer sejam em emprego limitado da força, quer sejam em atividades benignas, mais especificamente na modalidade projeção anfíbia. Como vimos anteriormente, estas atribuições subsidiárias particulares são consideradas pelo mesmo documento, como “Segurança Marítima”. Outro exemplo que nos chama a atenção é o das Operações de Defesa do Tráfego Marítimo, onde o efeito desejado seria a dissuasão em relação a ações que possam vir a ser uma ameaça para as AJB e LCM de interesse do Brasil, o que também está associado diretamente ao “Combate pelo Mar” (BRASIL, 2017).

No capítulo da DMN que descreve as atividades sobre emprego limitado da força, estas são consideradas operações nas quais o Poder

Naval é empregado em ocasiões diferentes (ou em apoio) dos conflitos armados. Elas podem ter características de Operações e Ações de Guerra Naval com a peculiaridade de que o emprego da força, não deve ser o meio principal, mas sim o último recurso para atingir os efeitos desejados. Existe na lista de atividades relacionadas à Proteção Marítima uma grande variedade de incumbências, que são: Garantia dos Poderes Constitucionais; GLO; Segurança Durante Viagens Presidenciais; Ações contra Delitos Transfronteiriços e Ambientais; Patrulha Naval; Inspeção Naval; Cooperação com Órgãos Federais; Operações de Retomada e Resgate; Segurança das Instalações Navais; Segurança do Tráfego Marítimo; Operações de Paz; Operação de Evacuação de Não-Combatentes; e Segurança de Representações Diplomática, todas sendo apresentadas como operações distintas e independentes (BRASIL, 2017).

Destacamos a PATNAV, pelas suas subdivisões: Pirataria; Terrorismo; e outras atividades ilícitas em AJB. A primeira está relacionada ao combate aos atos descritos pelo artigo 101, da CNUDM. A segunda inclui as atividades de antiterrorismo (por meio de medidas preventivas e defensivas) e contraterrorismo (por meio de medidas responsivas e ofensivas). Finalmente, a última abarca vários crimes e contravenções, associados à CNUDM, leis e decretos, listados a seguir: contrabando; descaminho; tráfico de armas de fogo; tráfico internacional de drogas; migração ilegal; tráfico de pessoas; transporte de escravos; pesquisa não autorizada; quebra de passagem inocente em águas territoriais; pesca ilegal; acesso não autorizado à recursos biológicos; infrações às leis sanitárias, fiscais, aduaneiras e imigratórios na Zona Contígua; acesso não autorizado a bens ou coisas afundados, submersos, em perigo ou perdidos; entrada não autorizada em áreas de produção de petróleo e derivados em águas patrimoniais; transporte inadequado de materiais perigosos, inclusive nuclear; e levantamentos hidrográficos sem autorização. Outras duas atividades que cabem ser ressaltadas são: a segurança de instalações navais, que estão diretamente ligadas a proteção de infraestruturas críticas de interesse; e a segurança do tráfego marítimo, que tem como principal objetivo prover a salvaguarda das LCM (BRASIL, 2017).

Já de acordo com a COMNAVINST 33-21A, as atividades dessa natureza são “operações típicas de Segurança Marítima”. Tal documento possui o propósito de estabelecer responsabilidades e divulgar instruções para estas operações, em termos de planejamento e execução, com foco nas AJB e interoperabilidade com outros OSPF do Estado brasileiro,

ressaltando a importância de CSM por meio do Sistema de Informações de Tráfego Marítimo (SISTRAM) (BRASIL, 2020a).

Portanto, constatamos que as atividades relacionadas à Proteção Marítima estão bem identificadas, e embora não estejam associadas a nenhum tipo de estratégia específico, permitem a orientação mínima para planejamento e execução. Apesar disso, não existe uma definição de Operações de Segurança Marítima propriamente dita para a MB. Os diversos documentos nos parecem sempre tentar tipificar as OSM, contornando o conceito, sendo assim, a Segurança Marítima é citada por meio de uma multiplicidade de abordagens. Certamente, por conta da sua inserção recente (2017) no âmbito da Força, quando surge na DMN apenas como uma modificação, ocupando um parágrafo dedicado, na publicação. A impressão que temos é de que a definição tenta se enquadrar no que já existe sem uma reengenharia doutrinária completa.

É por isso que, encontramos referências à OSM pulverizadas em conceitos plurais como: “Combate pelo Mar”¹⁷, “Atribuições Subsidiárias”¹⁸, “operações típicas de segurança marítima”¹⁹, e “atividades de emprego limitado da força”²⁰. Ademais, dentro do grande espectro de ações associadas à Proteção Marítima, há algumas claramente relacionadas ao tema ambiente operacional e ameaças, como é o caso da PATNAV.

Por outro lado, há outras difíceis de serem associadas ao assunto como é o caso de “Segurança de Representações Diplomáticas”; Participação de Campanhas de Utilidade Pública ou de Interesse Social”; “Operações de Evacuação de Não Combatentes”; e “Operações de paz de caráter terrestre”. Essas atividades podem estar associadas à segurança lato sensu, como a Segurança Nacional da PND, mas não são típicas de OSM, já que não estão diretamente ligadas ao uso do mar pelos seus atributos.

A seguir, apresentaremos o conceito de Diplomacia Naval, e exemplificaremos como a MB atua no seu entorno estratégico, além das AJB, através da área do Golfo da Guiné.

¹⁷ BRASIL, 2020.

¹⁸ BRASIL, 2018.

¹⁹ BRASIL, 2020a.

²⁰ BRASIL, 2017.

3.5 - A DIPLOMACIA NAVAL E A ATUAÇÃO DA MB ALÉM DAS AJB

Uma atividade pouco reconhecida e muitas vezes relegada a segundo plano, é a Diplomacia Naval. Todavia, sua importância é notável na MB no texto da sua Missão e em seus OBNAV, em prol de “apoiar a Política Externa”. Ela está diretamente associada a TBPN, dissuasão, e seu foco está em explorar oportunidades que surjam, para reforçar os interesses nacionais através da presença da Força Naval em águas internacionais e em outros Estados cujas boas relações interessem ao Brasil (BRASIL, 2020).

Geoffrey Till (2018) ressalta em seu triângulo aberto que as diferentes facetas para emprego do Poder Naval: militar; constabular; e diplomática, embora sejam distintas, não são estanques. Muito pelo contrário, na era do conflito híbrido, elas devem ser convergentes. Baseado nisso, demonstraremos como a Diplomacia Naval se relaciona com a Segurança Marítima no âmbito da MB.

3.6-A DIPLOMACIA NAVAL E OS ASPECTOS GEOPOLÍTICOS DA SEGURANÇA MARÍTIMA

Marinhas possuem características *sui generis*, se comparadas a outros meios das demais expressões do Poder Nacional, devido às peculiaridades do seu ambiente operacional. A liberdade de navegação e a interconectividade dos oceanos, oferecem a possibilidade de uma maior amplitude de presença estatal. No caso brasileiro, existe uma grande facilidade de acessar todos os Estados presentes no nosso entorno estratégico e outras zonas oceânicas de interesse, como por exemplo, o continente antártico (BRASIL, 2020).

Segundo Geoffrey Till (2018), a Diplomacia Naval pode ser utilizada de forma competitiva e colaborativa. Embora os dois papéis não sejam exatamente excludentes, e muitas vezes, até difíceis de serem distinguidos, no que se refere ao tempo de paz e ao tema Segurança Marítima, a última modalidade nos cabe melhor. Entretanto, para surtir efeito é requerida a presença naval.

De certa forma, a presença naval possui como benefício colateral, o potencial de cooperação com outros atores, no que concerne às novas ameaças. No âmbito diplomático, podem surgir alianças estratégicas em torno de interesses comuns no mar, como a proteção das LCM e interoperabilidade em Segurança Marítima. Tais arranjos possuem impacto direto na estabilidade da economia internacional, devido à liberdade de

navegação garantida ao tráfego mercante. Assim sendo, toda interação positiva pelo mar, no mínimo, possui potencial de explorar a Diplomacia Naval. Em contrapartida, é necessário possuir uma marinha crível como alicerce, de modo que tal atividade se reverta em efeitos práticos para o Estado (BRASIL, 2020). De acordo com Lars Wedin (2015 p. 204), o resultado diplomático pode ser representado por uma expressão matemática, da soma entre “postura” e “ação” multiplicada pela “credibilidade”. Portanto, se esta última parcela for nula, o produto também o será. Geoffrey Till (2018) reforça a identidade de Wedin, descrevendo as modalidades de Presença Naval: no tempo, sendo permanente, regular ou “quando puder”; em “posicionamento contingente”, para influenciar a presença naval de outros interessados em uma determinada região; e pela composição da Força Naval, de acordo com as capacidades e estado de prontidão.

Segundo Basil Germond (2014), existem ligações entre aspectos geopolíticos e a Segurança Marítima que são deixados de lado como objeto de estudo, mas de maneira subjetiva, influenciam o modo como alguns atores direcionam suas estratégias para o mar. Essa associação, embora tácita nos documentos, pode ser vista, na prática, na maneira como a geografia – embora não determine – interfere nas políticas e nas medidas adotadas por certos Estados para a utilização do seu Poder Naval. Por exemplo, se um Estado está geograficamente próximo a zonas de repulsão de pessoas que causam imigração em massa, inclusive pelo mar, os Estados limítrofes tenderão a aplicar recursos para combater o fluxo ilegal de pessoas para dentro de seu território. Além disso, se outro Estado é afetado por rotas marítimas de tráfico de drogas, provavelmente, envidará esforços em atividades de imposição da lei para opor-se a tal situação. Todavia, pela natureza de interligação dos oceanos, Estados que não são diretamente afetados por um determinado problema também têm a faculdade de participar ou não da resolução deles, pois é uma maneira proativa de impedir que efeitos secundários afetem seus interesses. Portanto, participar ou interferir no que ocorre no mar, em áreas oceanopolíticas de relevância estratégica, possui grande valor.

Na DMN (BRASIL, 2017), podemos encontrar uma referência à Diplomacia Naval em duas etapas. Em primeiro lugar, dentro da atividade de emprego limitado da força, “Operações de Paz”, que, pela definição, consiste na utilização da força militar, em suporte a esforços diplomáticos para atividades de manutenção, imposição ou construção da paz em outro Estado. Ela é dividida em cinco categorias diferentes, mas nos limitaremos

a falar apenas de uma, por ser a única que nos interessa, chamada de “Diplomacia Preventiva”. Em segundo lugar, após ser nomeada, o texto da DMN informa que não tratará dela, com a justificativa de que faz parte de uma atividade benigna denominada “Apoio à Política Externa”. Então, ressalta que tal contribuição dada às relações exteriores por meio do relacionamento internacional, de uma organização do âmbito da Defesa com suas contrapartes, tem como características a promoção da confiança, estreitamento de laços e incremento de cooperação entre Estados, e é conhecida também por Diplomacia Naval.

Dessa maneira, fica-nos claro que, embora não se trate de assuntos idênticos, podemos relacionar os conceitos de Segurança Marítima e Diplomacia Naval. A Oceanopolítica, direta ou indiretamente, influencia na forma como as estratégias estatais são delineadas para o ambiente marítimo, e que tipos de ações são adequadas para atuar no entorno estratégico. A presença do Poder Naval, em tempo de paz, pode ser deduzida como uma boa prática para a manutenção da Boa Ordem no Mar, desde que se mostre a disposição de utilizar a força, de maneira singular ou em cooperação com terceiros, e se tenha a capacidade real de fazê-lo. De acordo com os pensamentos de Lars Wedin e Geoffrey Till, uma presença virtual não é suficiente para obter um resultado diplomático satisfatório. É necessário o emprego real, com o uso de meios navais.

Nosso próximo tema trata de como a MB conduz a Segurança Marítima além das AJB, tomando, como referência, as ações conduzidas no Golfo da Guiné, como exemplo da aplicabilidade da Diplomacia Naval em prol da Segurança Marítima.

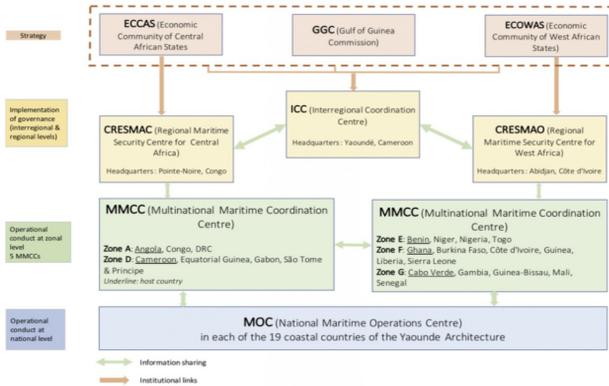
3.7 - A SEGURANÇA MARÍTIMA ALÉM DAS AJB: O CASO DO GOLFO DA GUINÉ

Dentre as maneiras de se empregar a diplomacia preventiva, podemos citar alguns exemplos como: a realização de operações fora do Brasil, especificamente em áreas de importância estratégica; visitar portos estrangeiros, a fim de mostrar bandeira; participar de exercícios com Marinhas amigas; e promover suporte à capacitação de Forças Armadas estrangeiras, especialmente fornecendo adestramento individual e coletivo ao seu pessoal (BRASIL, 2017).

O Golfo da Guiné (GoG), localizado na costa ocidental da África, no Atlântico Sul, é um caso emblemático para a MB no que diz respeito à Segurança Marítima. Embora situado fora das AJB, e suas rotas marítimas

de comércio não sejam primárias para o Brasil, as LCM existentes na região são importantes para muitos dos principais protagonistas do Sistema Internacional. O fato de muitos Estados da região serem fornecedores de matrizes energéticas fósseis para a América do Norte, Ásia e Europa e não possuírem independência tecnológica para explorar seus recursos naturais, atrai a atenção de atores externos para o entorno estratégico brasileiro. Alguns deles desenvolveram, até mesmo, estratégias de Segurança Marítima específicas para a região, como é caso da UE²¹. Isso cria uma perspectiva, que, devido à multiplicidade de interesses e instalações de infraestruturas off-shore, a área possa vir a ser foco de tensões. Além disso, problemas referentes à Boa Ordem no Mar na área já são uma realidade, sendo ela uma das três regiões mais afetadas no globo pelas novas ameaças. Por isso, desde 2013, os 22 Estados do GoG constituíram a Arquitetura de Yaoundé²² (FIG. 8) para enfrentar ilícitos transnacionais relacionados a questões de Segurança Marítima. Portanto, diante da complexidade do seu ambiente, o GoG se tornou uma das regiões mais complicadas do planeta (OZÓRIO, 2020).

FIGURA 8 – Organograma esquemático representando a Arquitetura de Yaoundé. Fonte: A Descrição dos Papéis Principais para a Marinha do Reino Unido para 2025.



Fonte: Centro de Coordenação Inter-regional <https://icc-gog.org/?page_id=1704&lang=pt>. Acesso: 31 jul. 22.

²¹ GERMOND, B. 2015. p. 140.

²² A Arquitetura de Yaoundé é um arranjo multi-institucional voltado para fins estratégicos e operacionais de Segurança Marítima do GoG que compreende organizações econômicas e operativas (de safety e security). Disponível em: < https://icc-gog.org/?page_id=1704&lang=pt&g; Acesso em 31 de jul. de 22.

O Brasil, de acordo com sua PND (BRASIL, 2018), possui aspirações para se consolidar como uma potência regional, nos campos econômico, diplomático e militar. Portanto, para a MB, a questão de como atuar no GoG é um grande desafio.

Dessa forma, a MB escolheu três abordagens distintas para o GoG. A primeira é a cooperação técnica bilateral, que consiste na capacitação de Estados parceiros por intermédio do estabelecimento de Missões de Assessoria Naval (MAN) e Grupos de Apoio Técnico de Fuzileiros Navais (GAT-FN), em Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Namíbia. A segunda, é por meio da participação em Exercícios Multinacionais, focados no combate à pirataria, roubo à mão armada e outras atividades marítimas ilegais. O principal exercício de que a MB tem participado desde 2012, é o Obangame Express, coordenado pelo Comando dos Estados Unidos para a África (AFRICOM), com a participação de Forças Navais locais e da Europa. A França, em 2019, também coordenou sua própria versão de um exercício similar, chamado Gran African Nemo. Em 2021 e 2022, a MB conduziu seus próprios exercícios chamados GUINEX²³, com o objetivo de incrementar sua presença na região e promover a interoperabilidade entre Marinhas e Guardas Costeiras. Por último, a MB envia representantes para participar em Organismos Multinacionais, tais quais: a Conferência das Marinhas, Guardas Costeiras da CPLP; e o Grupo de Amigos do GoG + Estados do G7 (FOGG) (OZÓRIO, 2020).

Assim, por meio do exemplo mais representativo, identificamos como a MB tem atuado em seu entorno estratégico, além das AJB. A presença das MAN e dos GAT-FN; e a participação em fóruns multinacionais são importantes instrumentos de apoio à política externa, entretanto só são parte da Diplomacia Naval, quando suportadas pelo envio regular de meios navais, para operações reais, exercícios ou visitas a portos.

4 - CONFRONTO TEORIA/MELHORES PRÁTICAS X DOCTRINA MB

Nesta seção, discriminaremos os pontos comuns e as diferenças entre a teoria de Geoffrey Till e as doutrinas internacionais descritas neste trabalho, e a doutrina de Segurança Marítima da MB.

Inicialmente, analisamos o nível de conscientização da MB em relação ao seu ambiente operacional e às ameaças que o permeiam.

²³ Vide a matéria: "Guinex-II: operação no Golfo da Guiné visa aumentar a segurança marítima no Atlântico Sul <<https://www.marinha.mil.br/agenciadenoticias/guinex-ii-operacao-no-golfo-da-guine-visa-aumentar-seguranca-maritima-no-atlantico>>.

Constatamos que, na determinação do seu ambiente operacional, a MB considera relevante a Segurança Marítima nas categorias doméstica e externa. Isto é materializado pela delimitação de sua Amazônia Azul, como uma camada de maior importância, entretanto sem esquecer das águas além das AJB, com a definição de um entorno estratégico como área de atuação prioritária. Além disso, o reconhecimento da necessidade de desenvolvimento de uma mentalidade marítima e CSM, por conta da dificuldade de identificação de novos perigos em um ambiente dinâmico, nos mostra que a complexidade do ambiente marítimo contemporâneo é bem compreendida. Apesar da diversidade dos problemas, estes são bem mapeados no PEM-2040 e estão de acordo com os 5 atributos do mar propostos por Geoffrey Till.

Dentro do conceito desenvolvido de “Combate pelo Mar”, há uma preocupação com as disputas clássicas pelo domínio de áreas marítimas, as controvérsias sobre recursos, as questões referentes às novas ameaças, territorialização do mar, tráfego de informações nos cabos submarinos e LCM. Com respeito às doutrinas internacionais, os principais pontos comuns são: manutenção da soberania, proteção aos recursos e interesses estatais. Os aspectos divergentes estão relacionados diretamente à postura política dos Estados. A MB apresenta uma postura de Segurança Marítima regional e colaborativa, enquanto grandes potências mostram uma atitude de atuação global na modalidade híbrida competitiva-colaborativa, podendo recorrer ao intervencionismo, se necessário.

As outras Forças Navais citadas no nosso trabalho possuem uma ideia de Segurança Marítima muito bem definida, dentro das suas estratégias dedicadas, baseadas, de acordo com Till, nos objetivos de cada Estado, para definir quais são as suas prioridades em relação ao tema, frente à sua complexidade. A MB dedica pouco espaço das suas publicações para falar diretamente sobre o assunto no nível estratégico, e se pauta pelo seu OBNV do PEM 2040, que gera uma EN, desdobrada em AEN. É possível ter uma ideia da finalidade da estratégia, mas não ficam claros os meios e caminhos para atingi-la.

Em termos de semântica, as definições são bastante assertivas em reconhecer a limitação da língua portuguesa e separar as vertentes de Segurança do Tráfego Aquaviário (“Safety”) e Proteção Marítima (“Security”). Todavia, quando descemos ao nível operacional, encontramos uma multiplicidade de perspectivas em relação à Segurança Marítima que tornam de difícil entendimento estabelecer exatamente o que ela é, e o que ela não é. Enquanto para Bekkevold e Till, a Segurança Marítima está relacionada à ordem internacional no mar e segurança das LCM, para a

MB, essa relação vai além. A separação que diferencia as dimensões de prevenção e proteção está no PEM 2040. Na DMN, a abordagem trata do tema de forma muito básica. Simplesmente, atribui todas as atividades de emprego limitado da força e benignas na esfera do assunto, sendo que algumas claramente fogem do escopo do assunto.

A COMOPNAVINST N^o 31-22A possui um tratamento mais pormenorizado, focado na categoria doméstica e operações interagências, direcionado para atividades de polícia, no nível segurança pública. Portanto, para o nível operacional, quando se fala de combate pelo mar, atribuições subsidiárias, operações típicas de segurança marítima, atividades de emprego limitado da força e atividades benignas, aparentemente estamos falando da mesma temática. As doutrinas internacionais, simplesmente, definem o que é OSM, e atribui atividades típicas a ela, o que não significa que elas não possam atuar em benefício de outro tipo de operações, como as de Guerra Naval. A MB não possui tal definição.

A teoria da Boa Ordem no Mar chama a atenção para os custos e consequências para Estados que não adotem políticas proativas em relação à segurança no mar. Do mesmo modo, as doutrinas de EUA, Reino Unido e França possuem a preocupação com a CSM e o C2, para melhor observar e agir antes que as ameaças se concretizem, e, caso ocorram, tenham a possibilidade de reagir de maneira célere. A MB está alinhada no mesmo sentido, já que registrou no PEM 2040 a necessidade de um sistema defensivo proativo, com a introdução do SisGAAz. Recentemente, com a ativação do COMPAAz, tal tendência foi materializada.

Em relação aos aspectos legais, o papel da MB está associado à imposição de leis e regulamentos, por meio de suas atribuições subsidiárias previstas em LC. A postura de uma modalidade de Segurança Marítima colaborativa é destacada, e não há indícios que orientem a nossa Força Naval para uma conduta competitiva com outros Estados.

A internalização da CNUDM coloca o Brasil na mesma página da grande maioria dos Estados marítimos do mundo, no que se refere à legislação, e o Manual de Direito Internacional Aplicado às Operações Navais da MB versa sobre a proteção de pessoas e imposição da lei no mar, trazendo para seu texto um extrato da Convenção. Entretanto, sentimos falta de uma abordagem mais holística do tema. Os problemas sistêmicos que exploram as brechas do DIM, como bandeiras de conveniência e a dificuldade de impor à lei devido a um regime legal frágil não são mencionados. Ademais, sentimos falta de orientações de como lidar com

aspectos pós operacionais, como prisão e julgamentos de criminosos. O decreto de PATNAV, para o nível operacional é o mais abrangente, e no seu caput, nos traz uma definição que claramente se enquadra no conceito de Proteção Marítima. Isso nos remete a mais uma concepção diferente, que reforça a multiplicidade de abordagens.

Finalmente, identificamos a maneira como a MB categoriza Diplomacia Naval e descrevemos como é feito o seu uso no seu entorno estratégico além das águas jurisdicionais. Para a Força Naval brasileira, a atividade serve como um dos pilares dos propósitos contidos na missão da Marinha: “apoio à política externa”. Pelo lugar que ocupa na DMN, ela é uma ação típica de Segurança Marítima. Geoffrey Till possui uma perspectiva diferente, para ele, embora sejam atividades convergentes para uma mesma finalidade, e não excludentes; Diplomacia Naval e Segurança Marítima são distintas, como papéis constabular e diplomático das marinhas. Basil Germond reforça este pensamento de convergência das atividades por um viés geopolítico. Para ele, a Diplomacia Naval trabalha em prol da Segurança Marítima, por meio da interferência direta ou indireta em áreas de interesse.

A despeito de definições, a MB segue essa lógica de atuação diplomática baseada na oceanopolítica no seu entorno estratégico, mais especificamente no GoG, em prol da Segurança Marítima, bem como fazem a UE com sua estratégia dedicada para a mesma região; e os EUA com seu Comando dedicado para a África. Referente à Presença Naval na costa ocidental africana, nos últimos anos, a MB, além de participar de exercícios dirigidos por França e EUA, tem organizados seus próprios exercícios, a fim de mostrar ação, postura e credibilidade, em consonância com o pensamento de Lars Wedin, sobre o tema. Desse modo, possui uma presença permanente com seus MAN e GAT-FN, com o envio regular de meios navais, de modo a mostrar uma presença real e capaz, além das AJB, alinhado com o pensamento de Geoffrey Till, a fim de demonstrar seus interesses e capacidades como uma Força Naval crível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito do nosso trabalho foi analisar a adequabilidade da doutrina de Segurança Marítima da MB, frente aos desafios contemporâneos do entorno estratégico brasileiro. Atingimos o nosso intuito, examinando o quanto a MB está alinhada com o conceito de Boa Ordem no Mar e Segurança Marítima, por meio de duas questões de pesquisa: a MB possui

uma doutrina de Segurança Marítima em consonância com as teorias e boas práticas internacionais? A MB aplica esta doutrina, além das AJB, de acordo com o entendimento dos autores e outras Forças Navais sobre o tema?

Analisamos a teoria de Geoffrey Till e o DIM por meio da CNUDM; as melhores práticas internacionais sobre o assunto; e comparamos com os aspectos doutrinários, legais e operacionais, de Segurança Marítima na MB, incluindo a Diplomacia Naval. Em seguida, apresentaremos nosso entendimento sobre o que comparamos.

As normas da MB são coerentes em vários pontos, com os aspectos teóricos e com fundamentos doutrinários internacionais de Segurança Marítima examinados. De maneira geral, há congruência no entendimento de ambiente, ameaças, atividades e ações a serem empreendidas. Entretanto, o espalhamento do tema em diferentes publicações e a pluralidade conceitual foram as deficiências detectadas. Não existe um documento de referência dedicado para uma estratégia de Segurança Marítima, tampouco existe uma definição para Operações de Segurança Marítima (OSM) que organize sob sua incumbência atividades típicas, para que possam ser ampliadas as instruções para seu planejamento e execução.

Em relação aos aspectos legais, não foram identificadas lacunas ou interpretações dissonantes, relacionadas às normas vigentes e ao *modus operandi* de outras Marinhas. O que transcendeu nossa pesquisa foi como o Estado brasileiro lidaria com suspeitos de crimes em alto-mar, oriundos de Estados falidos, como o caso apresentado dos piratas da Somália, que, ao serem julgados, processados e detidos em um país mais desenvolvido, acabavam por serem “beneficiados”, escapando da sua condição de miséria.

Explicamos que a Diplomacia Naval é bem exercida no entorno estratégico brasileiro, mas não é entendida em sua plenitude. A sua relação com a Segurança Marítima, nos ambientes operacionais contemporâneos, repletos de ameaças híbridas é indiscutível, entretanto as duas são atividades distintas e convergentes, e não subordinadas, como consta na DMN. Além disso, o resultado diplomático está necessariamente associado à Presença Naval. Leia-se, meios navais fisicamente presentes, a fim de demonstrar seus interesses e capacidades como uma Força Naval crível. Se não houver o emprego, ou previsão de um Navio atuando nas áreas de interesse, as atividades diplomáticas da MB servem à política externa, mas a Diplomacia Naval é imperfeita.

De maneira a tentar alinhar esse entendimento e alcançar outras tarefas propostas pelos OBNAV no PEM 2040, propusemos a reconfiguração do triângulo de Grove com elipses interseccionadas (FIG.

5), em um Polígono Aberto para o Uso do Mar (FIG. 7), baseado no triângulo proposto por Geoffrey Till (FIG. 6). Dessa forma, gostaríamos de propor como pesquisa futura, a viabilidade dessa figura e a consequente revisão da DMN, com a readequação do tema Segurança Marítima no seu conteúdo.

Outro aspecto que abordamos, mas não conseguimos desenvolver, foram as Tarefas Básicas do Poder Naval (TBPN). Com o emprego do Poder Naval em um ambiente operacional contemporâneo, perguntamos se a Dissuasão ainda contempla Segurança Marítima e a Diplomacia ou se as duas passaram a ser TBPN, em si. Portanto, propomos também pesquisas para reavaliação das TBPN, que aconselhamos que sejam conduzidas antes de qualquer revisão da doutrina no nível operacional.

Dessa forma, fundamentamos que, apesar de possuir alguns pontos a serem aperfeiçoados no que se refere à organização, a MB possui uma doutrina adequada e em consonância com os teóricos e com as boas práticas de outras Forças Navais. Em relação a questão sobre a Segurança Marítima ser aplicada de forma satisfatória além das AJB, a resposta é: sim e não. Sim, porque a MB entende que a Diplomacia Preventiva é atividade de emprego limitado da força e atividade benigna ao mesmo tempo, e, portanto, uma atividade de Segurança Marítima, segundo a DMN. Além disso, a MB faz um uso cada vez melhor dela, com mais regularidade, e mais presença de meios navais capazes. E não, porque de acordo com as melhores práticas e as teorias internacionais, a atividade de Diplomacia Naval é distinta da Segurança Marítima.

Por fim, com as considerações referentes ao nosso trabalho, é possível desenvolver estudos para confeccionar uma Estratégia de Segurança Marítima da Marinha do Brasil, que pode se tornar a primeira de uma série de estratégias dedicadas associadas aos OBNAV. Além disso, o conceito de Operações de Segurança Marítima pode ser concebido e incluído como um novo capítulo da DMN, com as suas atividades típicas relacionados ao seu conteúdo.

MARITIME SECURITY: GEOFFREY TILL, INTERNATIONAL GOOD PRACTICES AND THE BRAZILIAN NAVY

ABSTRACT

The modern maritime environment and the attributes of the sea as a resource; as a means of transport; as physical environment; and as an area of sovereignty, they brought new opportunities and high connectivity to the globalized world. However, new threats, such as piracy and terrorism, affect the Good Order at Sea, impacting States and their populations, through the harmful effect on Maritime Communication Lines. Due to this challenge, Naval Forces around the globe have developed Maritime Security doctrines, with a legal basis in the United Nations Convention on the Law of the Sea. Among the Navies that have adapted this activity to their use in Naval Power is the Brazilian Navy (MB). Because it is a recent insertion, the objective of this work is to thoroughly examine the operational documents of the Brazilian Naval Force, with the purpose of analyzing the adequacy of the MB Maritime Security doctrine, in the face of the contemporary challenges of its strategic environment. For this, the thought of Geoffrey Till was used; and the conceptions used by Naval Forces of foreign States; in addition to a multinational doctrine, as parameters for comparison with the concepts developed in Brazil.

Keywords: Maritime Security; Good Order at Sea; Geoffrey Till; Law of the Sea; Naval Diplomacy; Grove Triangle; Naval Power.

REFERÊNCIAS

BEIRÃO, André P. **“Segurança no mar”: que segurança?** In: BEIRÃO, André P.; PEREIRA, Antônio C. A. (Orgs.). Reflexões Sobre a Convenção do Direito do Mar. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 127-166. (Coleção relações internacionais).

BEKKEVOLD, Jo Inge. TILL, Geoffrey. **International Order at Sea – How it is challenged. How it is maintained.** Londres: Palgrave MacMillan, 2016. p. 3-38.

BERMAN, Eli. LAKE, David A. **Proxy Wars – Suppressing Violence Through Local Agents.** Cornell University, 2019, p. 11.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html>

_____. **Decreto nº 99.165 de 12 de março de 1990.** Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marca-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>

_____. **Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>

_____. **Decreto Legislativo nº 179, de 14 de dezembro de 2018.** Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional de 2016. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-179-14-dezembro-2018-787452-anexo-pl.pdf>>

_____. _____. **EMA-305: Doutrina Militar Naval.** Mod. 1. Brasília, DF, 2017.

_____. _____. **EMA-135: Manual de Operações Navais Aplicados às Operações Militares.** Rev. 2. Brasília, DF, 2017a.

_____. _____. **Plano Estratégico da Marinha 2040**. Brasília, DF, 2020.

_____. _____. **COMOPNAVINST 31-22A: Segurança marítima**. Rio de Janeiro, RJ, 2020a.

BUEGER, C. **What is maritime security?** In: Marine Police: the international journal of ocean affairs, Cardiff, v. 53, 2015. p. 159-164.
Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X14003327>>

EGYIAN, G.S. **“Flag of convenience” or “open registration” of ships**. Butterworth & Company Publishers Ltd, 1990, p. 106.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **U.S. Coast Guard Strategy for Maritime Security for Maritime Safety, Security and Stewardship**. United States Coast Guard: Washington D.C, Estados Unidos da América, 2007.

_____. **Multinational Forces Standing Operational Procedures**. MULTINATIONAL PLANING AUGMENTATION TEAM. United States Pacific Command HQ. Havaí, Estados Unidos da América, 2019. Parte D, Anexo G.

_____. **Dictionary of Military and Associated Terms**. OFFICE OF THE CHAIRMAN OF THE JOINT CHIEFS OF STAFF – Department of Defense: Washington D.C, Estados Unidos da América, 2020. p. 137.

FRANÇA, Júnia L.; VASCONCELLOS, Ana C. **Manual para normatização de publicações técnico-científicas**. 8a. ed. Belo Horizonte: editora UFMG, 2007.

FRANÇA. **Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes**. Primeiro-Ministro da República da França: Paris, 2019. p. 11-41.
Disponível em: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2019/12/snsem_2019_finale.pdf

GERMOND, Basil. **The geopolitical dimension of maritime security**. Marine Policy. Londres, Vol 54, p. 137-142, 2015.

GREENBERG, Ezra. HIRT, Martin. SMIT, Sven. **The Global Forces Inspiring a New Narrative of Progress**. McKinsey Quaterly, 2017. McKinsey & Company. p.16. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/strategy%20and%20corporate%20finance/our%20insights/strategy%20and%20corporate%20finance%20special%20collection/final%20pdfs/mckinsey-special-collections_trends-and-global-forces.ashx>.

LAMBACH, Daniel. **The functional territorialization of the high seas**. University of Frankfurt, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/340829470_The_Functional_Territorialization_of_the_High_Seas

ONU. **United Nations convention on the law of the sea**. Montego Bay, 1982, p. 100-101.

_____. **Review of maritime transport 2021: international maritime trade and port traffic**. Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento. Nova Iorque, 2021. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2021ch1_en.pdf>.

OZÓRIO, Sérgio B. **O Brasil, os países da costa oeste africana e a segurança marítima do atlântico sul: desafios e oportunidades no Golfo da Guiné para a Marinha do Brasil**. 2020. Tese – Curso de Política e Estratégia Marítimas. Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2020.

REINO UNIDO. **Future Navy Vision – The Royal Navy today, tomorrow and towards 2025**. Ministério da Defesa. Londres, Reino Unido, 2020.

ROXBURG, Charles et al. **Lions on the move. The progress and potential of African Economies**. McKinsey Global Institute, 2010. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/middle%20east%20and%20africa/lions%20on%20the%20move/mgi_lions_on_the_move_african_economies_exec_summary.ashx>.

TILL, Geoffrey. **Seapower: a guide for the twenty-first century**. 4a ed. Londres: Frank Cass, 2018. 458 p.

WEDIN, Lars. Estratégias Marítimas no século XXI: a contribuição do Almirante Castex. Traduzido por Reginaldo Gomes Garcia dos Reis et al. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2015, p. 204 Original em francês.

■ Recebido em 22 / 09 / 2022
Aprovado em 16 / 12 / 2022

O PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA DO BRASIL E O COMBATE PELO MAR: CONEXÕES COM A MANUTENÇÃO DA BOA ORDEM NO MAR SEGUNDO GEOFFREY TILL.

Alberto Ferreira Filho

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar o Plano Estratégico da Marinha do Brasil e a sua implementação, no que se refere à tarefa da proteção marítima, buscando identificar seus principais pontos de conexão com os conceitos e proposições de Geoffrey Till. Percebe-se então uma visão do Poder Marítimo brasileiro alinhada ao proposto por Till, baseada nos seus inputs e outputs. Ainda nesse contexto, é possível observar como a Marinha do Brasil busca impulsionar o ciclo virtuoso marítimo, atuando simultaneamente na evolução dos ativos marítimos e no desenvolvimento do seu Poder Naval. Quanto à proteção marítima, identifica-se um aumento da sua importância, representada pelo conceito estratégico marítimo-naval do “Combate pelo Mar”, além de uma tendência em exercê-la de maneira mais inclusiva, coincidente com as características das marinhas pós-modernas. A Marinha do Brasil volta-se para as características de interoperabilidade e interações da proteção marítima, buscando maior interação e colaboração com outras marinhas e agências internacionais. Pode-se também identificar a atuação sobre a dimensão geopolítica da segurança marítima, buscando exercitar a Diplomacia Naval e projetando o Poder Nacional, em uma abordagem colaborativa, nas áreas marítimas de interesse e junto aos Estados adjacentes ao entorno estratégico brasileiro.

Palavras-chave: Amazônia Azul; Marinha do Brasil; Plano Estratégico; Poder Marítimo; Proteção Marítima; Segurança Marítima.

INTRODUÇÃO

No ano de 2020, a Marinha do Brasil (MB) apresentou à sociedade brasileira o Plano Estratégico da Marinha 2040 (PEM 2040), com o foco em descrever as ações estratégicas navais a serem desempenhadas pelos 20 anos subsequentes, de forma a alcançar os objetivos navais, baseados nas diretrizes emanadas pelo nível político.

Dentre as diversas mudanças trazidas por esse documento estratégico de alto nível, destacamos a apresentação do conceito do “Combate pelo mar” que se refere a atuação da nossa Marinha em prol da garantia da soberania e jurisdição brasileira sobre os recursos do mar. Dentro de uma visão mais ampla da Segurança Marítima, composta pelas vertentes de safety e security, tal conceito estratégico marítimo-naval está diretamente relacionado à segunda, traduzida em português como proteção marítima.

Diante disso, teremos, como objetivo deste estudo, a análise do Plano Estratégico da MB, e a sua implementação ao longo do ano de 2021, no que se refere à tarefa da proteção marítima. Para tal, empregaremos como referência os conceitos e proposições de Geoffrey Till (1945-) sobre o Poder Marítimo e a Manutenção da Boa Ordem no Mar.

O britânico Geoffrey Till é historiador e professor de estudos estratégicos no King’s College London e tem se destacado como um dos principais autores de estudos sobre o uso do mar, políticas e estratégias marítimas e navais. Dessa maneira, as correlações entre a sua obra e os conceitos e ações decorrentes estabelecidos pela Marinha do Brasil podem nos apontar, em uma perspectiva bastante atual, os pontos positivos e as oportunidades de melhoria para a nossa estratégia naval voltada à proteção marítima.

Para a consecução do nosso objetivo, realizaremos um estudo sintético, buscando destacar e analisar os pontos de conexão entre o PEM 2040 e os principais aspectos apontados por Geoffrey Till. Para tal, organizaremos o estudo ao longo de três seções, nas quais serão apresentados, inicialmente alguns dos conceitos e aspectos básicos do pensamento de Geoffrey Till sobre o Poder Marítimo e as funções das marinhas no contexto do mundo globalizado, que propiciarão a base teórica para o desenvolvimento da pesquisa. Em seguida, abordaremos a perspectiva de Till sobre a tarefa da manutenção da boa ordem no mar e da proteção marítima, acompanhada de outras abordagens contemporâneas sobre o assunto, de forma a proporcionar um panorama mais detalhado, descrevendo também as principais ameaças apontadas por Till e as respostas para fazer frente a elas.

Na última seção, analisaremos o PEM 2040, descrevendo seus conceitos básicos sobre o Poder Marítimo, e dando ênfase ao detalhamento do combate pelo mar, sob a ótica da manutenção da boa ordem no mar e da proteção marítima. Apontaremos ainda algumas ações implementadas pela MB ao longo do ano de 2021 e suas respectivas análises, sob a mesma perspectiva.

Por fim, apresentaremos algumas conclusões sobre o assunto, com base nas perspectivas teóricas, no Plano Estratégico da MB e nos exemplos e dados discriminados ao longo da pesquisa. Dessa forma, poderemos situar o pensamento estratégico naval brasileiro de proteção marítima em relação às teorias contemporâneas de manutenção da boa ordem do mar, bem como observar os resultados iniciais da implementação desse novo planejamento estratégico, ao longo do ano de 2021.

1 - O PODER MARÍTIMO E AS FUNÇÕES DAS MARINHAS

Antes de nos debruçarmos sobre os aspectos teóricos relativos ao uso do mar, seu papel nas sociedades e as atribuições das marinhas como garantidoras da presença do poder dos Estados sobre ele, é fundamental que possamos compreender, de forma clara, a visão de Geoffrey Till sobre o Poder Marítimo. Essa perspectiva contribuirá para a elucidação dos conceitos e teorias apresentados posteriormente.

No livro *Seapower: a Guide for the Twenty-First Century*², são apresentados diversos aspectos referentes às evoluções e transformações ocorridas no ambiente marítimo ao longo da história, até chegarmos às adversidades impostas pela globalização.

Ao longo de seus argumentos sobre os desafios a serem enfrentados pelos Estados e suas marinhas no século XXI, Till (2018) identificou, como uma das primeiras dificuldades, a necessidade de se definir o termo *Seapower*, que traduziremos como Poder Marítimo, tendo em vista a maior semelhança entre a descrição adotada pelo autor e a definição do Plano Estratégico da Marinha, conforme apresentaremos mais adiante.

Diante de tal dificuldade, Geoffrey Till destacou que nem mesmo Alfred Thayer Mahan³ (1840–1914) definiu de forma clara e explícita o termo,

²Inicialmente publicado em 2004, foram feitas três novas edições, nos anos de 2009, 2013 e 2018, sendo esta última utilizada como referência para a confecção deste estudo.

³ O Almirante estadunidense Alfred T. Mahan, autor do livro *"The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783"*, foi o primeiro a teorizar os aspectos referentes ao Poder Marítimo, tornando-se referência para a chamada "Escola do Domínio do Mar". Ao longo de diversas obras, Mahan afirmou, por meio de uma abordagem histórica, a superioridade dos impérios marítimos sobre os continentais.

e atribuiu quatro motivos principais como responsáveis pela complexidade em se obter essa definição. Dentre tais fatores, três são identificados como: a questão semântica da língua inglesa, relacionado à falta de palavras no idioma para tratar sobre os assuntos do mar; os aspectos relacionados à sintaxe dos autores das doutrinas navais; e as interpretações individuais dos leitores, a partir dos termos por eles empregados (TILL, 2018).

Somando-se a esses, Till destacou, como quarto fator, a presença do termo “poder” (power), que por si só carrega uma série de possíveis análises e definições no ambiente acadêmico. Nesse aspecto, alguns autores se focam nas entradas (inputs), que seriam as características que levam um Estado a ser considerado poderoso, ao passo que outros se focam nas saídas (outputs), ou seja, nas consequências desencadeadas a partir da posição de poder de um Estado (TILL, 2018).

Diante dessas considerações, podemos perceber as nuances do termo *Seapower*, que o levam a ser empregado de diversas formas ao longo da história do pensamento estratégico naval, bem como a utilização de outros termos semelhantes, como *Maritime Power* e *Naval Power*, em outras bibliografias sobre o assunto⁴.

Com base em suas observações, Till propôs então uma abordagem na qual o Poder Marítimo deve ser visto tanto sob a forma de entradas quanto de saídas, englobando de forma ampla os aspectos militares e os não-militares (TILL, 2018).

Nessa concepção dual, as entradas são as capacidades e os meios disponíveis ao Estado no meio marítimo, entre eles: marinhas de guerra, marinhas mercantes, guardas costeiras e indústrias voltadas para o setor. Por outro lado, as saídas são vislumbradas em termos da capacidade de influenciar o comportamento de outros atores por meio de operações conduzidas no mar ou a partir do mar. Essa perspectiva se aproxima do pensamento de Sir Julian Stafford Corbett⁵ (1854–1922), em que o Poder Marítimo não se trata apenas do que ocorre no mar, mas principalmente sobre como esses eventos são capazes de acarretar consequências em terra, visão que tem ganhado cada vez mais importância nos últimos anos (TILL, 2018).

⁴ Alfred T. Mahan empregou em suas obras o termo “Sea Power”, enquanto seu contemporâneo Phillip Colomb optou pelo termo “Naval Warfare”, e Julian Corbett abordou o tema como “Maritime Power” (SPELLER, 2019).

⁵ O historiador e estrategista britânico, Sir Julian S. Corbett, proporcionou, por meio de sua obra “Some Principles of Maritime Strategy” publicada em 1911, uma base teórica sobre a estratégia marítima e os princípios da guerra no mar. Ainda nesta obra, Corbett propõe um contraponto à teoria de Mahan focada na batalha decisiva e no controle do mar por meio da destruição da esquadra inimiga, definindo o “comando do mar” como sendo o controle das linhas de comunicação marítimas, para fins militares ou comerciais.

Baseados nessa concepção do Poder Marítimo, apesar de não definido em um termo ou frase elucidativa, como costumamos nos deparar em outros estudos sobre a estratégia marítima, bem como em outros campos da ciência, podemos perceber de forma ampla os fatores que compõem as entradas e saídas deste Seapower, em seus aspectos civis e militares.

Buscando tornar essa ideia, aparentemente subjetiva, em algo tangível, Till descreveu o Poder Marítimo como o resultado da sinergia entre diversos componentes que contribuem para que seja mais fácil ou mais difícil, para o Estado, tornar-se mais forte no mar; destacando, ainda, o fato de que esses componentes estão em constante transformação, impulsionados por múltiplos fatores, como as questões políticas, econômicas e tecnológicas (TILL, 2018).

Sendo assim, o autor enumerou como constituintes do Poder Marítimo: a geografia marítima; os recursos; a economia do mar; e os marítimos⁶, a sociedade e o governo; além da contribuição de outros domínios (aéreo, terrestre, espaço, ciberespaço e legal); de tal maneira que todos os elementos interagem entre si (TILL, 2018).

Por fim, podemos ressaltar que, ao defender o uso do termo Seapower em vez de Maritime Power, Geoffrey Till destacou que, apesar de ambos poderem ser empregados de forma intercambiável e, com o mesmo significado, o primeiro possui a vantagem de ser “um lembrete sobre o fato de que é uma forma de poder que deriva dos próprios atributos do mar” (TILL, 2018, p. 27, tradução nossa)⁷.

Nesse contexto, Till (2018) denominou os quatro atributos históricos do mar, quais sejam: fonte de recursos, meio de transporte e intercâmbio, meio de informação e difusão de ideias, e meio de domínio, de tal forma que o melhor aproveitamento desses atributos seria um fator determinante para o desenvolvimento do Poder Marítimo dos Estados.

Assim, podemos considerar que a compreensão desses atributos, bem como da dimensão de seu impacto no desenvolvimento dos Estados, é fundamental para que sejamos capazes de medir, expandir e potencializar o nosso Seapower. Mais do que isso, devemos buscar também compreender como o Estado pode fazer o melhor uso desses atributos bem como os correlacionar com as expressões do Poder Nacional⁸.

⁶ Como marítimos entende-se a parcela da população de um Estado que se dedica às atividades no mar.

⁷No original: “it is a reminder of the fact that it is form of power that derives from the attributes of the sea itself.”

⁸ De acordo com o Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01), o Poder Nacional

1.1 - O CICLO VIRTUOSO E O SUCESSO DO PODER MARÍTIMO

Com base nessa compreensão sobre como os quatro atributos impactam no desenvolvimento dos Estados, em múltiplos aspectos, podemos considerar a importância da existência de políticas públicas orientadas para a obtenção do melhor uso do mar.

Sob essa perspectiva, Geoffrey Till (2018) propôs uma abordagem marítima que correlaciona características como: a relação direta entre o poder marítimo e a prosperidade econômica, a moderação de políticas e a controlabilidade; em prol de uma melhor exploração econômica e estratégica dos atributos do mar.

Por fim, Till concluiu por uma interdependência entre os integrantes civis e militares do Poder Marítimo, em um “sistema rígido e inseparável, no qual o Poder Naval⁹ protege os ativos marítimos, que são a fonte irrevogável de sua prosperidade e eficácia militar” (TILL, 2018, p. 17, tradução nossa)¹⁰.

Essa relação se propaga de tal forma, que a prosperidade do comércio marítimo contribui para a obtenção e o incremento dos ativos e recursos marítimos, cujo propósito pode ser revertido em prol do desenvolvimento do Poder Naval, desencadeando-se no que o autor denomina como o ciclo virtuoso marítimo, levando à supremacia marítima (TILL, 2018).

A dimensão desse ciclo virtuoso nos conduz a refletir não somente sobre a importância do melhor aproveitamento dos atributos do mar para a prosperidade dos Estados, mas considerar de maneira análoga, a relevância do desenvolvimento das marinhas e seu emprego em prol da manutenção do ciclo de forma contínua, fortalecendo o Estado e intensificando a interdependência interna entre os atores do Poder Marítimo.

Essa perspectiva se coaduna com a afirmação de que “as oportunidades e problemas em aproveitar ao máximo estes quatro atributos do mar determinam de forma ampla as funções das marinhas, direta e indiretamente” (TILL, 2018, p. 6, tradução nossa)¹¹.

“é a capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a Vontade Nacional. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica” (BRASIL, 2015, p. 212).

⁹ O termo Poder Naval se refere à parcela militar do Poder Marítimo (Nota do autor).

¹⁰ No original: “as a tight and inseparable system in which naval power protects the maritime assets that are the ultimate source of its prosperity and military effectiveness.”

¹¹ No original: “Opportunities and problems in making the most of these four attributes of the sea largely determine the functions of navies, both directly and indirectly.”

Sendo assim, podemos considerar como fundamental o papel das forças navais no desenvolvimento do Poder Marítimo dos Estados, ao garantirem as condições de segurança adequadas ao melhor uso dos atributos do mar.

A percepção dessa relação simbiótica entre a atuação do Poder Naval e o desenvolvimento da vertente econômica do Poder Marítimo nos permite passar a analisar mais a fundo as tarefas atribuídas às marinhas no contexto atual.

1.2 - AS FUNÇÕES DAS MARINHAS NO MUNDO GLOBALIZADO

Antes de detalharmos mais a fundo as ideias de Geoffrey Till sobre as tarefas atribuídas às marinhas, e de forma a compreendermos melhor as suas origens, é importante voltarmos aos estudos de Ken Booth¹² (1943–) sobre as relações entre as marinhas e a política externa dos Estados.

Booth descreveu os seguintes interesses dos Estados em relação ao uso do mar: “para a passagem de mercadorias e pessoas; para a passagem de forças militares por motivos diplomáticos, ou para uso contra alvos em terra ou no mar; e para a exploração de recursos no mar ou abaixo dele” (BOOTH, 2014, p.15, Tradução Nossa)¹³.

Ao observarmos tais interesses, podemos destacar a relação direta com os atributos do mar como fonte de recursos e meio de transporte e intercâmbio, apresentados por Geoffrey Till. Cabendo ainda a análise de que, de certa forma, a passagem das forças militares se conecta com o uso do mar como meio de domínio.

Em complemento, Booth correlacionou os interesses dos Estados com as tarefas das suas respectivas forças navais, apresentando os três modos de ação característicos das marinhas: militar, diplomático e de policiamento; representados por um triângulo. Nessa visão, a função militar ocupa a base, por representar a característica essencial das marinhas no emprego ou ameaça do uso da força (BOOTH, 2014).

Enquanto a função diplomática se concentra em apoiar a política externa do Estado, as ações de policiamento se orientam pela política interna e normalmente estão voltadas para a manutenção da soberania

¹² Na obra *Navies and Foreign Policy* (1977), o autor apresentou as funções desempenhadas pelas forças navais em tempos de paz e durante a guerra e as suas relações com a política externa dos Estados.

¹³ No original: “for the passage of goods and people; for the passage of military forces for diplomatic purposes, or for use against targets on land or at the sea; and for the exploitation of resources in or under the sea.”

dos Estados sobre as suas fronteiras marítimas¹⁴. Seus objetivos são divididos em dois subgrupos, em que o primeiro, considerado por Booth como o mais importante, envolve as responsabilidades de guarda costeira, relacionadas com a soberania, posse sobre os recursos e manutenção da boa ordem. Já o segundo relaciona-se com a construção da nação¹⁵, sendo composto pela contribuição para a estabilidade interna e a contribuição para o desenvolvimento nacional (BOOTH, 2014).

Podemos, então, perceber uma forte correlação entre este terceiro lado do triângulo e a garantia das condições seguras para o melhor uso dos atributos do mar, bem como uma conexão com o ciclo virtuoso de Geoffrey Till, por meio de uma relação entre a atuação das forças navais e o desenvolvimento nacional.

Essa perspectiva se manteve, com alterações pontuais, nos estudos de Eric Grove¹⁶ (1948–2021), realizados em 1990, sobre as funções das marinhas. Destacando-se, no que se refere à função de policiamento, a atribuição de uma nova denominação como função constabular¹⁷, e a redistribuição de suas subdivisões em três: manutenção da soberania e da boa ordem, salvaguarda dos recursos nacionais e seu aproveitamento, e futuras operações internacionais de manutenção da paz (GROVE, 1990).

A relevância dessa teoria se manteve ao longo das três últimas décadas, de tal forma que Ian Speller (1964–), ao concluir a obra *Understanding Naval Warfare* (2019), argumentou que, apesar do vasto espectro de atividades desempenhadas pelas marinhas contemporâneas, é razoável considerar que essas três funções básicas persistem como regra geral. Cabendo, porém, ressaltar que em determinados casos podem ocorrer variações em relação à importância relativa entre tais funções.

Nesse contexto, Speller destacou o crescimento da relevância dos lados diplomático e constabular do triângulo, ao afirmar que

¹⁴ Os estudos de Ken Booth são anteriores à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que definem conceitos e limites referentes à soberania e jurisdição dos Estados Costeiros em relação ao Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental.

¹⁵ No original: “Nation-building”.

¹⁶ No livro *The Future of Sea Power*, Grove concluiu pela manutenção do triângulo proposto anteriormente por Ken Booth, mantendo inclusive a função militar como sua base.

¹⁷ De acordo com o Glossário da Forças Armadas (MD35-G-01), constabular significa: “1. Empregar as Forças Armadas em funções policiais. 2. Empregar forças navais na proteção dos recursos da zona econômica exclusiva mediante ações que não se caracterizem como militares ou diplomáticas” (BRASIL, 2015, p. 72).

A maioria das marinhas dedicam a maior parte do seu tempo envolvidas em atividades diplomáticas e constabulares, cuja contribuição é vital para a manutenção da segurança nacional e internacional. Nesse sentido, elas são uma das ferramentas mais flexíveis do poder nacional (SPELLER, 2019, p. 218, tradução nossa)¹⁸.

Tendo observado esse panorama acerca da evolução das teorias sobre funções das marinhas podemos então compreender mais detalhadamente as percepções de Geoffrey Till sobre o assunto, voltadas não apenas para os atributos do mar e sua exploração e proteção, mas focadas também nas transformações ocorridas no contexto internacional.

1.3 - MARINHAS MODERNAS E PÓS-MODERNAS

Dentre as características do mundo globalizado, destacam-se o fato de se basear em um sistema sem fronteiras, dinâmico, baseado no mar, com múltiplas vulnerabilidades e inconstante. Dessas condições, surge então um novo paradigma de esforço naval colaborativo e com objetivos voltados para uma visão sistêmica, que se contrapõe à perspectiva mais tradicional, competitiva e centrada no Estado (TILL, 2018).

Cabe ainda observarmos que o mundo globalizado é dependente do livre comércio, e que ele está diretamente relacionado com o trânsito contínuo e seguro dos navios mercantes, transportando grande parte das mercadorias. Tal fato, somado ao dinamismo constante do sistema global, impacta diretamente na necessidade de uma postura constante, proativa e integrada, para a manutenção da sua segurança, o que, na visão de Geoffrey Till, demanda uma “abordagem completa, que conecte as políticas diplomáticas, econômicas, sociais e militares” (TILL, 2018, p. 37, tradução nossa)¹⁹.

Diante dessa abordagem, podemos perceber a complexidade na qual se insere o desenvolvimento de políticas e posteriormente estratégias navais alinhadas à visão do Estado e da sociedade, e correlacionadas diretamente com distintos setores e políticas que os compõem. Tal cenário

¹⁸ No original: “most navies spend most of their time engaged in diplomatic and constabulary activities that make a vital contribution to national and international security. In this respect they are one of the most flexible tools of national power.”

¹⁹ No original: “through a comprehensive approach that links diplomatic, economic, social and military policies.”

se torna ainda mais complicado se considerarmos o efeito adverso do surgimento das chamadas “novas ameaças” no cenário marítimo, que se intensificam em virtude da globalização.

Tais consequentes ameaças incluem, obviamente, ataques diretos por grupos ou Estados hostis aos valores e resultados encorajados pelo sistema. Menos obviamente, os crimes marítimos internacionais em suas diversas formas (pirataria, tráfico de drogas e de pessoas) e a extração não sustentável dos recursos marinhos que ameaçam minar a boa ordem da qual depende a passagem segura e oportuna do tráfego mercante (TILL, 2018, p. 38, tradução nossa)²⁰.

Por fim, Till (2018) afirmou que a globalização implica no surgimento de visões diferentes sobre como as políticas e estratégias de defesa e navais devem ser elaboradas, e consequentemente impactam na composição, tamanho e funções das forças navais. É, portanto, fundamental o papel dos governos e o comportamento das sociedades na definição desses parâmetros, por meio da determinação dos objetivos e prioridades dos Estados.

Com base nessas perspectivas, pode-se distinguir três diferentes concepções de marinhas: pós-moderna, moderna e pré-moderna; correlacionadas com as visões dos seus respectivos Estados em relação à globalização, sob a ótica da segurança. Neste ponto, destacamos que essa classificação não distingue modelos melhores ou piores, e nem mesmo definem uma posição rígida e excludente, de forma que, em um mesmo Estado ou marinha, podem coexistir características de diferentes concepções (TILL, 2018).

As marinhas pré-modernas são aquelas que, por dificuldades diversas, limitam-se a defender de forma pontual e inconstante alguns interesses dos Estados, ao passo que as pós-modernas e modernas são aquelas que possuem maior influência e poder militar, proporcionando uma melhor análise das posturas e funções que exercem diante do sistema global (TILL, 2018).

As marinhas modernas são definidas como aquelas cuja concepção é baseada nos métodos e doutrinas tradicionais, mas que de certa forma buscam

²⁰ No original: “Such consequential threats include, obviously, direct attack by groups or states hostile to the values and outcomes that the system encourages. Less obviously, international maritime crime in its manifold forms (piracy, drugs and people smuggling), and the unsustainable plundering of marine resources all threaten to undermine the good order on which the safe and timely passage of shipping depends.”

adaptá-los aos novos desafios. Elas estão, normalmente, ligadas a Estados mais conservadores em relação ao impacto da globalização sobre sua defesa e soberania, sendo inerentemente menos propensos a posturas colaborativas (TILL, 2018).

Por outro lado, as marinhas pós-modernas são aquelas que passaram por um processo de transformação, parcial ou completa, em virtude dos efeitos da globalização. Essas forças navais possuem uma estratégia e concepção de força instintivamente voltadas para a cooperação, troca de informações e dependência mútua (TILL, 2018).

Essa divisão entre marinhas modernas e pós-modernas assume outras nomenclaturas, sempre voltadas a expressar as suas diferenças em termos de posturas e concepções. Alguns exemplos dessas nomenclaturas são: tradicionais ou não tradicionais; convencionais ou não convencionais; centradas no Estado ou centradas no sistema; e por fim aquela que Till (2018) considerou como mais relevante, entre competitivas e colaborativas.

A partir dessas classificações, Geoffrey Till estabeleceu uma lista de tarefas²¹ a serem desempenhadas por esses dois tipos de marinhas, conforme sintetizado no quadro abaixo:

QUADRO 1: Tarefas das Marinhas Modernas e Pós-Modernas.

MODERNAS COMPETITIVAS	PÓS-MODERNAS COLABORATIVAS
CONTROLE DO MAR	CONTROLE DO MAR
DISSUAÇÃO NUCLEAR E DEFESA DE MISSEIS BALÍSTICOS	OPERAÇÕES EXPEDICIONÁRIAS
PROJEÇÃO DE PODER MARÍTIMO	OPERAÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO E ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA
BOA ORDEM NO MAR EXCLUSIVA	BOA ORDEM NO MAR INCLUSIVA
DIPLOMACIA NAVAL COMPETITIVA	DIPLOMACIA NAVAL COLABORATIVA

Fonte: Elaborado pelo autor com base em TILL, 2018, p. 46-54.

Em uma análise inicial dessa gama de tarefas, podemos perceber algumas similaridades. No entanto, elas se diferem principalmente em termos de como serão executadas, levando em consideração os objetivos nacionais em relação ao que se espera das forças navais. Tais divergências se baseiam principalmente em questões relacionadas ao grau de emprego da força e de cooperação internacional que se espera que tais forças empreguem na condução das suas operações.

²¹ Apesar de o autor utilizar o termo “missions”, que de forma literal seria traduzido como “missões”, adotaremos o termo “tarefas” por se adequar melhor a denominação utilizada pela MB.

Diante disso, passaremos a explorar as particularidades inerentes à tarefa de manutenção da boa ordem no mar que, segundo Till, “é cada vez mais vista como um facilitador crucial para a paz e segurança globais e, portanto, deve orientar os planejadores navais em todos os lugares” (TILL, 2018, p. 52, Tradução Nossa)²².

2 - A MANUTENÇÃO DA BOA ORDEM NO MAR E A PROTEÇÃO MARÍTIMA

Como primeiro passo da análise da tarefa da manutenção da boa ordem no mar, Till (2018) reforçou a ligação direta entre o desenvolvimento dos Estados e os atributos do mar, destacando o seu uso como meio de transporte, como o atributo mais intrinsecamente ligado à globalização. No entanto, propôs uma reordenação dos demais atributos do mar, passando a considerar cinco, em vez dos quatro inicialmente apresentados, descritos como: fonte de recursos, meio de transporte, ambiente físico, área de soberania e meio de domínio.

Tais alterações se justificam, principalmente, por conta dos avanços tecnológicos e das pesquisas científicas, e em função da necessidade dos Estados de reafirmarem seus direitos de usufruir dos respectivos espaços marítimos (TILL, 2018).

Dada essa nova perspectiva, e diante do crescimento da importância das marinhas no desempenho da tarefa de manutenção da boa ordem no mar, torna-se então cada vez mais frequente o uso do termo *maritime security*, e a realização das chamadas *maritime security operations*, desenvolvidas em conjunto com outros agentes e órgãos governamentais, além de parceiros internacionais (TILL, 2018).

Segundo Basil Germond (2015), a quantidade de citações ao termo “*maritime security*” em artigos acadêmicos cresceu linearmente entre os anos de 2002 e 2014. Tal aumento de interesse pelo assunto explica-se pela ocorrência de três fatos: o impacto dos ataques terroristas nos Estados Unidos da América em 11 de setembro de 2001; a ocorrência de três ataques terroristas a navios com grande visibilidade²³; e o aumento dos atos de pirataria no Estreito de Malaca.

²² No original: “it is increasingly seen as a crucial enabler for global peace and security, and therefore something that should command the attention of naval planners everywhere.”

²³ Basil Germond (2015) enumerou: o navio da marinha norte-americana USS Cole em 2001, o Navio Tanque Limburg de bandeira francesa em 2002 e uma embarcação de passageiros filipina em 2004.

Ao abordar a complexidade em se definir o termo *maritime security*, Christian Bueger (2015) defendeu que não é possível apontar um único significado definitivo, uma vez que ela se concentra na identificação de novos desafios e possíveis respostas para se contrapor a eles e, por isso, está em constante evolução.

A busca por uma definição torna-se ainda mais complexa quando traduzida para o português, uma vez que os termos *safety* e *security*, apesar de possuírem significados claramente distintos na língua inglesa, são igualmente traduzidos pela palavra “segurança”. Resultado dessa polissemia, o termo “segurança marítima” acabou sendo empregado com os dois significados ao longo do tempo na literatura brasileira sobre o assunto.

De forma a evitar essa ambiguidade, o PEM 2040 definiu a segurança marítima como um sentido mais amplo, e composta por duas vertentes, sendo a primeira denominada como Segurança do Tráfego Aquaviário (*maritime safety*), e a segunda, denominada Proteção Marítima (*maritime security*), voltada para o “emprego coercitivo do Poder Naval, geralmente com a participação de outros órgãos governamentais contra variados tipos de ilícitos e quaisquer outras ameaças” (BRASIL, 2020, p. 19).

Para demonstrar a amplitude desse conceito, Bueger (2015) apresentou uma visão semiótica da proteção marítima, em que se estabelece uma rede de relações com outros conceitos, dentre os quais se destacam o Poder Marítimo, a Segurança do Tráfego Aquaviário, a Economia Azul²⁴ e a resiliência humana.

Buscando ainda uma melhor compreensão do relacionamento desses conceitos e dos desafios que se apresentam, Bueger propôs sua apresentação em uma matriz, a qual Geoffrey Till (2018) se referiu como uma tentativa corajosa de abordar de forma completa a questão, apesar de destacar que pode não ser capaz de alcançar efetivamente todas as possíveis relações entre conceitos²⁵.

Com base no contexto apresentado, podemos então passar a descrever as principais ameaças vislumbradas por Geoffrey Till, associando-as aos respectivos atributos do mar, para que possamos mais adiante compreender as repostas adotadas pelas marinhas e suas possíveis posturas em concordância com os interesses dos seus respectivos Estados.

²⁴ A Economia Azul consiste em um conceito amplo, que engloba debates como: mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável, direito do mar e marítimo. Envolve ainda as atividades e setores que compõem a Economia do Mar, Economia Marinha e Economia Marítima (SANTOS, 2021b).

²⁵ Geoffrey Till exemplifica sua crítica citando como exemplo, as conexões entre as mudanças climáticas e a segurança humana, bem como a relação entre o contrabando de armas e as questões de segurança nacional.

2.1 - PRINCIPAIS AMEAÇAS

Ao analisarmos o mar como fonte de recursos, destacam-se a pesca e as atividades de exploração de óleo e gás, as quais podemos ainda acrescentar a questão do mar como um conjunto de dados, resultado do novo delineamento dos atributos do mar proposto para a análise da proteção marítima.

Nesse contexto, a competição pelos recursos se apresenta como ameaça mais pronunciada à manutenção da boa ordem. De forma mais pontual, os recursos empregados pela indústria de óleo e gás estariam mais expostos a riscos tanto no escopo das ameaças por forças navais tradicionais, quanto por terroristas (TILL, 2018).

No que se refere à pesca, o problema torna-se ainda mais complexo, à medida que a redução dos estoques de peixe provoca um aumento na competitividade pelos recursos. Nesse sentido, o crescimento das atividades de pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN), internacionalmente retratada como IUU²⁶ fishing, ameaça não somente a sustentabilidade da atividade pesqueira, mas também traz danos ao meio ambiente e às sociedades que se beneficiam delas (BELHABIB; LE BILLON, 2022).

Somando-se a isso, o estudo conduzido por Dyhia Belhabib e Philippe Le Billon (2022) demonstrou, com base em observações realizadas entre o ano 2000 e junho de 2020, que a atividade de pesca INN está diretamente relacionada a outros crimes cometidos no mar, referentes a questões de direitos humanos e abusos trabalhistas, contrabando de drogas, armas e outros produtos ilícitos, ataques violentos, entre outros.

Como último aspecto desse atributo, cabe ressaltar que o mar, além de ser um importante via de transmissão de dados, por meio de uma complexa malha de cabos de fibra ótica submersos, é cada vez mais visto como um repositório da herança da humanidade. Isso leva a uma competitividade em relação à posse dos artefatos depositados no fundo do mar, e as possíveis regulações sobre o direito de explorá-los ou protegê-los (TILL, 2018).

Sob a ótica do mar como meio de transporte, podemos perceber as possíveis ameaças em dois contextos distintos: pelo risco ao transporte marítimo propriamente dito ou pelas cargas transportadas, que podem configurar um perigo ou uma forma ilegal do uso do mar. Dentro dessas diferentes vertentes, os principais causadores de ameaça são: as guerras locais, o terrorismo, a pirataria e o tráfico de drogas e pessoas (TILL, 2018).

²⁶ Sigla para o termo em inglês: "Illegal, Unreported and Unregulated".

O impacto das guerras locais sobre a segurança do transporte marítimo pode ser percebido no contexto do conflito contemporâneo entre a Rússia e a Ucrânia, em que as operações das forças navais podem provocar prejuízos diretos aos navios mercantes empregados na região, tanto pelo risco do engajamento acidental ou intencional²⁷, quanto por ações de minagem²⁸. Tais fatos provocam consequências diretas no tráfego e nos custos envolvidos, provocando adoção de rotas alternativas e aumentos nas taxas de seguros²⁹.

Por outro lado, apesar da possibilidade de se apresentar como uma ameaça real aos navios e outros meios empregados nas atividades comerciais no mar, o número de ataques terroristas nesse ambiente é relativamente pequeno quando comparado com as instalações em terra. Tal fato se deve principalmente pela maior complexidade envolvida em um ataque no ambiente marítimo, em comparação a possíveis ações contra terminais portuários ou até mesmo na fase de transporte terrestre das mercadorias (TILL, 2018).

No entanto, se considerarmos o impacto social e psicológico que pode ser causado por uma ação terrorista no mar, essa opção poderia se tornar atrativa, devendo, portanto, permanecer para os planejadores militares a preocupação com tal ameaça (TILL, 2018).

No mundo globalizado, a pirataria³⁰ assume uma perspectiva ainda mais complexa, refletindo as instabilidades locais dos Estados costeiros, e contribuindo para o seu crescimento. Nos anos 2000, os focos de ataques piratas mudaram do Estreito de Malaca para o Mar da Arábia, na costa da Somália e, mais recentemente, para o Golfo da Guiné, na costa oeste do continente africano (TILL, 2018).

Com a intensificação dessa ameaça, diversas marinhas se empenharam para garantir a proteção do tráfego nas regiões afetadas, com emprego de navios, aeronaves de patrulha e helicópteros, realizando as chamadas Maritime Security Operations, tanto com a coordenação de

²⁷ Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/navios-sao-atingidos-por-explosoes-em-portos-da-ucrania-ao-menos-um-morre/?amp>>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

²⁸ Disponível em: <<https://amp.dw.com/pt-br/minas-navais-ameaçam-rotas-comerciais-do-mar-negro/a-61328695>>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

²⁹ Disponível em: <<https://www.bloomberglia.com/2022/04/08/costo-de-seguros-para-transporte-maritimo-en-el-mar-negro-esta-fuera-de-control/?outputType=amp>>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

³⁰ Segundo o Art. 101 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), constituem pirataria quaisquer atos ilícitos de violência ou de detenção ou atos de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra um navio ou uma aeronave em alto mar ou em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado, ou contra pessoas ou bens a bordo dos mesmos (BRASIL, 1990).

órgãos como a União Europeia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), quanto atuando independentemente, como é o caso das marinhas da China, Japão e Coreia do Sul (TILL, 2018).

Apesar do número de incidentes reportados de pirataria e ataques de roubo armado terem sofrido uma redução considerável no ano de 2021, atingindo os menores níveis desde 1994, o International Maritime Bureau (IMB) mantém o alerta para que os Estados costeiros e o tráfego mercante adotem as medidas de precaução necessárias. Ainda segundo o IMB, essa redução de incidentes no Golfo da Guiné se deu principalmente devido ao incremento das presenças coordenadas de navios de diversos Estados, atuando em cooperação com as autoridades regionais. Apesar desse esforço, a região continua sendo o ponto focal da atividade de pirataria no mundo³¹.

Ao considerarmos a questão do transporte ilegal de cargas pelo mar, sejam elas armas, drogas ou até mesmo o transporte ilegal de migrantes, podemos identificar como principais pontos em comum: a necessidade de uma atuação eficaz da inteligência, grande relevância da colaboração internacional e a complexidade de se lidar com as questões legais. O combate a essas ações ilícitas tornou-se ainda mais difícil com o efeito da containerização³² do transporte e a ampliação das capacidades dos navios (TILL, 2018).

Podemos ainda ressaltar, nesse contexto, que as organizações envolvidas nesse tipo de crime não se utilizam apenas do tráfego mercante para suas ações, mas empregam também submersíveis e embarcações de esporte e recreio, o que dificulta ainda mais a sua identificação e repressão.

Não obstante, tem sido cada vez mais comum a utilização da área externa e submersa dos cascos dos navios mercantes para o transporte de cargas ilícitas³³. Essa prática, além de difícil detecção, torna ainda mais complexos os aspectos legais, tendo em vista que, não necessariamente o comandante e os tripulantes dos navios têm conhecimento do ato ilícito que estão cometendo.

A análise do atributo do mar como meio físico, nos remete diretamente aos riscos relacionados às questões ambientais e do uso insustentável dos recursos disponíveis. Neste ponto, Till (2018) destaca que, apesar de ter uma

³¹ Disponível em: <<https://www.icc-ccs.org/index.php/1314-caution-urged-despite-lowest-reported-maritime-piracy-incidents-since-1994>>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

³² Processo de padronização global do uso de contêineres para o transporte de mercadorias.

³³ Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/es/policia/operacao-da-pf-mergulhadores-colocavam-drogas-em-cascos-de-navios-0821>> e <<https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/assuntos/noticias/2022/marco/receita-federal-apreende-53kg-de-cocaina-em-casco-de-navio-com-destino-a-holanda>>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

conotação de “soft security”³⁴, esse tema é fundamental e está diretamente relacionado à vertente de proteção marítima, uma vez que “tais preocupações equivalem a um ataque indireto à prosperidade e estabilidade da sociedade internacional e seus integrantes”³⁵ (TILL, 2018, p. 325, tradução nossa).

Por fim, é cada vez maior a preocupação dos Estados em ampliar seus direitos de soberania e jurisdição sobre os espaços marítimos, no fenômeno da territorialização³⁶ do mar. Com isso, cresce a dimensão competitiva entre os atores do sistema, uma vez que tais direitos devem ser declarados, reconhecidos e efetivamente exercidos (TILL, 2018).

Diante desse complexo rol de desafios, passaremos então a abordar as principais medidas necessárias aos Estados e suas respectivas forças navais em resposta a eles.

2.2 - RESPOSTAS

Antes de apontarmos as ações de resposta propriamente ditas, consideramos fundamental destacar dois aspectos apresentados por Geoffrey Till no sentido de ratificar a relevância da atuação dos Estados, como detentores do monopólio do uso da força, no combate às ameaças já citadas.

Em primeiro lugar, ressaltamos a observação de que a falha das forças navais em rechaçar tais ameaças, não garantindo a manutenção da boa ordem no mar, pode representar uma quebra no contrato social estabelecido entre os indivíduos e o Estado, trazendo instabilidade no contexto nacional e consequências internacionais (TILL, 2018).

O segundo aspecto está diretamente conectado com o ciclo virtuoso, apresentado na seção anterior, em que a relação simbiótica entre as vertentes militar e econômica do Poder Marítimo impactam diretamente na prosperidade do Estado (TILL, 2018).

Essas duas considerações podem ser correlacionadas diretamente com duas das tarefas propostas por Ken Booth, no contexto das ações de policiamento: de contribuir para a estabilidade nacional e para o seu desenvolvimento. Essa

³⁴ As questões ambientais se apresentam como uma vertente mais “leve” da segurança, em contradição com outra vertente mais “dura” que estaria relacionada ao emprego direto da força, classificada como “hard security” (TILL, 2018, p. 325).

³⁵ No original: “such concerns amount to an indirect attack on the prosperity and stability of international society and its constituents.”

³⁶ Busca pelos atores estatais em controlar o acesso e a exploração dos recursos do mar, que se contrapõe às liberdades necessárias à exploração de outros atributos do mar (WEDIN, 2015).

conexão nos conduz a perceber o quanto as tarefas pertencentes a esse lado do triângulo estão relacionadas entre si, tal como a sua relevância para o Estado.

Assim sendo, Till (2018) apontou para a necessidade de incremento das políticas marítimas, somadas à adoção de medidas proativas e antecipadas pelas forças de segurança no mar. Tais ações demandam três requisitos principais, que devem ser alcançados nos níveis estratégico, operacional e tático, para que possam ser implementadas pelas marinhas e guardas costeiras. Tais requisitos são: um nível elevado de consciência situacional marítima, políticas marítimas efetivas e uma governança integrada.

Em relação à consciência situacional marítima, no nível estratégico, as marinhas possuem um papel importante na compreensão da importância do mar, tanto para o futuro da sociedade quanto para um melhor entendimento do passado. Nesse sentido, devem buscar sempre a conscientização dos governos, da mídia e da opinião pública, no intuito de promover essa mentalidade marítima tanto nas questões ambientais, quanto nos aspectos econômicos, comerciais e de pesquisa (TILL, 2018).

Nos níveis operacional e tático, a consciência situacional está mais voltada para a compreensão e acompanhamento das atividades desenvolvidas nas áreas marítimas de interesse. Para tal, são fundamentais os sistemas de monitoramento do tráfego, ativos e passivos, bem como as atividades de inteligência e o intercâmbio de informações, que deve ser buscado tanto em nível nacional, entre forças armadas e outros órgãos e agências governamentais, quanto internacionalmente (TILL, 2018).

Como podemos perceber, a obtenção desse requisito não é uma tarefa que as marinhas consigam desempenhar eficazmente sozinhas, e depende de uma sinergia entre diversos setores da sociedade. Para tal, faz-se necessária uma política de Estado voltada para o desenvolvimento do Poder Marítimo, formulada e conduzida de maneira ampla. Fica evidente, portanto, uma relação de interdependência entre os dois primeiros requisitos para a manutenção da boa ordem no mar.

O desenvolvimento de uma política marítima parte da visão do mar como um sistema global, enfatizando a relevância da conexão deste com os acontecimentos no ambiente terrestre, mais uma vez dando o enfoque ao que acontece “a partir do mar”, e não apenas se concentrando no que é realizado “no mar” (TILL, 2018).

Essa perspectiva nos leva a compreender que os desafios representados pelos crimes e atividades ilícitas cometidas no mar só podem ser efetivamente combatidos por meio de uma abordagem completa, que envolva amplamente

os objetivos políticos do Estado, em todas as suas expressões do poder nacional.

Por fim, podemos considerar que os dois requisitos apresentados anteriormente nos conduzem a perceber a necessidade de uma governança integrada do mar, que se configura no terceiro requisito para a implementação da proteção marítima.

Tal gerenciamento integrado demanda que as forças navais e agências civis “pensem, conversem, planejem e operem juntas³⁷” (TILL, 2018, p. 346, Tradução Nossa), o que podemos considerar que não seja uma tarefa fácil de se desempenhar, em nível nacional. No entanto, como já pudemos perceber ao longo deste estudo, os desafios impostos pelo mundo globalizado não podem ser tratados isoladamente, demandando, em algum nível, a cooperação entre diferentes Estados e suas forças navais.

2.3 - A BOA ORDEM NO MAR EXCLUSIVA E INCLUSIVA

Como já abordamos anteriormente, a proteção marítima implica necessariamente na integração dos órgãos de segurança em nível nacional e, em algum grau de cooperação internacional, principalmente se considerarmos os aspectos globais e transnacionais envolvidos em diversas atividades criminosas. Podemos acrescentar ainda a visão proposta por organismos internacionais, que apontam para uma compreensão do mar como “bem comum” da sociedade.

Cada vez mais, emerge o sentimento da necessidade de cooperação, principalmente em nível regional, para lidar com os desafios da proteção marítima. Essa postura colaborativa se apresenta na forma de composição de mecanismos regionais de intercâmbio de informações e compartilhamento de técnicas, táticas e procedimentos.

Apesar dessa clara percepção da crescente integração, Geoffrey Till (2018) apresentou uma proposta de divisão de posturas em termos de “home game” e “away game”, que de maneira associada ao linguajar esportivo poderíamos considerar como “jogo em casa” e “jogo fora de casa”. Nessa perspectiva, o primeiro estaria relacionado com a defesa dos interesses nacionais em suas próprias águas jurisdicionais, mais alinhado com a visão centrada no Estado, adotada pelas marinhas modernas.

Por outro lado, a visão do away game propõe uma abordagem mais ampla, compreendendo que a defesa dos interesses nacionais e a garantia da segurança interna dependem de ações a serem tomadas fora das águas

³⁷ No original: “think, talk, plan and operate together.”

sob jurisdição do Estado, interrompendo as possíveis ameaças antes que elas as alcancem. Tal perspectiva advém da observação, como descrito anteriormente, de que as ameaças à boa ordem no mar são baseadas em atores não estatais, que não observam fronteiras nacionais (TILL, 2018).

Diante disso, podemos observar também um aspecto competitivo nos assuntos relacionados à proteção marítima, em contraponto às ideias colaborativas apresentadas inicialmente. É neste ponto que se distinguem as visões das marinhas modernas competitivas e das pós-modernas colaborativas em relação à manutenção da boa ordem no mar.

As marinhas modernas apresentam uma postura mais voltada para a proteção dos interesses e recursos nacionais em suas próprias águas jurisdicionais, conduzindo o que Geoffrey Till (2018) nomeou como boa ordem no mar exclusiva. São, dessa forma, menos propensas à cooperação e à condução de respostas colaborativas contra problemas em comum, bem como compartilhando de forma menos ampla as suas bases de informações.

Quando envolvidas de alguma forma em atividades fora de suas águas, essas marinhas competitivas costumam ser mais cautelosas em relação a ações coletivas, normalmente adotando uma postura mais voltada para a proteção do seu próprio tráfego, navios de sua bandeira e cidadãos nacionais, numa visão centrada no Estado (TILL, 2018).

Por outro lado, as marinhas pós-modernas demonstram maior interesse no away game, atuando por meio da boa ordem no mar inclusiva. Essa postura advém da percepção de que aqueles Estados considerados fracos, que não forem capazes de se contrapor às ameaças existentes, representam um ponto de vulnerabilidade do sistema global (TILL, 2018).

Nesse sentido, os Estados pós-modernos consideram regiões marítimas distantes de seus territórios como parte de seus perímetros de segurança, buscando evitar que as ameaças presentes em tais regiões os impactem posteriormente. Essa iniciativa de proteger a segurança da navegação e o mar como “bem comum global” configura-se, portanto, em uma justificação para projeção de normas, regulamentos e até mesmo de forças navais em direção às águas jurisdicionais de outros Estados, o que expressa uma dimensão geopolítica da proteção marítima (GERMOND, 2015).

Sendo assim, as marinhas desses Estados apresentam uma maior propensão ao compartilhamento de informações e à condução de ações colaborativas em contraposição aos desafios. Para isso, as atividades de

construção de capacidades³⁸, bem como a diplomacia naval colaborativa e as ofertas de treinamento para os militares daqueles Estados considerados como menos capazes de se opor às ameaças, podem se configurar como importantes ferramentas políticas para a construção da confiança, bem como para facilitar o entrosamento necessário à condução de atividades multinacionais (TILL, 2018).

Dessa forma, podemos considerar que, guardadas as características individuais de seus Estados, a proteção marítima ocupa uma parcela relevante dos esforços das principais marinhas do mundo. Tal percepção aponta para a necessidade, conforme já mencionado anteriormente, de que essa função tenha um papel significativo nos planejamentos estratégicos e de composição das forças navais.

Nesse contexto, Till afirma que

a questão essencial é o equilíbrio a ser alcançado entre as funções e meios ‘mais leves’ atribuídos normalmente às guardas costeiras (que não se restringem somente às águas sob sua jurisdição) e as ‘mais duras’ e convencionais, relacionadas às marinhas³⁹. (TILL, 2018, p. 53, tradução nossa).

Diante desse panorama, e compreendendo a relevância da proteção marítima para os interesses nacionais, passaremos então a analisar, na próxima seção, os aspectos apresentados no Plano Estratégico da Marinha do Brasil, no contexto dessa tarefa, buscando identificar os desafios percebidos, e as estratégias e ações propostas pela MB, em busca da manutenção da boa ordem no mar.

3 - O PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA

Diante do respaldo teórico apresentado nas seções anteriores, passaremos então a destacar os principais pontos do Plano Estratégico da MB, no contexto da proteção marítima, e identificar em quais aspectos eles se assemelham às visões contemporâneas sobre a manutenção da boa ordem no mar.

³⁸ No original: “capacity building”.

³⁹ No original: “The essential question is the balance to be struck between “softer” coastguard forces and functions (which are by no means restricted to home waters) and “harder” conventional, naval ones.”

Para tal, analisaremos a estrutura do PEM 2040, as perspectivas oficiais da MB sobre o Poder Marítimo, o conceito de Amazônia Azul e, por fim, exploraremos o conceito estratégico marítimo-naval do Combate pelo Mar, sob a ótica das ameaças identificadas, ações propostas e sua implementação.

Dentro da sistemática do Planejamento Estratégico Militar, a Política Naval é o documento de mais alto nível da MB, que determina os doze objetivos navais a serem alcançados pela força e orienta o seu planejamento estratégico. A partir disso, o PEM 2040 apresenta as ações estratégicas a serem adotadas, visando os objetivos apresentados, a médio e longo prazo (BRASIL, 2020).

Por meio de um Mapa Estratégico, são apresentadas a Missão e a Visão de Futuro da MB, bem como os seus doze objetivos navais, subdivididos em três grupos: institucionais, processos e resultados para a sociedade. Dentre eles, destacamos os objetivos de “Prover a Segurança Marítima”, “Contribuir para a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem (GLO)” e “Cooperar com o desenvolvimento nacional”, que apontam para uma maior representatividade das tarefas constabulares dentre os resultados que a MB busca apresentar à sociedade brasileira. Adicionalmente, os outros dois objetivos navais desse grupo estão relacionados com as demais tarefas do triângulo de Booth e Grove, quais sejam: militares, contribuindo para a defesa da pátria no sentido mais restrito; e diplomáticas, apoiando a política externa (BRASIL, 2020).

Já nesse primeiro aspecto, podemos perceber uma forte correlação dos objetivos da MB com as tarefas de policiamento propostas por Ken Booth, demonstrando o objetivo da marinha em não somente exercer as funções relacionadas à manutenção da boa ordem no mar, mas também contribuir para a estabilidade interna e para o desenvolvimento nacional.

No que se refere ao grupo denominado como processos, podemos destacar os objetivos de “Aprimorar as inteligências estratégica e operacional” e “Ampliar a consciência situacional marítima nas áreas de interesse da MB” (BRASIL, 2020).

Tais objetivos estão diretamente relacionados às capacidades necessárias para a manutenção da boa ordem no mar, de forma que a MB também demonstra sua relevância, destacando-as entre seus objetivos de mais alto nível.

3.1 - O PODER MARÍTIMO BRASILEIRO

Ao contextualizar o ambiente operacional marítimo, o PEM 2040 o correlaciona diretamente com a geração de riquezas para o desenvolvimento nacional, bem como o intercâmbio de produtos com

os demais Estados. Observando-se ainda que, em contraposição à essa perspectiva de prosperidade, apresentam-se diversas ameaças, que se intensificam no ambiente globalizado, dentre as quais destacamos as ameaças tradicionais, representadas pelas forças convencionais de outros Estados, e as não convencionais, materializadas por meio de atividades criminosas, disputas por recursos e mudanças climáticas (BRASIL, 2020).

Dessa forma, podemos perceber uma ênfase em compreender o ambiente marítimo em seu caráter dual, civil e militar, não somente pelo ponto de vista das atividades desempenhadas no mar, mas principalmente considerando como tais atividades impactam no desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Essa perspectiva se reflete na definição do Poder Marítimo, como

A projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os objetivos nacionais (BRASIL, 2020, p. 14).

Analisando tal definição sob a ótica de Geoffrey Till, constatamos que a MB percebe e ressalta a importância da utilização integrada dos recursos disponíveis, que seriam os inputs do nosso Poder Marítimo. Por outro lado, foca principalmente nos outputs, ou seja, na capacidade de influenciar a atuação de outros atores no mar e de que forma ela impacta nos fatores não marítimos, o poder “a partir do mar”.

Ainda sobre os recursos que compõem as entradas do Poder Marítimo, o PEM 2040 apresenta uma perspectiva dual de seus elementos, em que destacamos o Poder Naval, a Marinha Mercante, os recursos, as indústrias e as pessoas relacionadas ao mar (BRASIL, 2020).

A relevância e a intensa correlação entre tais componentes se refletem na afirmação de que “o mar e as vias navegáveis interiores são vitais para o Brasil” (BRASIL, 2020, p. 12). Tal proposição se reforça ao considerarmos o papel fundamental do transporte marítimo na importação de bens e produtos e na exportação da nossa produção, representando cerca de 95% do volume do comércio exterior brasileiro (SANTOS, 2021a).

Além disso, há que se considerar a atuação da navegação de cabotagem, que possui um papel logístico relevante para o Brasil, dada a extensão de nosso território e costa marítima, e a capacidade de

interiorização de nossas principais hidroviás.

Segundo a Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem, essa modalidade tem demonstrado crescimento constante nos últimos dez anos, tendo aumentado em 13,9% no ano de 2021. Ainda nesse contexto, a aprovação da lei nº 14.301/2022 em janeiro de 2022, denominada “BR do Mar”, que ainda carece de regulamentação, apresenta uma perspectiva de incentivo ao crescimento dessa modalidade de transporte, o que poderia acarretar um desenvolvimento ainda maior do setor de transporte marítimo no Brasil⁴⁰. No entanto, a sua futura regulamentação, bem como os impactos da sua implementação na economia, deverá ser acompanhada e analisada a fim de proporcionar as melhores políticas e perspectivas futuras.

O PEM 2040 destaca ainda a importância do mar e das águas interiores para as atividades de esporte e lazer e para o turismo, atividade responsável por uma movimentação de recursos relevantes para a nossa economia. Além disso, aponta o papel fundamental dos cabos de fibra ótica submarinos na conexão do Brasil com o restante do mundo (BRASIL, 2020).

Existem, atualmente, dezesseis sistemas de cabos submarinos ativos no Brasil, distribuídos ao longo da costa, fazendo a conexão entre algumas das principais cidades brasileiras e com o exterior, com quatro principais pontos de aterragem: Fortaleza – Praia do Futuro⁴¹, Santos – Praia Grande, Rio de Janeiro – Recreio dos Bandeirantes e Salvador – Praia do Flamengo e Praia da Armação (SOUZA, 2021).

Os aspectos apresentados acima estão diretamente ligados aos atributos do mar como meio de transporte e intercâmbio, e como meio de informação e difusão de ideias, além dos quais, o PEM 2040 aponta ainda o atributo do mar como fonte de recursos para o Brasil, ao ressaltar a relevância das atividades de pesca e da produção de óleo e gás a partir do mar.

No que se refere ao petróleo, as reservas provadas do Brasil totalizaram 11,9 bilhões de barris em 2020, das quais 11,5 bilhões estão no mar, representando cerca de 96% do total. Já em relação ao gás natural, as reservas provadas em 2020 somam 338,1 bilhões de m³, sendo 261 bilhões no mar, ou seja, aproximadamente 77% (ANP, 2021).

⁴⁰ Disponível em: <<https://abac-br.org.br/movimentacao-da-cabotagem-cresce-14-em-2021/>>. Acesso em: 07 de maio de 2022.

⁴¹ A cidade de Fortaleza é considerada pela comunidade internacional como um grande hub intercontinental, estando entre os principais pontos de conexão de cabos submarinos no Mundo (SOUZA, 2021).

Tais dados reforçam a importância do desenvolvimento não só da produção desses hidrocarbonetos, vital e estratégica para a sobrevivência e o desenvolvimento nacional, como de toda a sua estrutura marítima de apoio. Inclui-se, nesse contexto, a capacidade de monitorar e proteger as áreas marítimas onde são desempenhadas tais atividades.

Diante da relevância dos dados apresentados, nos últimos anos têm crescido as iniciativas no sentido de definir e medir de forma mais concreta a contribuição econômica do mar para o desenvolvimento e para o Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Nesse contexto, o surgimento do Grupo Economia do Mar (GEM)⁴² em 2019, e a criação do grupo técnico “PIB do Mar”⁴³ em 2020, demonstram essa sinergia entre os setores governamental e acadêmico em prol da promoção do assunto nos níveis político e estratégico (SANTOS, 2021c).

Outra iniciativa em andamento é a atualização da Política Marítima Nacional (PMN), iniciada em janeiro de 2021, sob coordenação da MB, que conta com a participação de 14 Ministérios e da Advocacia-Geral da União⁴⁴. Conforme observamos na seção anterior, a elaboração e implementação de uma política marítima ampla e completa é um dos requisitos fundamentais para a manutenção da boa ordem no mar e, juntamente com a consciência situacional marítima, contribuem para uma governança integrada do mar.

As conclusões sobre a nova PMN serão de grande valia para balizar o caminho que o Brasil seguirá em relação ao mar, e merecem um constante acompanhamento, tanto durante a sua elaboração quanto na fase de implementação, em que poderemos observar os impactos dessa nova política para o desenvolvimento nacional.

Ainda sobre o Poder Marítimo, o PEM 2040 apresenta seus fatores condicionantes, destacando-se a mentalidade marítima e a capacidade de financiamento, que estão diretamente relacionados, como se constata na afirmação de que “Estados Continentais sem mentalidade marítima dependem,

⁴² O Grupo Economia do Mar é um grupo de pesquisa na área de Economia do Mar e Economia Azul, cadastrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Disponível em: <<http://www.grupoeconomiamar.com.br>>. Acesso em: 18 de junho de 2022.

⁴³ O grupo técnico “PIB do Mar” foi criado, no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, com o objetivo de identificar os setores e atividades que contribuem para a Economia do Mar e estabelecer uma metodologia para mensurar a sua contribuição para o PIB do Brasil. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/agenciadenoticias/o-valor-do-mar-no-pib-brasileiro>>. Acesso em: 18 de junho de 2022.

⁴⁴ Disponível em: <<https://www.defesaemfoco.com.br/nova-politica-maritima-nacional-busca-integrar-politicas-relacionadas-ao-uso-do-mar-grupo-de-trabalho-interministerial-e-coordenado-pela-marinha-do-brasil/>>. Acesso em: 11 de maio de 2022.

em grande medida, de apoio estatal até que as atividades marítimas assumam a dinâmica e intensidade que estimulem a iniciativa privada” (BRASIL, 2020, p. 16).

Considerando que essa capacidade de financiamento é um elo importante de conexão do ciclo virtuoso marítimo, podemos perceber, no caso brasileiro, a relevância da atuação do Estado, por meio de políticas públicas e ações estratégicas, para o fortalecimento desse ciclo em prol da prosperidade econômica e do crescimento da economia do mar.

Dessa forma, compreendemos que o programa estratégico da MB denominado “Construção do Núcleo do Poder Naval”, que inclui os projetos de obtenção de submarinos, das Fragatas Classe Tamandaré e de navios hidroceanográficos, além da manutenção e aumento da sua capacidade operacional, podem contribuir para o estímulo ao desenvolvimento dos ativos e recursos marítimos, atuando, portanto, simultaneamente em dois pontos do ciclo virtuoso proposto por Geoffrey Till: nos recursos marítimos e no Poder Naval.

Tal perspectiva se confirma ao observarmos a afirmação de que

sob o ponto de vista econômico, uma das características deste programa é o seu potencial para alavancar o desenvolvimento da indústria nacional e segmentos correlatos, favorecendo o estabelecimento de “clusters marítimos”, com geração de empregos qualificados, diretos e indiretos (BRASIL, 2020, p. 83).

Quanto à mentalidade marítima, relacionada ao “grau de conscientização da sociedade e dos decisores governamentais sobre a importância do Poder Marítimo e de seus elementos constituintes para a vida da Nação” (BRASIL, 2020, p.15), a MB também possui um programa estratégico que visa a atuação em três níveis: buscando alcançar a sociedade como um todo, os atores governamentais e os homens e mulheres do mar.

Além da divulgação da relevância do mar para o Brasil, tanto historicamente quanto agora, esse programa busca também fomentar as políticas públicas voltadas para o mar, bem como integrar a comunidade marítima visando os interesses nacionais (BRASIL, 2020).

Dentro dessa visão, destacamos a divulgação do conceito político-estratégico de Amazônia Azul e suas vertentes, conforme abordaremos no próximo tópico, após compreendermos a extensão e a relevância do entorno estratégico brasileiro e seu impacto no planejamento estratégico da MB nos aspectos da proteção marítima.

3.2 - O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO E A AMAZÔNIA AZUL

A partir do entorno estratégico definido pela Política Nacional de Defesa, constituído pelas áreas de interesse prioritário para o Brasil, a MB se volta prioritariamente para o Atlântico Sul, estabelecendo como limites da sua área de interesse:

Ao Norte, o paralelo 16o N; ao Sul, o Continente Antártico; a Leste, pelo litoral da África Ocidental; e ao Oeste, pela América do Sul. O limite de 16o N tem o propósito de englobar três importantes áreas: a que abrange o espaço entre os salientes nordestinos e o ocidental africano, o Mar do Caribe e o litoral brasileiro do hemisfério Norte (BRASIL, 2020, p. 18).

Além dos condicionantes citados, podemos identificar outros fatores fundamentais considerados na delimitação do espaço, a começar pelas linhas de comunicações marítimas brasileiras, que se distribuem em diversas direções, conectando-se com todos os demais continentes. Dessa forma, algumas posições geográficas se tornam fundamentais para a segurança do tráfego de mercadorias para o Brasil, como por exemplo o Canal do Panamá, a conexão do saliente nordestino com o litoral africano, a Passagem de Drake e o Cabo da Boa Esperança (BARBOSA JUNIOR, 2012).

Somam-se a isso também os nossos vínculos históricos, culturais e econômicos com os Estados do Caribe, América do Sul e da África, principalmente aqueles que compõem a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, que contribuem para a configuração final dessa vasta área de interesse (BARBOSA JUNIOR, 2012).

Ao analisarmos a extensão do nosso entorno estratégico e suas condicionantes, sob a ótica das concepções moderna e pós-moderna propostas por Geoffrey Till, podemos perceber, já neste ponto, uma tendência a exercer a proteção marítima de forma mais inclusiva e ampla, compreendendo que a manutenção da boa ordem no mar e a segurança do transporte marítimo nas áreas adjacentes, e até mesmo em pontos focais mais distantes, influencia diretamente em nossos interesses nacionais.

Contida nessa extensa região, está a Amazônia Azul, composta por 5,7 milhões de quilômetros quadrados, envolvendo as áreas marítimas

nas quais “o Brasil detém direitos de soberania para aproveitamento econômico dos recursos naturais, quer existentes na massa líquida ou no subsolo marinho” (BRASIL, 2020, p. 18).

O conceito da Amazônia Azul vai além da delimitação das águas sob jurisdição brasileira. A divulgação dessa ideia-força para a sociedade brasileira como um todo, e focando nas instituições nacionais do setor governamental e na área acadêmica, contribuem sobremaneira para o desenvolvimento da mentalidade marítima. Sendo assim, a abordagem desse conceito político-estratégico tem sido conduzida de forma a destacar suas quatro vertentes: soberania, científica, ambiental e econômica; ressaltando as potencialidades do mar para a sociedade brasileira e para o desenvolvimento nacional (BRASIL, 2020).

Dessa forma, é perceptível a relação entre a divulgação da Amazônia Azul e a consciência situacional marítima no nível estratégico apresentada por Till, ressaltando a importância das marinhas na compreensão do mar como fundamental para o presente e para o futuro da sociedade.

Considerando a relevância do mar e das águas interiores para o desenvolvimento nacional, o PEM 2040 apresenta a Defesa Marítima da Amazônia Azul em amplo espectro como fator de sobrevivência e prosperidade para o Brasil. Sendo ela composta pela defesa naval clássica, em contraposição a ameaças estatais tradicionais, e pela segurança marítima em suas duas vertentes: *safety* e *security* (BRASIL, 2020).

Nesse contexto, e diante dos desafios propostos pelo mundo globalizado, a MB apresenta, além do conceito clássico do Combate no Mar, voltado para os objetivos nacionais em sua concepção tradicional e centrada na disputa entre atores estatais, um novo conceito estratégico marítimo-naval do Combate pelo Mar (BRASIL, 2020).

Esse novo paradigma, focado na manutenção da boa ordem no mar, e na garantia das melhores condições para que o Estado possa usufruir dos atributos do mar em prol de sua sobrevivência e prosperidade, será aprofundado a partir do próximo tópico.

3.3 - O COMBATE PELO MAR

Conforme já explicitado anteriormente, o Combate pelo Mar está intrinsecamente ligado à vertente *security*, da segurança marítima, denominada na tradução em português como proteção marítima.

Assim, considerando que o planejamento e a atuação dos sistemas defensivos, nesse caso, “dizem respeito à preservação de interesses marítimos e à atenção às múltiplas ameaças dos tempos modernos” (BRASIL, 2020, p. 37), faz-se necessário primeiramente identificarmos quais as ameaças contempladas no ambiente operacional da MB, para posteriormente compreendermos as estratégias e ações defensivas.

Diante dos desafios da conjuntura internacional, o PEM 2040 lista nove principais ameaças e atividades que podem representar obstáculos aos interesses nacionais e ao desenvolvimento do Brasil pelo mar, sendo elas: defesa da soberania; pirataria; pesca INN; acessos ilegais a conhecimentos: fauna, flora e biopirataria; crime organizado e conflitos urbanos; terrorismo; ameaças cibernéticas; questões ambientais, desastres naturais e pandemias; e disputa por recursos naturais (BRASIL, 2020).

Cabe destacar que o PEM 2040 apresenta as ameaças tradicionais à soberania nacional como primeira da lista, com foco na sua relevância e singularidade, em uma perspectiva alinhada à manutenção da função militar como a base do triângulo de Booth e Grove, sendo essa a atividade intrínseca das forças navais. No entanto, o plano apresenta também uma vasta e diversa lista de possíveis focos de restrições à boa ordem no mar, que muito se assemelha aos desafios apresentados por Geoffrey Till.

Tais conjunções, presentes na análise do plano estratégico da MB, demonstram que a sua atenção acompanha as proposições contemporâneas, no que concerne ao crescimento da importância das atividades constabulares para as marinhas.

Quanto à proposição de estratégias e ações de reação frente a tais ameaças, o PEM destaca a necessidade de uma postura proativa, visando não só reprimir, mas também dissuadir a realização dessas atividades nas áreas de interesse nacional. Tais ações devem

privilegiar tanto a interoperabilidade – capacidade de forças militares nacionais operarem, efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida – quanto a capacidade de conduzir operações interagências, que integram as Forças Armadas e outros órgãos com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços, o que se revela crucial nas vastas porções marítimas e fluviais brasileiras (BRASIL, 2020, p. 34).

Essa abordagem ampla e colaborativa entre as forças armadas, em nível nacional, e as demais agências e órgãos de fiscalização e imposição das leis, não só concorda com a visão de Geoffrey Till, como tem trazido resultados expressivos nas operações conduzidas nas águas jurisdicionais brasileiras.

No ano de 2021, as operações de combate aos crimes transfronteiriços e ambientais no mar e nas faixas de fronteira brasileiras apresentaram um aumento de 50% no índice de apreensões de drogas. Essas operações, coordenadas pelo Ministério da Defesa, contaram com o apoio das agências nacionais de repressão a este tipo de ilícitos, desde a sua fase de planejamento, culminando com uma atuação integrada entre as forças⁴⁵.

Desse aumento, um volume expressivo de cargas de drogas foi apreendido em operações da Marinha do Brasil, em apoio à Polícia Federal, contando ainda com a coordenação e troca de informações junto a órgãos internacionais de repressão ao tráfico, como o Centro de Análise e Operações Marítimas (MAOC-N) de Portugal, o Drug Enforcement Administration (DEA) dos EUA e a National Crime Agency do Reino Unido⁴⁶.

Tais interações demonstram uma postura colaborativa da MB em termos de intercâmbio de informações, o que mais uma vez reforça uma visão pós-moderna sobre a proteção marítima, no sentido de conduzir a boa ordem no mar de maneira inclusiva.

Adicionalmente, o PEM 2040 retrata como aspecto relevante o fato de que “o ambiente marítimo não revela somente ameaças, mas também oportunidades, como o exercício da diplomacia e a possibilidade de alianças estratégicas” (BRASIL, 2020, p. 37). Dessa forma, as oportunidades e a forma de atuação da MB passarão a ser descritas a seguir.

3.4 - OPORTUNIDADES DE DIPLOMACIA NAVAL

A Diplomacia Naval é materializada pela capacidade da força, dadas as suas características básicas (mobilidade, flexibilidade, versatilidade e permanência), juntamente com o direito à liberdade de navegação⁴⁷ no alto

⁴⁵ Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2022/02/em-um-ano-forcas-armadas-apreendem-50-a-mais-de-drogas-na-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 09 de maio de 2022.

⁴⁶ Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/brasil/marinha-e-pf-apreendem-veleiro-carregado-de-cocaina-no-litoral-de-recife-1.2447710>>. ; <<https://noticias.r7.com/brasil/pf-e-marinha-apreendem-veleiro-com-2-toneladas-de-haxixe-em-pe-17062021>>. ; e <<https://g1.globo.com/m/rio-grande-do-norte/noticia/2021/09/29/policia-federal-e-marinha-apreendem-veleiro-com-mais-de-600-quilos-de-haxixe-dois-italiano-s-sao-presos.ghtml>>. Acesso em: 09 de maio de 2022.

⁴⁷ O Art. 87 da CNUDM estabelece o alto mar como área aberta a todos os Estados, na qual exercem a liberdade de navegação, sobrevoo, entre outras (BRASIL, 1990).

mar, de acessar as áreas marítimas de interesse nacional (BRASIL, 2022).

O desempenho dessa atividade tem

o potencial de se estender ao longo de um amplo espectro – desde o extremo da competição na qual se encontram ações como a coerção, até o extremo da cooperação – reforça a confiança mútua, pode mitigar futuros antagonismos (BRASIL, 2020, p. 38).

Assim, podemos considerar que a Diplomacia Naval está diretamente relacionada às funções diplomáticas descritas por Booth e Grove e, no contexto do PEM, traduz-se no objetivo naval de Apoiar a Política Externa, como já vimos no início desta seção.

No entanto, quando se trata da proteção marítima, podemos identificar uma convergência de interesses, tanto em termos de colaboração na troca de informações e condução de ações cooperativas entre os Estados no combate às ameaças, quanto na oportunidade de projeção internacional, por meio da diplomacia naval, contribuindo para a construção de parcerias estratégicas e de cooperação em outros campos, como o econômico, por meio das indústrias de defesa, bem como outras áreas de interesse mútuo (BRASIL, 2022).

Nesse contexto, a constante participação da MB nas operações OBANGAME EXPRESS e GRAND AFRICAN NEMO⁴⁸, voltadas ao combate à pirataria no Golfo da Guiné, são um exemplo dessa dupla atuação da MB, quando, além de participar dos exercícios programados, os navios brasileiros realizam diversas interações bilaterais com as marinhas e guardas costeiras de Estados africanos como o Congo, Angola, Namíbia e São Tomé e Príncipe, incluindo visitas oficiais aos seus portos.

Ainda nessa mesma área de atuação, a operação GUINEX, conduzida pela primeira vez no ano de 2021, representa mais um exemplo desse esforço da MB em cooperar com as marinhas da região, por meio de exercícios combinados e adestramentos de construção de capacidades, enquanto simultaneamente consolida a possibilidade de estreitar os laços diplomáticos com os Estados limítrofes do seu entorno estratégico⁴⁹.

⁴⁸ Disponível em: <<https://cimsec.org/brazilian-navy-participates-in-exercise-obangame-express-2022/>>. Acesso em: 09 de maio de 2022.

⁴⁹ Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/fragata-independencia-realiza-operacao-guinex-i->>. Acesso em: 09 de maio de 2022.

Também se destacam as iniciativas brasileiras junto aos fóruns regionais, como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), no qual o Brasil liderou a organização do 1º Simpósio Marítimo, em outubro de 2021, reunindo representantes dos governos e marinhas de diversos Estados interessados, como a África do Sul, Argentina e Nigéria, para discutir as possibilidades de cooperação inter-regional⁵⁰.

Cabe ainda mencionarmos o Comando da Combined Task Force (CTF) 151, no Bahrein, exercido por um Contra-almirante da MB, juntamente com seu Estado-Maior, entre junho e outubro de 2021. A CTF 151 tem o propósito de combater a pirataria e prover a proteção do tráfego marítimo no Mar da Arábia, Golfo de Omã, Golfo de Áden, costa da Somália e sul do Mar Vermelho, por meio de um esforço multinacional, tendo sido pela primeira vez comandada por um Estado sul-americano⁵¹.

Os exemplos supracitados reforçam a percepção de que a MB busca adotar uma postura colaborativa na manutenção da boa ordem no mar, contribuindo para a troca de informação e a cooperação em nível regional e internacional. Da mesma forma que a atuação da força de forma combinada com as marinhas de outros Estados, bem como as tarefas de construção de capacidades, demonstram a preocupação em combater as ameaças antes que elas se aproximem das nossas águas jurisdicionais.

Ao mesmo tempo, demonstra apoiar-se nessa dimensão geopolítica da proteção marítima para ampliar sua área de influência, projetando seus interesses dentro do seu entorno estratégico, ainda que de forma colaborativa, e construindo parcerias estratégicas regionais.

Por fim, de forma a demonstrar que essa postura se reflete na atitude do Estado como um todo, e não somente da MB, podemos citar a adesão do governo brasileiro à plataforma Global Fishing Watch, de compartilhamento de dados sobre a pesca, realizada em abril de 2021, contribuindo para o incremento da consciência situacional marítima, no que se refere ao controle da atividade de pesca e repressão a ilícitos⁵².

Tal incremento da consciência situacional marítima, que representa um dos requisitos para a proteção marítima, conforme já abordado, é mais um foco relevante da atuação da MB, explicitado

⁵⁰ Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/node/32353>>. Acesso em: 09 de maio de 2022.

⁵¹ Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-do-brasil-assume-comando-da-combined-task-force-ctf-151>>. Acesso em: 09 de maio de 2022.

⁵² Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2021/04/governo-assina-memo-rando-de-entendimento-com-global-fishing-watch>>. Acesso em: 09 de maio de 2022.

tanto entre os objetivos navais quanto nos programas estratégicos, como veremos no próximo tópico.

3.5 - O SISTEMA DE GERENCIAMENTO DA AMAZÔNIA AZUL

A ampliação da consciência situacional marítima nas áreas de interesse é um dos objetivos navais que norteiam a elaboração das ações estratégicas da MB. Tal necessidade está alinhada aos requisitos propostos por Geoffrey Till como fundamentais para a manutenção da boa ordem no mar.

Buscando ampliar a sua capacidade de monitorar e controlar as águas jurisdicionais brasileiras e a área de responsabilidade de Busca e Salvamento (SAR)⁵³, a MB criou o programa estratégico do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). Seu objetivo é contribuir com o ciclo de tomada de decisão e incrementar a consciência situacional marítima nos níveis operacional e tático, definida como a “efetiva compreensão de tudo que está relacionado ao meio marinho e que possa causar impacto na defesa, na segurança, na economia e no meio ambiente do entorno estratégico” (BRASIL, 2020, p. 40).

Esse grande “sistema de sistemas”, que também apresenta uma concepção dual, com aplicação tanto para a atuação militar quanto para o benefício da parcela civil do Poder Marítimo, é primordial para o requisito de controle dos espaços marítimos, bem como contribui diretamente para o requisito de proteção, sendo uma ferramenta de alto valor para a implantação de uma defesa versátil e de amplo espectro da Amazônia Azul (BRASIL, 2020).

Paralelamente à implementação do SisGAAz, a MB vem se reestruturando a fim de ampliar a sua capacidade de resposta, incrementando sua estrutura de comando e controle, e se empenhando na evolução das doutrinas e táticas voltadas para a proteção marítima e operações interagências.

Como exemplo dessa evolução, podemos citar a criação e desenvolvimento dos Centros Locais e Regionais de Segurança Marítima, instalados nos Comandos de Distritos Navais⁵⁴ e nas Agências, Delegacias e Capitâncias dos Portos⁵⁵, distribuídos pelo território nacional (MALAFAIA, 2019).

⁵³ Sigla em inglês para a atividade de Busca e Salvamento (No original: Search and Rescue).

⁵⁴ De forma a otimizar a administração naval, bem como o planejamento e a execução das operações navais, aeronavais e de fuzileiros navais, a MB dividiu o território nacional em nove Distritos Navais, com suas respectivas áreas marítimas de responsabilidade (Nota do Autor).

⁵⁵ A MB possui atualmente 32 Capitâncias dos Portos, 14 Delegacias e 23 Agências, distribuídas em todo o território nacional. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/dpc/node/3503>>. Acesso em: 19 de junho de 2022.

Por fim, a reestruturação do Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR), que passou a ser denominado como Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz), que será abordado a seguir.

3.6 - O COMANDO DE OPERAÇÕES MARÍTIMAS E PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA AZUL

Conforme já pudemos perceber, a atuação eficiente e eficaz no âmbito da proteção marítima possui forte dependência da atuação interagências e do trabalho de inteligência, de forma a possibilitar uma abordagem ampla e proativa.

No caso brasileiro, a Lei Complementar nº 97/1999, que versa sobre o preparo e emprego da Forças Armadas, delega à MB, por meio do artigo 17, as atribuições subsidiárias particulares de:

IV - Implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

V - Cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (BRASIL, 1999).

Com base nas experiências e desafios encontrados na coordenação da segurança de eventos de grande vulto no Brasil, como a Copa do Mundo de Futebol de 2014, os Jogos Olímpicos Rio 2016, entre outros, a MB reestruturou o então Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (COMCONTRAM), ativando o CISMAR em outubro de 2018, atribuindo um foco ainda maior no caráter interagências da segurança marítima (MALAFAIA, 2019).

Em novembro de 2021, esse Centro passou por nova reestruturação, buscando uma maior eficiência para se contrapor aos desafios que se apresentam nesse ambiente operacional dinâmico, inconstante e com múltiplas vulnerabilidades.

Outro desafio imposto nessa nova estrutura foi a implementação da doutrina de Maritime Operation Center (MOC)⁵⁶, utilizada pela marinha norte-americana, com o objetivo de prover uma estrutura de comando e controle efetiva para o apoio ao processo de tomada de decisão no nível operacional (US NAVY, 2013).

A ativação do COMPAAz, conforme a Portaria nº 350 de 2021 do Comandante da Marinha, fruto da fusão do CISMAR com a Subchefia de Operações do Comando de Operações Navais, comandado por um Contra-almirante, demonstra a ênfase atribuída pela MB para a evolução da consciência situacional marítima e das doutrinas, táticas, técnicas e procedimentos de proteção marítima e operações interagências⁵⁷.

Dessa forma, podemos perceber que o PEM 2040 apresenta aspectos correlatos com as proposições de Geoffrey Till sobre o Poder Marítimo e quanto à tarefa de manutenção da boa ordem no mar. No que se refere a ela, a MB demonstra compreendê-la em uma visão mais pós-moderna e colaborativa, além de, por meio das ações realizadas em 2021, buscar alcançar os seus requisitos, principalmente na consciência situacional marítima.

CONCLUSÃO

Ao longo desta pesquisa, buscamos analisar o planejamento estratégico da MB, e suas implementação, em relação à tarefa de proteção marítima. Pudemos, então, identificar os pontos de conexão entre o PEM 2040 e a perspectiva de Geoffrey Till, no que se refere à percepção e conceituação do Poder Marítimo e à tarefa da manutenção da boa ordem no mar, sendo esta última análise apoiada por outras teorias contemporâneas de proteção marítima.

Sendo assim, percebemos que a MB, a exemplo do proposto por Till, compreende o Poder Marítimo brasileiro sob a ótica dos seus inputs e outputs, focando o seu planejamento estratégico principalmente no segundo aspecto, buscando compreender as oportunidades de exploração daquilo que acontece no mar, baseado no seu impacto sobre as atividades em terra. Essa visão é reforçada ao explorarmos a concepção da defesa da Amazônia Azul como fator de sobrevivência e prosperidade para o Brasil,

⁵⁶ Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-ativa-o-comando-de-operacoes-maritimas-e-protecao-da-amazonia-azul-0>>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

⁵⁷ Portaria nº 350/MB/MD, de 23 de novembro de 2021, publicada no Diário Oficial da União nº 220, de 24 de novembro de 2021, seção 1, p. 23. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/11/2021&jornal=515&pagina=23&totalArquivos=126>>. Acesso em: 18 de junho de 2022.

o que mais uma vez se demonstra alinhado com a teoria de Geoffrey Till, ligando o incremento do Poder Marítimo ao desenvolvimento das expressões do Poder Nacional, com ênfase na econômica.

Ainda nesse contexto, a MB destaca a relação simbiótica entre o desenvolvimento das parcelas civil e militar do Poder Marítimo, e busca impulsionar o ciclo virtuoso marítimo, fomentando a evolução dos ativos marítimos e da indústria nacional, ao mesmo tempo que caminha para o desenvolvimento do núcleo do seu Poder Naval. Consoante a isso, observamos ainda o seu papel destacado no desenvolvimento da mentalidade marítima da sociedade brasileira e na formulação de políticas marítimas efetivas e de uma gestão integrada do mar, apontados por Till como requisitos para manutenção da boa ordem no mar.

No que se refere à defesa em amplo espectro da Amazônia Azul, além de contemplar as ameaças estatais tradicionais, por meio do conceito do Combate no Mar, a MB adota um novo conceito estratégico marítimo-naval, denominado Combate pelo Mar, voltado para a garantia dos interesses nacionais no que se refere ao melhor aproveitamento dos atributos do mar.

Ao empregar tal conceito, intimamente ligado à tarefa da proteção marítima, podemos perceber uma tendência da MB em caminhar para exercê-la de forma mais inclusiva, conforme descrito por Geoffrey Till, compreendendo, inicialmente a nível nacional, que esta possui o caráter essencialmente de interoperabilidade e interações. Indo mais além, a percepção de que a melhor forma de combater as ameaças à boa ordem nas suas águas jurisdicionais é contendo-as antes que se aproximem, podemos identificar ainda mais as características pós-modernas e colaborativas da MB nessa tarefa, incentivando e fomentando a troca de experiências e informações com outras marinhas do nosso entorno estratégico e buscando oportunidades de desenvolver a interoperabilidade ao mesmo tempo que exercita a Diplomacia Naval.

Dessa forma, é possível afirmarmos que a dimensão geopolítica da segurança marítima se pronuncia nas ações da nossa força naval, projetando o Poder Nacional junto às marinhas e Estados que compõem o entorno estratégico brasileiro, e com os quais o Brasil desenvolve alianças, como na ZOPACAS e em parcerias bilaterais.

Com base na relevância das conclusões alcançadas, podemos considerar que o desenvolvimento de estudos relacionados à

proteção marítima, tanto no nível estratégico quanto no operacional e no campo doutrinário, juntamente com o acompanhamento das ações em andamento e dos resultados de iniciativas como o “PIB do Mar” são fundamentais para que possamos compreender cada vez melhor a relação entre o Brasil e a Amazônia Azul, buscando potencializar o nosso Poder Marítimo.

THE BRAZILIAN NAVY STRATEGIC PLAN AND THE COMBAT FOR THE SEA: CONNECTIONS WITH MAINTENANCE OF GOOD ORDER AT SEA ACCORDING TO GEOFFREY TILL.

ABSTRACT

The aim of this research is to analyze the Brazilian Navy strategic plan and its implementation, with focus on the task of maritime security, identifying its main connections with Geoffrey Till's concepts and propositions. It is possible to realize that the Brazilian Navy perceives the Brazilian Seapower in line with that proposed by Till, based on its inputs and outputs. Still in this context, the Brazilian Navy seeks to boost the maritime virtuous cycle, acting simultaneously in the evolution of maritime resources and in the development of its Naval Power. About maritime security, it identifies an increase importance, represented by the maritime-naval strategic concept of "Combat for the Sea", in addition to a tendency to exercise it in a more inclusive way, coinciding with the characteristics of postmodern navies. Therefore, the Brazilian Navy turns to the interoperability and interagency characteristics of maritime security and seeks greater interaction and collaboration with other navies and international agencies. It is also possible to identify the action on the geopolitical dimension of maritime security, exercising Naval Diplomacy and projecting the National Power, using a collaborative approach, in the maritime areas of interest and together with the bordering States to the Brazilian strategic environment.

Keywords: Brazilian Navy; Maritime Power; Maritime Security; Seapower; Strategic Plan.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. O Poder Marítimo: um conceito polissêmico. In: SANTOS, Thauan (org.). Economia do Mar e poder marítimo. Rio de Janeiro: Alpheratz, 2021.

ANP. 2021. Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis: 2021 / Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Rio de Janeiro: ANP, 2008- Disponível para download em: <<http://www.gov.br/anp>>.

BARBOSA JUNIOR, Ilques. Oceanopolítica: conceitos fundamentais. In: BARBOSA JUNIOR, Ilques e MORE, Rodrigo Fernandes (org.). Amazônia Azul: Política, Estratégia e Direito para o Oceano do Brasil. Rio de Janeiro: FEMAR, 2012. Cap. 9.

BELHABIB, Dyhia and Philippe Le Billon. Fish crimes in the global oceans. *Science Advances*, Vol 8, 2022. Disponível em: <<https://science.org/doi/10.1126/sciadv.abj1927>>.

BOOTH, Ken. *Navies and Foreign Policy*, Routledge Revivals. London: Routledge, 2014. 294p.

BRASIL. Decreto nº. 99.165, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL. Lei Complementar nº. 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>.

BRASIL, Marinha do Brasil. Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040). Estado-Maior da Armada, Brasília-DF, 2020. 88p.

BRASIL, Ministério da Defesa. Glossário das Forças Armadas - MD35-G-01, 5ª Edição. Brasília, 2015.

BUEGER, Christian. *What is Maritime Security? Marine Policy*. Londres, Vol 53, p. 159-164, 2015.

- GERMOND, Basil. The geopolitical dimension of maritime security. *Marine Policy*. Londres, Vol 54, p. 137-142, 2015.
- GROVE, Eric. *The Future of Sea Power*. Annapolis: Naval Institute Press, 1990. 280p.
- MALAFAIA, Guilherme Lopes. *Operação Interagências: um novo conceito de operação para o CISMAR*. Rio de Janeiro: ESG, 2019.
- SANTOS, Thauan et al. *Amazônia Azul e Recursos Naturais*. In: SANTOS, Thauan (org.). *Economia do Mar e poder marítimo*. Rio de Janeiro: Alpheratz, 2021a.
- SANTOS, Thauan. *Economia do Mar: Agenda Global e o caso do Brasil*. *GEM Policy Brief*, Vol 1, nº 1, p. 4-11, 2021b.
- SANTOS, Thauan. *Economia do Mar: Conceito, Mensuração e Setores*. In: SANTOS, Thauan (org.). *Economia do Mar e poder marítimo*. Rio de Janeiro: Alpheratz, 2021c.
- SOUZA, Rogério Mariano. *A Geopolítica dos Cabos Submarinos*. Palestra proferida virtualmente no dia 12 de abril de 2021, organizada pelo Núcleo de Avaliação da Conjuntura, da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro: EGN, 2021.
- SPELLER, IAN. *Understanding Naval Warfare*, 2nd ed. London: Routledge, 2019. 237p.
- TILL, Geoffrey. *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 4th ed. London: Routledge, 2018. 458p.
- US NAVY. *Navy Tactics, Techniques, and Procedures*. Maritime Operations Center (NTTP 3-32.1). Norfolk: Department of the Navy, 2013.
- WEDIN, Lars. *Estratégias Marítimas no século XXI: A contribuição do Almirante Castex*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2015. 235p.

■ Recebido em 22 / 09 / 2022

Aprovado em 16 / 12 / 2022

A EMPRESA MILITAR PRIVADA BLACKWATER EM FACE DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO NA GUERRA DO IRAQUE: ESTUDO DE CASO DA PRAÇA NISOUR

Júdice Gonçalves de Oliveira Neto
José Carlos Pinto

RESUMO

Esta pesquisa objetiva encontrar elementos fáticos e de Direito atinentes à atuação da Empresa Militar Privada Blackwater nos eventos na praça Nisour, em 2007, durante a Guerra do Iraque, quando essa empresa contratada praticou, aparentemente, atos próprios de integrantes de força armada, matando dezessete iraquianos. O trabalho aponta possíveis soluções, alinhadas com o Direito Internacional Humanitário e com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, diante das práticas beligerantes da Blackwater. É utilizado o arcabouço jurídico internacional em vigor no ano de 2007, assim como da Corte Internacional de Justiça, para sinalizar possíveis caminhos legais passíveis de serem utilizados naquela ocasião. Também é estabelecido um diálogo com as inovações legislativas pós eventos da praça Nisour. Almeja-se, assim, estabelecer uma compreensão mais clara da atuação de Empresas Militares Privadas, no contexto de conflitos armados, e as possíveis implicações em face do Direito Internacional. Neste tocante, empregam-se as Convenções de Genebra de 1949 e os dois Protocolos Adicionais, de 1977, aliados às regras consuetudinárias e normas mais recentes, que lançam luz mais objetiva sobre aspectos legais atinentes à utilização de empresas contratadas para prestação de serviços especializados de segurança em conflitos armados.

Palavras-chave: Direito Humanitário; Direito Internacional dos Conflitos Armados; Private Military Companies; Blackwater; Empresas Militares Privadas; Guerra do Iraque; Mercenários.

INTRODUÇÃO

A Guerra do Iraque (2003 a 2011) evidenciou uma nova configuração do teatro de operações. Naquele conflito, além dos militares, combatentes convencionais das Forças Armadas dos Estados Unidos da América (EUA) e demais membros da coalizão, havia no território iraquiano mais de vinte mil indivíduos contratados pelas Private Military Companies (PMC), ou Empresas Militares Privadas (EMP), para desempenhar as mais diversas funções, inclusive ações na linha de frente do combate (SINGER, 2004, p. 3).

O Direito Internacional Humanitário (DIH), que objetiva, em última análise, minimizar o sofrimento causado pela guerra, dispõe sobre a participação *sui generis* de mercenários, no contexto de conflitos armados, mas não trata especificamente das EMP, as quais empregam por vezes pessoas que participam diretamente das hostilidades. Sendo assim, surgem importantes indagações que requerem análise.

No Conflito do Iraque, a participação da EMP Blackwater USA (atualmente Constellis), contratada pelos EUA, é bastante conhecida. A notoriedade mundial resultou, principalmente, de dois acontecimentos. Primeiro, devido ao ataque praticado por insurgentes iraquianos que mataram e queimaram os corpos de quatro americanos contratados pela Blackwater, próximo da cidade iraquiana de Fallujah, em 2004 (THE GUARDIAN, 2004). Segundo, devido à ação de empregados da empresa que, em 2007, abriram fogo e mataram dezessete iraquianos na praça Nisour, em Bagdá (NYTIMES, 2007).

Ainda durante a Guerra do Iraque, a então Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), instituiu um Grupo de Trabalho para discutir a utilização de mercenários como meio de violação dos direitos humanos. O Grupo destacou a responsabilidade dos Estados beligerantes, uma vez que estes detêm o monopólio do uso da força em um conflito. Enfatizou também que os Estados devem assegurar o cumprimento das regras de DIH por todos os atores subordinados aos seus ditames (ROCHA, 2017, p. 50).

Compreender quais regras do DIH devem ser aplicadas perante ações de combate efetuadas por integrantes das EMP, como a Blackwater, tem um significado relevante, pois a atuação de empresas desse segmento tem crescido muito, segundo estudo realizado pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) (ICRC, p. 5, 2009). Por conseguinte, a presença de EMP em conflitos pode aumentar ao longo do século XXI.

Ademais, a crescente participação de EMP nos conflitos armados revela uma dicotomia que precisa ser equacionada, pois se os integrantes

das EMP receberem a alcunha de “mercenários” nos Conflitos Armados Internacionais (CAI), por participarem das hostilidades, mas não fazer jus, por exemplo, à proteção conferida aos prisioneiros de guerra. Por outro lado, considerando-se que os funcionários das EMP recebam o status de civis, não poderão ser alvos de ataque, mas também não poderão participar das hostilidades, tanto nos CAI, quanto nos Conflitos Armados não-Internacionais (CANI).

É relevante também analisar a existência de responsabilidade objetiva dos Estados contratantes dos serviços de EMP, quando tais empresas extrapolam as competências contratuais, deixam de se comportar como civis prestadores de serviços não beligerantes e passam a participar do combate como se fossem agentes constituintes da força armada.

Sendo assim, o presente trabalho objetiva verificar possível violação ao DIH ou ao DIDH diante da participação da EMP Blackwater, nas ações militares na praça Nisour, em Bagdá (Iraque), em 2007, e, diante desse quadro, ponderar sobre a melhor solução para o problema, à luz do DIH e do DIDH.

Esta pesquisa se destina, principalmente, aos assessores jurídicos das FFAA, aos alunos dos cursos de altos estudos das FFAA e ao meio acadêmico civil de modo amplo, que desejem ou precisem se familiarizar com as nuances da participação de EMP nos conflitos armados frente ao DIH, tendo como o paradigma a atuação da Blackwater nos eventos emblemáticos da praça Nisour.

Para que seja alcançado o objetivo, esta pesquisa desenvolve-se em quatro seções. Inicialmente, na primeira seção, estuda-se a tipologia da Guerra do Iraque por ocasião dos eventos envolvendo a EMP Blackwater nos eventos da praça Nisour, bem como apresenta-se o referencial teórico sobre a legitimidade para participar das hostilidades em consonância com o DIH. Por conseguinte, a segunda seção recorda a trajetória da EMP, seu surgimento, desenvolvimento e como foi contratada pelo governo norte-americano para atuar na Guerra do Iraque. A terceira seção coloca os eventos da praça Nisour frente ao DIH e ao DIDH, tratando da aplicação do direito internacional diante dos fatos, assim como tratando da responsabilização do Estado contratante. A quarta seção expõe um panorama das principais atualizações legislativas estabelecidas após os eventos de 2007 na praça Nisour. Finalmente, a conclusão traz o resultado sintético de toda a pesquisa.

A pesquisa adotou a metodologia descritiva e exploratória, utilizando como fontes primárias as normas internacionais sobre o tema, principalmente as Convenções de Genebra de 1949 e os dois Protocolos Adicionais de 1977, destacadamente o Protocolo II; resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), estudos do Comitê Internacional

da Cruz Vermelha (CICV); o Documento de Montreux; o Código Internacional de Conduta para Provedores de Serviços de Segurança Privada e o Relatório do Grupo de Trabalho da ONU sobre EMP; a bibliografia especializada sobre o assunto, além de documentos oficiais dos Estados. O trabalho encerra com as referências bibliográficas utilizadas na pesquisa.

Espera-se, ao final, que este artigo possa contribuir para a maior compreensão das normas do DIH e DIDH, além de auxiliar as Forças Armadas (FFAA) do Brasil na elaboração de futuras pesquisas sobre a participação de mercenários e Empresas Militares Privadas em conflitos armados, pois o DIH deve ser amalgamado no tempo de paz para ser melhor empregado na guerra.

1 - REFERENCIAIS TEÓRICOS

Nesta seção, composta por duas subseções, estuda-se a tipologia do conflito do Iraque, bem como os fundamentos teóricos da pesquisa. Na primeira, analisa-se a tipologia do conflito de acordo com o DIH e a fundamentação teórica sobre o direito de participar das hostilidades. Na segunda seção reflete-se sobre o fenômeno EMP.

1.1 - TIPOLOGIA DA GUERRA DO IRAQUE EM 2007

O sofrimento causado pelas duas Grandes Guerras fez com que a comunidade internacional intensificasse o apoio à proteção humana, especialmente aos civis, principais vítimas dos conflitos armados. Nessa esteira, em 1949, por meio das quatro Convenções de Genebra, foram incrementadas as proteções aos feridos, doentes, náufragos, prisioneiros de guerra e civis. Os dois Protocolos Adicionais, de 1977, conferem regras mais específicas, também visando à proteção humana, dentro dos Conflitos Armados Internacionais e dos Conflitos Armados não-Internacionais (SWINARSKI, 1988, p. 40).

Uma vez que os artigos 2º e 3º comuns às quatro Convenções de Genebra de 1949, bem como os Protocolos I e II adicionais às Convenções, distinguem as tipologias de Conflito Armado Internacional (CAI), e Conflito Armado não-Internacional (CANI), no DIH, observa-se a necessidade de se atentar para tal distinção, pois ela é essencial para estabelecer qual o tipo de tratamento jurídico que será dado ao conflito. A depender da tipologia, haverá, por exemplo a figura do “combatente” e do “prisioneiro de guerra”, que incide sobre o CAI, mas não está presente no CANI.

Desse modo, sob a ótica jurídica, os conflitos armados são definidos como CAI ou CANI, não há nenhum outro tipo de conflito armado exceto esses dois (CICV, 2008). Doutrinariamente, divide-se os CANI em: CANI de Alta Intensidade e CANI de Baixa Intensidade; sendo que, no CANI de Alta Intensidade os insurgentes “possuem comando organizado, controlam parte do território e realizam operações contínuas e concertadas”, o que não acontece nos CANI de baixa intensidade. Para os CANI de Alta Intensidade aplica-se o Protocolo Adicional II, assim como o artigo 3o, comum às Convenções de Genebra de 1949. Por sua vez, para o CANI de Baixa Intensidade adota-se o artigo 3o, comum às Convenções de Genebra de 1949. O DIDH é aplicável a conflitos armados independentemente da tipologia, seja CAI ou CANI.

O artigo 2º, comum às Convenções de Genebra de 1949 auxilia na definição tipológica do CAI:

Afora as disposições que devem vigorar em tempo de paz, a presente Convenção se aplicará em tempo de guerra ou qualquer outro conflito armado que surja entre duas ou mais das Altas Partes Contratantes, mesmo que o estado de guerra não seja reconhecido por uma delas. A Convenção se aplicará, igualmente, em todos os casos de ocupação da totalidade ou de parte do território de uma Alta Parte Contratante, mesmo que essa ocupação não enfrente resistência militar.

De acordo com talartigo os CAI são aqueles conflitos em que se enfrentam as “Altas Partes Contratantes”, que são os Estados. Portanto, ocorre um CAI quando um ou mais Estados lançam mão das suas forças armadas para atacar outro Estado. A existência de um CAI independe da declaração formal de guerra ou reconhecimento da situação. O Protocolo Adicional I, no artigo 1º, par. 4, estende o conceito de CAI também para “os conflitos armados nos quais os povos lutam contra a dominação colonial, ocupação estrangeira ou regimes racistas” (CICV, 2008).

Por conseguinte, o artigo 1º, do Protocolo Adicional II, define o campo de aplicação material nos CANI de alta intensidade, nos seguintes termos:

O presente Protocolo, que desenvolve e completa o Artigo 3 comum às Convenções de Genebra de 1949, sem

modificar suas condições de aplicação, atuais, se aplica a todos os conflitos armados que não estiverem cobertos pelo Artigo 1 do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, relativo à proteção de vítimas dos conflitos armados internacionais (Protocolo I) e que ocorra no território de uma Alta Parte Contratante entre suas Forças Armadas e Forças Armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a direção de um comando responsável, exerçam sobre uma parte desse território um controle tal que lhe permita realizar operações militares contínuas e concentradas e aplicar o presente Protocolo.

Sendo assim, o CANI não pode ser confundido com os distúrbios internos, tumultos ou atos de grupos criminosos. Desse modo, para ser definido como CANI faz-se necessário que os confrontos armados atinjam um nível de severidade mais alta. Dois sinalizadores importantes, entre outros, são: a) grande número de participantes insurgentes; e b) emprego das forças armadas, de forma não esporádica e como principal instrumento estatal, diante da impossibilidade de contenção pelas forças policiais (CICV, 2008). No CANI, os grupos armados que opõem ao governo local não fazem jus ao status de “combatente” e, caso sejam presos, a eles não se aplicará o regime jurídico de prisioneiro de guerra; diante disso, é de melhor alvitre atribuir-lhes a terminologia de “grupos armados” “insurgentes”, “grupos hostis” ou “rebeldes”.

Consoante a jurisprudência sedimentada no Caso “Dusko Tadic” do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII), a distinção entre um “distúrbio interno” e um CANI dependerá da intensidade das ações e do grau de organização do grupo armado rebelde.

A decisão do TPII para o caso do sérvio-bósnio Dusko Tadic, condenado pela Corte em 1997 foi contestada. O argumento contra o julgamento proferido foi o de que o DIH, positivo ou costumeiro, não seria aplicável diante de um conflito armado não internacional. No entanto, o TPII, sem esgotar a discussão sobre o assunto, entendeu que o controle global pode ser “aplicável e adequado” como parâmetro para decidir se um conflito armado é CAI ou CANI.

O DIH, portanto, possui um regramento específico para os CANI. Mesmo sem se falar em partes conflitantes claramente determinadas e identificadas, a autoridade detentora do poder estatal utilizará as forças armadas, normalmente apoiadas pelas forças de segurança pública, para deter os atos de violência e restabelecer a ordem. Mesmo num cenário de

distúrbio, o Estado, mais ou menos estruturado, não pode prescindir das regras do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)¹ (SOUZA, 2008, p. 41). Conflitos infranacionais motivados por política, religião, etnia ou economia podem receber a classificação de CANI (SWINARSKI, 1988, p. 31).

No que concerne ao DIH, o artigo 3º, comum às quatro Convenções de Genebra de 1949, confere um nível de proteção mínima ou residual ao CANI, lembrando-se que o regramento jurídico para o CAI é mais extenso e profundo no direito internacional. Até o advento do II Protocolo Adicional de 1977, somente o artigo 3º comum era aplicado ao CANI.

Mônica Souza entende que “mesmo que não haja uma aplicação formal das normas humanitárias, deve-se falar em aplicação por analogia ou aplicação indireta do Direito Humanitário” (SOUZA, 2008). Assim, estabelece o artigo 3o, comum às quatro Convenções de Genebra, deixando clara a vocação do DIH para tolerar apenas a violência estritamente necessária nos CAI ou CANI:

... pessoas que não participarem diretamente do conflito, incluindo membros das forças armadas que tenham deposto as armas e pessoas que tenham sido postas fora de combate por enfermidade, ferimento, detenção, ou qualquer outra razão, devem em todas as circunstâncias serem tratadas com humanidade, sem qualquer discriminação desfavorável baseada em raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo.

Um delineamento interessante do CANI de alta intensidade é apresentado por SWINARSKI (1988, p. 49), que explica as características dessa categoria de CANI em consonância com o Protocolo Adicional II:

O conflito realiza-se no território de um Estado; as forças armadas deste Estado opõem-se às forças armadas ou grupos armados que não reconhecem a sua autoridade; estas forças e estes grupos devem estar sob o comando de uma autoridade responsável; devem exercer um domínio sobre uma parte do território desse Estado que lhes permita realizar operações militares contínuas e acordadas, e aplicar as disposições de direito humanitário do Protocolo II.

O CAI¹ tem regras e definições mais rígidas que o CANI no ordenamento internacional. No entanto, tanto no CAI quanto no CANI existe um princípio central: quem não participa diretamente das hostilidades ou dos atos insurgentes não pode ser alvo de ataque direto.

Os princípios e tratados internacionais são fontes do Direito Internacional, assim como as normas consuetudinárias internacionais, consoante entendimento consolidado perante as cortes internacionais. Corroborando esse entendimento, o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, no seu artigo 38, confere ao costume internacional o status de fonte de Direito para justificar a tomada de decisão neste ou naquele sentido. As regras consuetudinárias também são aplicadas no âmbito internacional, “porque em alguns sistemas legais somente regras consuetudinárias são aplicáveis no direito interno” (BOUVIER, SASSÓLI, 1999, p. 109).

Ana Maria Bierrenbach aponta três diferentes teorias sobre a relação entre o DIDH e o DIH:

A integracionista, que sustenta a fusão entre o DIH e o DIDH, argumentando que por sua primazia cronológica, o DIH seria a base dos direitos humanos; a separatista, que sustenta a tese de que se trata de dois ramos distintos do Direito Internacional Público e acentua a diferença de finalidades: o DIH protegeria os indivíduos nos casos em que os indivíduos são vítimas de conflitos armados; e a tese complementarista, que afirma que são ramos diferentes que se complementam, uma vez que o DIDH tem como objetivo garantir, em todo o momento, aos indivíduos, desfrutar dos direitos e das liberdades fundamentais e protegê-los das calamidades (2011, p. 106-107).

Hodiernamente, o Direito Internacional referente às EMP e ao mercenarismo conta com novas e importantes contribuições, como: Documento de Montreux²; Código Internacional de Conduta para Provedores

¹O DIDH aplica-se em qualquer situação e tem como titular todo e qualquer ser humano. O DIH, por sua vez, estabelece regras para os CAI e CANI. SWINARSKI, Christophe. Introdução ao Direito Internacional Humanitário. CICV. Brasília, 1999

²O “Documento de Montreux contempla as obrigações legais internacionais e boas práticas pertinentes a Estados relacionados com operações de companhias de segurança militares privadas durante conflitos armados” é um acordo internacional não vinculante, aberto para assinatura,

de Serviços de Segurança Privada; Associação do Código Internacional de Conduta (The International Code of Conduct Association – ICoCA); Grupo de Trabalho da ONU sobre Mercenários; o Grupo de Trabalho da ONU sobre EMP; e Convenção Internacional contra o Recrutamento, Utilização, Financiamento e Treinamento de Mercenários. Todas essas normas contribuem para delimitação do poder das EMP, bem como responsabilização de EMP e Estado contratante dentro do cenário beligerante.

1.2 - DIREITO DE PARTICIPAR DAS HOSTILIDADES

A tentativa de minimizar os efeitos nocivos da guerra é quase tão antigo quanto a própria guerra. O célebre Código de Hamurabi, embora não se voltasse exclusivamente para o Direito da Guerra, já constava como primeiras palavras: “prescrevo estas leis para impedir que o mais forte oprima o mais fraco³”, demonstrando a importância para aquele governo de que não houvesse opressão desnecessária.

Na história contemporânea, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, desde a sua criação no final do século XIX, tem desempenhado importância central na normatização do DIH, ramo do Direito Internacional que intenta balizar o comportamento dos Estados perante os indivíduos nos conflitos armados (SOUZA, 2008, p. 22). Sendo assim, o DIH estabelece regras sobre quem tem proteção especial e quem pode participar do conflito armado.

1.3 - COMBATENTES E CIVIS

Os civis, maiores vítimas dos conflitos armados, recebem do DIH um status especial de proteção. No entanto, a Lei também lhes impõe obrigações para que haja a proteção conferida (ICRC, 2009, p. 4). O art. 50 do Protocolo Adicional I define que é civil toda pessoa que não pertença a uma das categorias a que se refere o artigo 4, letra A, itens 1), 2), 3) e 6) da Terceira Convenção e o artigo 43 do Protocolo I. Sendo assim, a definição de civis se dá por exclusão. Logo, são considerados civis aqueles que não são: a) membros das forças armadas de uma Parte no conflito; b) membros das

desde 2008, e que conta com 58 Estados signatários, além da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), União Europeia e Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

³ O Código Hamurabi representa um conjunto de leis escritas, sendo um dos exemplos mais bem preservado desse tipo de texto. É um monumento monolítico talhado em rocha de diorito, sobre o qual se dispõem 46 colunas de escrita, com 282 leis em 3600 linhas. O Código de Hamurabi foi traduzido por Jean-Vincent Scheil, no início do século XX e encontra-se no Museu do Louvre, em Paris, exposto para visitação.

milícias e dos corpos de voluntários que façam parte dessas forças armadas; e c) membros de outras milícias e dos outros corpos de voluntários, incluindo os dos movimentos de resistência organizados e pertencente a uma Parte no conflito operando fora ou no interior do seu próprio território, devendo, nos últimos casos, haver subordinação, sinal distintivo, armas a vista.

Segundo o DIH, os civis não podem fazer parte das hostilidades. A prerrogativa é das forças armadas, os quais possuem legitimidade jurídica para a participação no conflito, exceto aqueles que são parte do pessoal sanitário e religioso. Dito de outro modo, o princípio da distinção é o foco da tutela oferecida aos civis, isto é, os beligerantes têm o dever de, em todo momento, distinguir objetivos civis de objetivos militares, pois é vedado o ataque direto contra civis. Neste caminho anda o art. 48 do Protocolo Adicional I:

A fim de garantir respeito e proteção civil e aos bens de caráter civil, as partes em conflito deverão sempre fazer distinção entre população civil e a dos combatentes, entre os bens de caráter civil e os objetivos militares e, em consequência, dirigirão suas operações unicamente contra os objetivos militares.

O escopo da citada norma é conferir a imunidade protetora dos não combatentes às pessoas que não portam armas em um conflito e não podem sofrer ataques deliberados ou serem vítimas de danos sistemáticos; “essa categoria inclui civis desarmados, soldados que se renderam e soldados feridos com gravidade suficiente para impedi-los de se defender”. (MINGST, 2014, p. 378).

No século XVIII, o filósofo Jean-Jacques Rousseau já escrevia sobre a limitação da violência desnecessária nos conflitos armados, declarou:

Sendo o fim da guerra a destruição do Estado inimigo, tem-se o direito de matar os defensores quando estejam de armas na mão, porém, uma vez elas entregues e eles rendidos, deixam de ser adversários e instrumentos do inimigo, transformando-se simplesmente em homens sobre cuja vida não há direito algum (ROUSSEAU, 2018, p. 30)

Como agentes dos Estados, os combatentes gozam de prerrogativas e status diferentes daqueles destinados aos civis. A denominação de

“combatente” é exclusiva para indivíduos que formalmente fazem parte das forças armadas dos Estados beligerantes. Desse modo, espera-se, de acordo com o Direito da Guerra, que os militares ajam em conformidade com os limites estabelecidos pelo DIH, para que eles mesmos também usufruam dos benefícios constantes na norma, em caso, por exemplo, de captura ou rendição.

O citado princípio da distinção, consagrado no DIH estabelece, nas palavras de BOUVIER e SASSÓLI (1999) que:

todos os envolvidos nos conflitos armados devem distinguir entre as pessoas assim definidas: os combatentes de um lado e os civis do outro lado. Os combatentes também devem distinguir-se, (permitindo aos seus inimigos diferenciá-los) de outras pessoas, ou seja, dos civis, que não devem ser atacados, nem participar diretamente das hostilidades (BOUVIER, SASSÓLI, 1999).

Os não-combatentes que “participem diretamente das hostilidades” perdem a imunidade conferida aos civis e podem ser alvo de ataques. As normas internacionais não definem o que quer dizer participar diretamente das hostilidades. No entendimento do CICV a participação direta nas hostilidades quer dizer realizar atos de guerra que, por sua natureza ou propósito, são suscetíveis de causar danos ao pessoal ou ao material das forças armadas inimigas (CICV, 2008). É somente durante tais participações diretas que um civil perde sua imunidade e pode se tornar um alvo no conflito. Por sua vez, em diversas situações pode restar dúvida quanto a se o indivíduo realiza ou não atividades próprias do combate.

Como militares formalmente constituintes das forças armadas, os combatentes são passíveis de ações lesivas na guerra, podendo ser alvo de ataque. Por outro lado, gozam do direito de, sendo capturados, receberem o tratamento conferido aos prisioneiros de guerra em um CAI, como estabelece a III Convenção de Genebra de 1949. Desse modo, combatentes lutando pelos seus Estados, via de regra, não podem ser tratados como criminosos.

O tratamento diferenciado dado aos combatentes envolve também o direito de portar armas, causar dano e morte aos adversários sem poder ser julgados por esses atos, quando praticados dentro dos limites previstos para utilização da força. Nas sociedades contemporâneas, os civis são impedidos de praticar esses atos que na guerra os combatentes podem legitimamente praticar.

Por sua vez, milícias e os membros de outros corpos de voluntários também podem participar dos CAI, desde que obedçam aos seguintes requisitos, de acordo com a III Convenção artigo 4o, A: (a) o de ser comandado por um responsável por seus subordinados; (b) a de ter um sinal distintivo fixo reconhecível à distância; (c) o de portar armas abertamente; (d) a de conduzir suas operações de acordo com as leis e costumes da guerra.

1.4 - MERCENÁRIOS

Campanhas militares com a participação de mercenários remontam à Antiguidade. O ateniense Xenofonte, no final do século V a.C., já narra os combates que liderou à frente dos seus “dez mil mercenários”. A Renascença italiana, por sua vez, testemunha a participação dos condottieri, responsáveis pela assunção e derrubada de príncipes. Eram contratados formalmente por uma condotta (contrato), e eram responsáveis por comandar as forças dos principados mais poderosos da Itália, a exemplo dos Sforza (BRUYÈRE-OSTELLS, 2011, p. 8).

BRUYÈRE-OSTELLS define mercenários no sentido militar como sendo o indivíduo que serve a uma organização ou a um governo estrangeiro como “prestador de serviço que, independentemente das causas, motivações, acontecimentos, meios de recrutamento e de retribuição, coloca uma força armada à disposição de um empregador (público ou privado)” (BRUYÈRE-OSTELLS, 2011, p. 8). No DIH o mercenário não faz jus ao status de prisioneiro de guerra, mas tem reconhecida internacionalmente a garantia protetiva dos direitos humanos e aquelas dispostas no art. 75 do Protocolo Adicional I, de 1977 (BYERS, 2007, p. 147).

O artigo 47, do Protocolo Adicional I, define mercenário como sendo qualquer pessoa que preencha todos os requisitos que seguem:

- (a) é especialmente recrutado localmente ou no exterior para lutar em um conflito armado; (b) participa, de fato, diretamente nas hostilidades; (c) é motivado a participar das hostilidades essencialmente pelo desejo de ganho privado e, de fato, é prometido por ou em nome de uma parte em conflito, compensação material substancialmente em excedente do prometido ou pago a combatentes de patentes e funções similares nas forças armadas daquela parte, (d) não é nacional de uma parte

em conflito nem residente em território controlado por uma parte do conflito; (e) não é membro das forças armadas de uma Parte no conflito; e (f) não foi enviado por um Estado que não seja Parte no conflito em função oficial como membro de suas forças armadas.

Com a crescente participação dos mercenários nos conflitos armados, principalmente a partir dos anos 1960 e com a participação de soldados estrangeiros nas guerras de descolonização, a comunidade internacional passou a clamar por maior clareza na definição dessa categoria de indivíduos participantes das hostilidades. A demanda ganhou força no início do século XXI, sobretudo após as campanhas do Afeganistão e Iraque, devido aos inúmeros contratos de empresas que atuaram no conflito.

1.5 - EMPRESAS MILITARES PRIVADAS

A indústria militar privada surgiu no início da década de 1990 e três dinâmicas importantes contribuíram para o seu surgimento: o fim da Guerra Fria e o vácuo que ela produziu no mercado de segurança, as transformações na natureza da guerra e a ascensão normativa das privatizações (SINGER, 2003).

Enquanto a guerra no mundo em desenvolvimento se tornou “mais confusa” – aumentando a demanda por serviços militares profissionais, as forças armadas mais avançadas passaram a depender cada vez mais de tecnologia comercial de prateleira, que muitas vezes é mantida e operada por empresas privadas.

Houve também um impulso ideológico para a privatização e terceirização governamental, com muitas das antigas instituições do Estado – escolas, prisões e policiamento – entregues ao mercado. Isso criou um novo espaço e demanda para o estabelecimento das EMP. É importante notar que poucas mudanças parecem surgir no futuro próximo para combater qualquer uma dessas forças (SINGER, 2003).

Em inúmeras EMP atuantes nos ambientes de conflito armados os funcionários civis ativos não foram incorporados às forças armadas do Estado e desempenham funções que claramente não envolvem sua participação direta nas hostilidades em nome de uma parte em conflito, ou seja, não exercem qualquer função de combate contínuo. Portanto, de acordo com o DIH, tudo indica que eles se enquadram na definição de civis.

Embora tenham direito à proteção contra ataques diretos, sua proximidade com as forças armadas e outros objetivos militares pode

expô-los mais do que outros civis aos perigos decorrentes de operações militares e, com isso, podem vir a sofrer “danos colaterais”, isto é morte ou lesão incidental. Destaca-se que, pelo DIH, é proibido realizar ataques diretos contra civis; entretanto, a ocorrência de “danos colaterais” é lícita, desde que a vantagem militar concreta e prevista de um ataque contra um objetivo militar seja superior ao nível de danos colaterais estimados (art. 37, 2, “a”, “iii”, do Protocolo Adicional I, de 1977).

A problemática perante o DIH existe quando as EMP contratadas exercem atividades que claramente são próprias dos combatentes. Neste caso, é possível que venham a preencher os requisitos que as assemelhem a um grupo mercenário, conforme disposto no art. 47 do Protocolo Adicional I, de 1977.

A participação de empresas privadas dando suporte num conflito armado não é desarrazoado, no entanto, não se espera que lutem, ou desempenhem atividade própria dos combatentes, sob pena de desvirtuar a diferença dada pelo ordenamento jurídico internacional entre civis e combatentes, os quais possuem direitos e deveres específicos no cenário da guerra. Usualmente, as EMP recrutam o seu pessoal no país onde tem sede e em outros países.

Quadro 1 – Comparação entre mercenários e EMP

PONTOS OBSERVADOS	MERCENÁRIOS	EMP
Personalidade Jurídica	Individual	Empresa, Empresa multinacional
Motivação	Remuneração Individual	Lucro nos negócios
Relação Contratual	Dinheiro em troca de fidelidade temporária	Empregador, empregado Contratado, subcontratado
Clientes	Unidimensional, estatal ou não- estatal de cada vez	Multidisciplinar, ampla gama de clientes, estatais e não estatais
Enquadramento Jurídico	Proibidos pela Convenção da ONU de 1989. Não possuem normas de atuação	Leis dos países de origem e leis humanitárias internacionais
Organização	Ad hoc, unidades livres	Estrutura permanente
Escopo Operacional	Limitado, sem logística, sem engenharia	Amplo espectro de serviços
Escopo Geográfico	Um local, sub-regional	Global, regional
Hierarquia	Limitada	Rígida
Recrutamento	Sem critérios estabelecidos	Público e Especializado
Treinamento	Escasso, baseado na experiência	Conjunto, pré-missões

Fonte: Singer, P.W. (2008).

2 - A BLACKWATER

Nesta seção será recordada a trajetória da EMP Blackwater, seu surgimento, desenvolvimento e como a empresa foi contratada pelo governo norte-americano para atuar na Guerra do Iraque. Serão escrutinadas as atividades desenvolvidas pela Blackwater no Iraque e a dinâmica dos acontecimentos na praça Nisour, em Bagdá, que resultaram, em 2007, em 17 mortes e 20 feridos, todos iraquianos. A análise sobre o uso da força pela EMP e os reflexos frente ao DIH serão discutidos na terceira seção.

2.1 - BREVE HISTÓRICO DA BLACKWATER – SURGIMENTO, CRESCIMENTO E CONTRATOS COM O GOVERNO NORTE-AMERICANO

A Blackwater foi fundada em 1997, na Carolina do Norte, EUA, por um ex-membro dos do United States Navy's SEAL Teams (mais conhecidos como Navy SEALs). Surgiu no mercado realizando contratos governamentais para cursos de formação de policiais. As contratações se intensificaram, principalmente, após o massacre de Columbine⁴, em 1999. De 2001 em diante, sobretudo após o atentado às Torres Gêmeas, a empresa ampliou a gama de serviços, passando a oferecer aos clientes: consultoria em segurança e logística, apoio tático e formação para operação aérea (BRUYÈRE-OSTELLS, 2012, p. 202).

Com a ampliação das atividades, ela se desmembrou em segmentos especializados, surgindo, então, a Blackwater Training Center, Blackwater Target Systems, Blackwater Security Consulting, Blackwater Air, Blackwater Canine e Blackwater Maritime. Esta dispunha de diversos campos de treinamento, frota de veículos blindados Grizzly, para transporte de tropas e vinte helicópteros e aviões de combate. Segundo a Administração americana, em 2003 a Blackwater contava com 51 aeronaves (ROCHE, 2003, p. 106).

No início dos anos 2000, a Blackwater contratou mercenários de lugares como África do Sul, Grã-Bretanha e Nepal. Em 2006, trabalhavam para ela 23 mil soldados e 21 mil reservistas, posicionados em 9 países. Além disso, também atuou fortemente no mercado de segurança norte-americana para os oleodutos do mar Cáspio (SCAHILL, 2008, p. 230 e 430).

⁴ O Massacre de Columbine aconteceu em 1999 na Columbine High School, Colorado, USA, quando dois adolescentes do ensino médio mataram doze alunos e um professor e feriram mais vinte e quatro pessoas. Após o massacre a dupla cometeu suicídio na biblioteca da Escola.

Em 2005, logo após a destruição causada pelo furacão Katrina, em Nova Orleans, a Blackwater teve presença significativa, na coordenação do campo de desabrigados daquela catástrofe natural. Essa EMP também foi encarregada de proteger o estratégico oleoduto Bacu-Tiblissi-Ceyhan (BTC), que liga as jazidas do Mar Cáspio ao porto turco de Ceyhan e atravessa o Cáucaso. Ainda, participou de missões de formação de combatentes no Quênia e em Taiwan (SCAHILL, 2008, p. 375).

2.2 - A BLACKWATER NA GUERRA DO IRAQUE

A Guerra do Iraque (2003-2007) teve início quando, em 2003, uma coalizão liderada pelos EUA invadiu o território iraquiano sob o argumento de que o governo de Saddam Hussein dava guarida ao grupo terrorista Al-Qaeda e que havia naquele território armas de destruição em massa (BAYER, 2007, p. 60).

Em dezembro de 2003 Saddam Hussein foi preso. Em janeiro de 2005, com as eleições gerais, subiu ao poder a Aliança Nacional Iraquiana (ANI). Com isso, deixou de existir hostilidade entre o Estado Iraquiano e os membros da coalizão liderada pelos EUA.

O conflito armado no Iraque migrou, a partir do controle nacional da ANI, de CAI para CANI. Ou seja, ocorreu uma mudança na tipologia do conflito, ensejando a observância de outros dispositivos do DIH. Em 2007, lapso temporal recortado pela pesquisa, havia no Iraque um conflito armado entre, de um lado, o governo iraquiano apoiado pela coalizão, e, do outro lado, diversos grupos insurgentes, como Mujahideen Shura Council, the Islamic Army in Iraq, al-Qaeda in Iraq, the United Jihad Factions Council and Jaish al-Rashideen. Todo esse cenário ainda contava com a presença das diversas EMP operando no território iraquiano.

Essa guerra representou, principalmente no início, uma excelente oportunidade de contratos entre as EMP e altas autoridades estatais, como o embaixador dos EUA no Iraque e responsável pela Autoridade Provisória de Coalizão, Paul Bremer. Às atividades de segurança de autoridades, seguiram-se as de embaixada e administração das prisões. Em pouco tempo, a Blackwater tornou-se uma espécie de exército privado dentro do Estado Iraquiano (SCAHILL, 2008, p. 23).

Ainda que fosse a mais proeminente, a Blackwater não era a única EMP atuando na Guerra do Iraque. Além dela, outras 170 firmas mercenárias exerciam atividades contratadas durante o conflito. Naquela ocasião, as duas mais importantes concorrentes da Blackwater eram a DynCorp e a Triple Canopy (SCAHILL, 2008, p. 24). Ademais, a Blackwater

esteve presente tanto no Iraque, quanto no Afeganistão, seguindo o caminho aberto pelo Exército norte-americano (BRUYÈRE-OSTELLS, 2012, p. 201).

Embora esta pesquisa fique adstrita aos eventos que se sucederam na praça Nisour, de acordo com o International Military Forums (IMF), há registro de dez ocorrências, entre 2005 e 2007, em que a Blackwater praticou atos próprios de forças armadas na Guerra do Iraque (IMF, 2007). Importa destacar que data de junho de 2004 uma norma da Autoridade Provisória da Coalizão, conhecida como Ordem 17, que “garantia ampla imunidade a servidores privados trabalhando para os EUA no Iraque”. Esta Ordem previa que os funcionários de EMP da Coalizão não estavam sujeitos às leis e regulamentos iraquianos em assuntos relacionados aos termos e condições de seus contratos (SCAHILL, 2008, p. 24).

2.3 - OS EVENTOS DA PRAÇA NISOUR

A praça Nisour fica em Mansour, um distrito de Bagdá. Foi onde, no dia dezesseis de setembro de 2007, um comboio de empregados da Blackwater entrou em um congestionado cruzamento da praça. O comboio era composto por quatro veículo blindados modelo “Mamba” de fabricação sul-africana, com metralhadoras de calibre 7,62 montadas na parte superior (HURST; ABDUL-ZAHRA, 2007). Quando os veículos entraram na ruidosa e congestionada praça efetuaram uma manobra brusca e seguiram na contramão em uma rua de mão única (DASKAL, 2007).

De acordo com entrevista citada por SCAHILL (2004, p. 14), concedida pelo policial de trânsito iraquiano, Ali Khralaf Salman, de serviço na praça Nisour naquele dia, o comboio parou subitamente e um homem caucasiano, posicionado acima do terceiro veículo do comboio, começou a disparar a sua arma “a esmo”. Relata ainda Khralaf em entrevista gravada: “ergui o braço esquerdo bem alto no ar para tentar sinalizar ao comboio para que parasse de disparar” (DASKAL, 2007).

Contratados da Blackwater argumentaram que atiraram no primeiro carro iraquiano à frente, atingindo-o, porque este acelerava e o motorista não obedeceu à ordem de parar. Contudo, de acordo com o jornal New York Times “O carro no qual as primeiras pessoas foram mortas não chegou a se aproximar do comboio da Blackwater, até que o motorista iraquiano tivesse sido baleado na cabeça e perdido o controle do veículo” (NYTIMES, 2007). Segundo o jornal Washington Post, de 12 de outubro de 2007, fotos aéreas da cena mostram que o primeiro carro alvejado

não tinha entrado na rotatória próxima do comboio, quando foi atingido (WASHINGTON POST, 2007).

Ainda, segundo o guarda de trânsito Khralaf, enquanto ele gesticulava pedindo para que parassem de atirar, um homem no terceiro veículo do comboio também abriu fogo e, em pouco tempo, foram tantos os disparos feitos contra o carro a partir de “metralhadoras de grande calibre” que o veículo explodiu. “Cada um dos quatro veículos do comboio da Blackwater”, segundo Sarhan Triab, um policial iraquiano, “abriu fogo pesado em todas as direções, balearam e mataram todos nos carros diante deles e as pessoas que estavam na rua” (CNN, 2007).

Além dos atiradores nos quatro Mambas do comboio, testemunhas disseram que disparos também vieram dos helicópteros Little Bird da Blackwater. Khralaf diz que “os helicópteros começaram a disparar contra os carros” (HURST; ABDUL-ZAHRA, 2007). Um oficial iraquiano, que também estava no local, Hussam Abdul Rahman, disse que as pessoas que tentavam fugir dos seus carros eram feitas de alvo. “Quem quer que saísse do carro era imediatamente baleado” (WASHINGTON POST, 2007).

De acordo com Oficiais americanos, “um ou mais” dos guardas da Blackwater pediu aos colegas para que parassem de atirar. As palavras “cessar fogo” foram proferidas diversas vezes, disse um oficial superior ao New York Times, e complementou: “Eles tiveram uma diferença de opinião no local” (NYTIMES, 2007).

“Mesmo enquanto estavam se retirando, disparavam a esmo para abrir caminho entre o tráfego”, foi o que disse um Oficial iraquiano que testemunhou o tiroteio (HURST; ABDUL-ZAHRA, 2007). Com a divulgação dos acontecimentos, algumas horas após os fatos, o nome da EMP foi se tornando conhecido em todo o mundo. Para muitos, por desconhecimento, é possível que a Blackwater tenha sido vista como um pelotão especial das forças de coalizão.

Após essas ações, representantes da EMP argumentaram que as forças da empresa foram “atacadas com violência” (LATIMES, 2007); que a Blackwater “agiu apropriadamente e de acordo com a lei” (NYTIMES, 2007), que “defendeu com heroísmo vidas americanas numa zona de guerra” (NYTIMES, 2007), que “os ‘civis’ supostamente atingidos pelos profissionais da Blackwater eram verdadeiros inimigos armados” (NYTIMES, 2007).

Não está no escopo da presente pesquisa fazer julgamento da EMP Blackwater e seus integrantes nas ações do dia dezesseis de setembro de 2007, quanto à existência ou não de excessos. A questão não é esta. Antes disso, objetiva-se fazer uma análise sobre a utilização de força bélica por uma empresa contratada por um Estado que não tinha soberania formal

sobre a área onde os acontecimentos se desenrolaram. A questão é claramente de interesse do DIH.

3- O DIH E AS AÇÕES DA BLACKWATER NA PRAÇA NISOUR

Esta seção debate a aplicação do DIH e DIDH nos eventos da praça Nisour, em 16/09/2007, no que concerne à Blackwater, o Estado contratante e o Estado Iraquiano.

Para se compreender o status da EMP frente ao DIH é preciso se perguntar se a empresa participou das hostilidades, ou, dito de outro modo, se houve participação no conflito com a prática de atividades próprias das forças armadas. Após extensa análise de material bibliográfico, e sítios de instituições notoriamente críveis, sobre os eventos da praça Nisour, observa-se que a empresa praticou, naquela ocasião, atividades que são próprias das forças armadas, pelo menos nos episódios estudados na seção anterior deste trabalho.

Desde 2005, a Aliança Nacional Iraquiana, apoiada pela coalizão, detinha o controle formal do Iraque. Sendo assim, à luz do DIH, no momento das ações da praça Nisour, havia no Iraque um CANI, o que sujeita o estudo ao regramento do Protocolo Adicional II, de 1977.

Mesmo considerando-se a hegemonia dos EUA e dos demais membros da coalizão, o Estado Iraquiano, como nação soberana, detinha, naquele momento do conflito, a legitimidade internacional para julgar possíveis crimes ocorridos em seu território, isso de acordo com o Princípio da Territorialidade, consagrado no Iraque e defendido pelo Conselho Judiciário Supremo do Iraque (CJSI) (SCAHILL, 2008, p. 24) e, ainda, em harmonia com o artigo 60, do Protocolo Adicional II:

1 - O presente artigo aplica-se ao exercício da ação penal e à repressão do infrações penais relacionadas com o conflito armado.

2 - Nenhuma condenação será pronunciada e nenhuma pena executada contra quem haja sido reconhecido culpado de uma infração, sem uma sentença prévia proferida por um tribunal que ofereça as garantias essenciais de independência e imparcialidade. Em particular:

a) O processo disporá que o detido seja informado, sem demora, dos detalhes da infração que lhe é imputada e assegurará ao detido, antes e durante o seu julgamento,

todos os direitos e meios necessários à sua defesa;

b) Só se poderá ser condenado por uma infração, com base em responsabilidade penal individual;

c) Ninguém poderá ser condenado por acções ou omissões que não constituíam ato delituoso segundo o direito nacional ou internacional no momento em que foram cometidos. Da mesma maneira, não poderá ser aplicada pena mais grave do que a que seria aplicável no momento em que a infração foi cometida. Se, posteriormente a essa infração, a lei previr a aplicação de uma pena mais que, o delinquentes deverá beneficiar dessa medida;

Quanto às possíveis infrações cometidas pela Blackwater em território Iraquiano, o CJSI, a corte mais alta do Iraque, manifestou-se no seguinte sentido: “Esta companhia está sujeita às leis do Iraque, e os crimes cometidos deram-se em território iraquiano, e o judiciário iraquiano é responsável pelo caso” (THE NATION, 2007).

No entanto, os integrantes da Blackwater envolvidos nos eventos da praça Nisour não foram julgados pela Justiça Iraquiana, como intentava Abdul Sattar Ghafour Bairaqlar, membro do CJSI (SCAHILL, 2008, p. 24). Em vez disso, o julgamento foi feito, em 2014, pelo Tribunal Federal norte-americano, que processou quatro integrantes da Blackwater pelos atos praticados na praça Nisour. O julgamento resultou em quatro condenações: uma por homicídio doloso e outras três, por homicídio culposo (NYTIMES, 2014). Os condenados foram anistiados pelo Presidente Donald Trump, em dezembro de 2020 (NYTIMES, 2020).

A imunidade conferida pelos EUA às EMP norte-americanas, pela norma intitulada Ordem 17, mencionado no item 3.2, não teria força para, sem anuência do próprio governo iraquiano, substituir a competência e legitimidade iraquiana para julgamento dos empregados da Blackwater. De fato, havia interesse da CJSI em julgar os fatos ocorridos na praça Nisour. Ao que tudo indica, a soberania do Iraque foi ignorada pela hegemonia norte-americana.

Nesse diapasão, o artigo 60, do Protocolo Adicional II, indica que possíveis ilegalidades cometidas pela EMP em território iraquiano, estariam subordinadas à legislação do Iraque, pois, tratando-se de um CANI, não há como se falar em um outro Estado soberano em conflito. Em que pese o poder hegemônico dos membros da coalizão, presentes no lugar onde aconteceram os fatos, salvo se houvesse imunidade conferida

pelo Estado Iraquiano em favor de outro Estado, a competência para julgamento era exclusiva do Iraque.

Ademais, o Protocolo Adicional II, de 1977, prevê no artigo 4o, para os CANI de alta intensidade, medidas de proteção básicas a qualquer pessoa capturada, incluindo a proibição de assassinato, tortura, tratamento desumano ou degradante, emissão de sentenças sem um julgamento justo, bem como estatui tratamento decente em caso de detenção. Tais previsões legais poderiam, sem maiores dificuldades, serem adotadas dentro do território iraquiano para o julgamento dos integrantes da Blackwater envolvidos nos eventos da praça Nisour.

3.1- RESPONSABILIDADE DO ESTADO CONTRATANTE DE EMP

Considerando-se a competência jurídica internacional, surge a outra questão que este trabalho busca resposta: é possível responsabilizar o Estado contratante da EMP Blackwater? Apesar dessa EMP ter sido contratada formalmente para realizar atividades de “guardas de segurança”, segundo SCAHILL, a empresa realizou, na prática, atividades próprias de militares. Contratualmente, na Guerra do Iraque, não havia subordinação das EMP atuando no terreno, como a Blackwater, às Forças Armadas dos EUA. Mas a falta de subordinação às Forças Armadas não exclui, ao que tudo indica, a responsabilidade do Estado contratante pelo que se passa a analisar.

Acerca da responsabilidade estatal contratante, Hidelbrando Accioly manifesta que: “No tocante a contratos ou concessões, admite-se que a responsabilidade do Estado estará comprometida se o dano causado resulta de ação ou omissão do poder executivo, a ponto de prejudicar os direitos derivados de concessão feita pelo Estado ou de contrato por este subscrito” (ACCIOLY, 2019, p. 422).

Para Chia Lernardt, do Institute for International Law and Justice (IILJ), a má conduta das EMP pode envolver a responsabilidade de seus patrocinadores estatais perante o Direito Internacional. Segundo a autora, os Estados não podem fugir da responsabilidade apenas contratando um ator privado para realizar certas funções. A conduta das EMP é, em certas circunstâncias, atribuída ao Estado, tornando-o responsável por qualquer violação do Direito Internacional cometida pelo pessoal das empresas contratadas. De acordo com Lernardt, as alegações de um “vácuo” no Direito Internacional são exageradas, embora a crescente importância das EMP em zonas de conflito armado e a natureza cambiante dos métodos e meios de

guerra represente um desafio ao modelo de sistema legal baseado na suposição de que os Estados são os principais atores no plano internacional (IILJ, 2007).

Olhado sob um ponto de vista político-estratégico bastante pragmático, John Keegan, no seu livro *Uma História da Guerra*, explica:

O perigo inerente à utilização de mercenários é que os fundos necessários para sustentá-los podem acabar antes que o contrato chegue ao final estipulado, ou que a guerra dure mais que o esperado, com o mesmo resultado, ou ainda, se um Estado foi tão miserável, complacente ou apático, a ponto de depender exclusivamente deles, que os mercenários venham a perceber que constituem o poder efetivo (p. 246, 1993).

O Documento de Montreux, que será discutido na quarta seção deste trabalho, foi publicado um ano após os eventos da praça Nisour. Este, como se verá oportunamente, sugere a responsabilização do Estado contratante, quando a empresa contratada deixar de cumprir preceitos legais estabelecidos pelo arcabouço jurídico internacional para o campo de batalha. À época dos eventos da praça Nisour, mesmo sem a existência do Documento, poder-se-ia, com base no direito consuetudinário vigente, aplicar sanções ao Estado contratante da Blackwater. Hodiernamente, o item 4, da Parte 1, do Documento de Montreux estabelece que:

Os Estados Contratantes são responsáveis por cumprir suas obrigações decorrentes dos direitos humanos, inclusive adotando as medidas legislativas e outras que sejam necessárias para dar cumprimento a essas obrigações. Para esse fim, eles têm a obrigação, em circunstâncias específicas, de tomar as medidas apropriadas para prevenir investigar e fornecer soluções eficazes para má conduta relevantes de EMP e seu pessoal.

A atribuição da responsabilidade de Estado contratante de EMP, no âmbito do Direito Internacional, foi bem delineada pelo caso apresentado à Corte Internacional de Justiça (CIJ), no litígio entre a República Democrática do Congo versus República de Uganda, em que esse Tribunal considerou que o governo de Uganda, como país contratante de EMP,

deveria ser responsável pelas ações dos atores privados que contratou para atuar no conflito. Este julgamento é um precedente jurisprudencial importante para futuras decisões das Cortes Internacionais.

Por hipótese, se a EMP integrasse as Forças Armadas norte-americanas, os membros da Blackwater poderiam receber o mesmo tratamento dispensado aos militares regulares, com todos os direitos e deveres previstos no DIH e direito interno, inclusive com direito a julgamento perante o sistema judiciário militar. Observa-se que, por outro lado, a eventual incorporação às forças armadas poderia tornar menos atrativa a participação de uma EMP, uma vez que, por exemplo, de modo geral, os salários dos membros de tais empresas são bem maiores que o dos militares (SCAHILL, 2008, p. 34).

Ademais, mesmo com a incerteza legislativa à época, os Estados que contratavam EMP poderiam estabelecer regras claras sobre a atuação de tais empresas. Se fossem considerados membros das Forças Armadas, deveriam receber tratamento adequado para exercer esta atividade. Agindo de outro modo, o campo de batalha tornou-se um terreno fértil para o cometimento de abusos no âmbito do DIH praticados por EMP.

3.2 - RESPONSABILIDADE DO COMANDO

Na guerra do Iraque, não há clareza sobre a cadeia hierárquica a qual a Blackwater se subordinava. Seria razoável que, pelas atividades que desenvolvia, como logística, segurança e transporte em uma guerra, que a Blackwater estivesse subordinada ao Secretário de Defesa. Não foi isso o que aconteceu. Embora na prática a EMP trabalhasse junto ao Exército norte-americano, formalmente, ela estava vinculada ao Departamento de Estado, ou seja, estava subordinada a outra cadeia de comando (SCAHILL, 2008, p. 45).

De todo modo, no teatro de operações, os comandantes e superiores são criminalmente responsáveis por crimes de guerra cometidos por seus subordinados se tais comandantes ou superiores souberem, ou tivessem motivos para saber, que os subordinados estão prestes a ou cometerem delitos e não tomarem todas as medidas necessárias e razoáveis para evitá-los. Tal princípio, internacionalmente consagrado, não foi aplicado no caso da Blackwater, talvez pela inexistência, na prática, de uma cadeia de comando clara e normativamente definida. Outra hipótese que não se pode excluir é a não definição da cadeia hierárquica de comando, justamente para não responsabilizar determinados agentes.

Por sua vez, no entendimento de SCHMITT (2005), não há necessidade de inclusão da EMP na cadeia de comando das Força para aplicação das regras de comando. Segundo o autor, o artigo 43 do Protocolo Adicional I, que conceitua forças armadas, deve ser visto em conjunto com artigo 4^a, 1 e 2, da Terceira Convenção de Genebra, que trata de modo mais flexível o tema e equipara as milícias e corpos voluntários à estrutura organizacional beligerante. Sob esse viés, bastaria, portanto, o vínculo de fato no conflito para equiparar, para efeitos legais, a EMP aos integrantes das forças armadas.

4 - MUDANÇA NA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL APÓS OS EVENTOS DA PRAÇA NISOUR

Após a Guerra do Iraque, e provavelmente com a ocorrência dos eventos da praça Nisour, o DHI evoluiu no que concerne a recomendações e critérios para atuação de mercenários, isolados ou constituídos sob a forma de EMP, no cenário beligerante. Dentre essas novidades figuram entre as mais importantes: o Documento de Montreux, o Código Internacional de Conduta para Provedores de Serviços de Segurança Privada e o Grupo de Trabalho da ONU sobre EMP.

4.1 - DOCUMENTO DE MONTREUX

É resultado do esforço conjunto do Estado Suíço e do CICV, e contou, para a sua elaboração, com a consulta aos representantes da sociedade civil, da indústria militar e das EMP. Entre os anos de 2006 a 2008 Afeganistão, Angola, Austrália, Áustria, Canadá, China, França, Alemanha, Iraque, Polônia, Serra Leoa, África do Sul, Suécia, Suíça, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Ucrânia e EUA forneceram peritos que se dedicaram a estabelecer as melhores práticas governamentais relativas às EMP, a partir das obrigações decorrentes dos tratados internacionais, das Convenções de Genebra de 1949 e dos dois Protocolos Adicionais de 1977.

Sendo assim, surge um novo marco regulamentar e interpretativo do Direito Internacional positivado e consuetudinário, porém não vinculante, sob uma perspectiva contemporânea, que considera os funcionários das EMP novos atores, que estão presentes no teatro de operações das guerras modernas. Em vez de repelir, o Documento de Montreux reconhece a participação dos entes empresariais não governamentais nos conflitos hodiernos. Portanto, o Documento vem para normatizar, e não para rechaçar as EMP.

Com o Documento de Montreux, finalizado em 2008, pela primeira vez o DIH regulamenta as atividades das EMP, a fim de fazer uma adequação entre as obrigações normativas internacionais e as atividades ofertadas no mercado da guerra. Um dos avanços oriundos desse instrumento inovador é a redução da sensação de que as EMP atuam num vácuo legal.

O Documento é composto de duas partes. Na primeira, trata das vinte e sete responsabilidades internacionais essenciais atinentes aos Estados, às EMP e às empresas de segurança. Já a parte dois apresenta setenta e três boas práticas recomendáveis para os Estados, as EMP e as empresas de segurança.

Três tipos de Estados são classificados no Documento: os Estados Contratantes; os Estados Territoriais, onde as operações acontecem; e os Estados de Origem, onde estão registradas e sediadas as EMP ou empresas de segurança. As empresas devem, pelo Documento, respeitar as normas internacionais, especialmente o DIDH.

A Norma estabelece a responsabilidade do Estado Contratante; assegura o respeito ao DIDH, atribui responsabilidade penal, sobressalta as responsabilidades das EMP e das empresas de segurança; descreve qual é o status dos empregados das EMP e Empresas de Segurança nos contextos de conflitos armados e esclarece a proteção a ser conferida aos empregados das EMP contratadas, bem como a responsabilização criminal dos superiores.

Destaca-se a importância do Documento de Montreux, embora não tenha força cogente, pois não gera obrigações legais aos Estados partes, contrariamente ao que ocorre com tratados com processo de formação solene, a exemplo de pactos e convenções internacionais. Ele baliza e inclui as EMP tanto no mecanismo de discussão das normas, quanto possibilita que essas empresas assinem o referido documento, se responsabilizando pela observância das recomendações nele contidas.

Quadro 2: Boas práticas para Estados Contratantes, Estados Territoriais e Estados de Origem

Estados Contratantes	Estados Territoriais	Estados de Origem
Determinação dos serviços	Determinação dos serviços	Determinação dos serviços
Procedimento para a seleção e contratação de EMP	Autorização para prestar serviços militares e de segurança	Estabelecimento de um sistema de autorização
Crerios para a seleção de EMP	Procedimento relativo às autorizações	Procedimento relativo às autorizações
Termos de contrato com EMP	Crerios de concessão de uma autorização	Crerios de concessão de uma autorização
Monitoramento da conformidade e garantia de responsabilidade	Termos de autorização	Termos de autorização concedidos às EMP
	Regras relativas à prestação de serviços pelas EMP e seu pessoal	Monitoramento da conformidade e garantia de responsabilidade
	Monitoramento da conformidade e garantia de responsabilidade	

Fonte: Documento de Montreux (2008)

4.2 - CÓDIGO INTERNACIONAL DE CONDUTA PARA PROVEDORES DE SERVIÇO DE SEGURANÇA PRIVADA

Trata-se de um rol de condutas estabelecidas para provedores de segurança privada. A iniciativa para o Código Internacional de Conduta para Provedores de Serviços de Segurança Privada (do inglês ICoC) partiu do Estado Suíço, de modo complementar ao Documento de Montreux. Contou, na sua elaboração, com a participação de diversos Estados, organizações da sociedade civil e empresas de segurança. O Código objetiva reforçar a responsabilidade das EMP perante o DIH e o DIDH, de modo inequívoco, e considerando o vínculo que, de fato, deve existir entre os Estados e as EMP.

O ICoC estabelece que as EMP signatárias cumpram as obrigações assumidas, independente da legislação existente no Estado Contratante ou do Estado Territorial, visando cristalizar a responsabilidade das EMP. Em novembro de 2010 as primeiras EMP assinaram o Código.

São mecanismos estabelecidos pelo ICoC: a certificação, a auditoria, monitoramento e relatórios. 58 empresas assinaram o Código em 2010 e, em junho de 2013, já eram 659 provedores de segurança signatários. A Norma não é um mecanismo estatal, portanto, a sua atuação é suplementar ao ordenamento jurídico nacional. Tal regulamento ganha relevo nas situações de alta instabilidade, sobretudo nos cenários de CAI, CANI ou até mesmo de catástrofe natural, em

que o Estado perde a autoridade para lidar com as questões contratuais.

O Código também se encarrega de importantes princípios para balizar a conduta pessoal, assim com os compromissos atinentes à gestão governamental. Ele normatiza o uso da força e deixa claro que as EMP são responsáveis pela conduta dos seus agentes. Além de esclarecer que os Estados Contratantes são, em última análise, responsáveis pelas ações das EMP. Tudo para evitar a “terceirização” da responsabilidade frente ao DIH e ao DIDH.

5.3 GRUPO INTERGOVERNAMENTAL DE TRABALHO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE EMPRESAS MILITARES PRIVADAS.

Em decorrência da Resolução no 15/26, do Conselho de Direitos Humanos da ONU, de 27 de setembro de 2010, foi criado um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI) com mandato para elaborar um marco regulatório internacional vinculante, destinado a normatizar, monitorar e supervisionar as atividades de EMP. O Conselho de Direitos Humanos, para tanto, fez uso de outras Resoluções adotadas anteriormente, como a Resolução 44/34, da Assembleia Geral, de 4 dezembro de 1989, que aprovou o texto e abriu para assinatura e ratificação a Convenção internacional contra o recrutamento, uso, financiamento e treinamento de mercenários. Todos esses esforços objetivam impedir a violação do DIDH. Usar como referência para o estudo a Resolução 44/34, sobre mercenários, foi uma decisão coerente, pois as EMP, em essência, são formas contemporâneas de atividades mercenárias, isso devido ao modo como se comportam no cenário beligerante.

O GTI tem interesse especial pelas empresas privadas que oferecem assistência militar, consultoria e outros serviços militares relacionados à segurança no mercado internacional. Além disso, tem sido dada ênfase ao estudo de mecanismos para neutralizar eventual utilização de EMP como instrumento de violação do DIDH. Entretanto, para a elaboração de um marco regulatório seria necessário debruçar-se sobre aspectos peculiares das relações contratuais entre Estados e EMP, como: licenciamento, controle de exportação e encontrar solução para abusos e violações dos DIDH.

Na busca de soluções, o GTI fez consultas governamentais regionais e consultas às organizações intergovernamentais e não governamentais, instituições acadêmicas e especializadas

Fato bastante significativo, constatado nos trabalhos do GTI, é o poder de influência apresentado pelas EMP, em diversas circunstâncias:

na derrubada de governos legítimos; na mudança violenta de linhas de fronteiras reconhecidas internacionalmente; na expropriação de recursos naturais, como se observou no caso Uganda versus República Democrática do Congo, submetido à Corte Internacional de Justiça.

Finalmente, o GTI, em seus relatórios, preconiza formas legais para aquisição de armamentos, bem como porte, posse e uso de armas de fogo pelas EMP e seus integrantes; o uso proporcional da força; proibição de uso de armas de destruição em massa; transparência pública na atuação das EMP; critérios para registro das empresas operantes no conflito; responsabilização da EMP tanto pelo Estado contratante, quanto pelo governo do local da operação; metodologia para dar publicidade às reclamações e alegações de ilegalidades cometidas por EMP, assim como monitoramento, investigações e inquirições, punições em caso de desrespeito ao DIDH.

A Resolução 36/11, do Conselho de Direitos Humanos, adotada em 28/09/2017, extinguiu a GTI original e estabeleceu uma nova, com um mandato para elaborar o conteúdo de um regime regulatório internacional, destinado a proteger os direitos humanos e assegurar a responsabilização por abusos e violações relativas companhia militares e de segurança privadas. Os trabalhos desse GTI ainda se encontravam em andamento, em abril de 2023.

CONCLUSÃO

A pesquisa concentrou-se em encontrar elementos fáticos e de direito atinentes à atuação da Empresa Militar Privada Blackwater nos eventos da praça Nisour, em Bagdá, ocorridos em 2007, durante a Guerra do Iraque, em face do Direito Internacional, quando a empresa contratada teria praticado atos próprios de integrante de força armada, matando dezessete iraquianos. Terminados os estudos, verifica-se que houve, de fato, violação tanto ao DIH quanto ao DIDH, diante da participação da EMP Blackwater nas ações militares da praça Nisour.

Essa conclusão é resultado da constatação de que no dia dezesseis de setembro de 2007, quando homens da Blackwater mataram dezessete civis iraquianos, a empresa, por seus empregados, deixava de cumprir a função contratual de apoio e passava a se comportar como militares num campo de batalha, portanto, deixando reflexos significativos do seu comportamento frente ao DIH e ao DIDH.

Por sua vez, a pesquisa empreendida deixa como resultado, para futuros estudos sobre a participação de EMP em conflitos armados,

o esclarecimento de que Estados Contratantes de EMP respondem pelos atos das suas contratadas, não havendo que se justificar como desculpa ou atenuante a terceirização e responsabilização exclusiva da contratada. Nesse sentido, avançam os entendimentos e estudos mais recentes sobre a terceirização da atividade bélica. Ainda, no que concerne à responsabilidade dos Estados beligerantes, detentores do monopólio do uso da força, sobre as ações dos seus contratados, cabe enfatizar que os Estados devem assegurar o cumprimento das regras de DIH por todos os atores subordinados aos seus ditames. Neste sentido, a CIJ fixou, no caso da República Democrática do Congo versus Uganda, a responsabilização do Estado contratante da EMP frente aos crimes cometidos em face do DIH ou do DIDH.

Quanto à competência iraquiana para julgar delitos praticados naquele CANI, merece destaque o aprendizado de que foi utilizado o princípio da territorialidade, para fixar o entendimento de que competia ao Estado Iraquiano julgar os membros da Blackwater envolvidos nas ações da praça Nisour. A norma da Autoridade Provisória da Coalizão, conhecida como Ordem 17, que “garantia ampla imunidade a servidores privados trabalhando para os EUA no Iraque”, objetivava deixar em mãos americanas o julgamento de integrantes de empresas contratadas.

Tal norma feria a competência iraquiana como Estado soberano. No que tange à participação de EMP nos conflitos futuros, os Estados contemporâneos não podem olvidar do papel que essas empresas tendem a desempenhar. Compete à ONU coordenar estudos, a fim de deixar ainda mais claro e consolidado o status dos empregados contratados pelas EMP, quando participam das hostilidades em CAI e CANI. Apesar do relativamente curto espaço temporal entre o momento em que este artigo foi redigido e aquele dos eventos ocorridos na praça Nisour, em 2007, observa-se que a comunidade internacional, sobretudo por meio de instituições como a ONU e CICV, tem se voltado para uma maior regulamentação formal da participação de EMP no teatro de operações. Nesse sentido, foram criados o Documento de Montreux, de 2008; o Código Internacional de Conduta para Provedores de Serviços de Segurança Privada, de 2010; e o Grupo de Trabalho da ONU sobre EMP, também de 2010.

THE PRIVATE MILITARY COMPANY BLACKWATER AGAINST THE INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW IN THE IRAQ WAR: NISOUR SQUARE STUDY CASE

ABSTRACT

This research aims to find factual and legal elements related to the performance of the Private Military Company Blackwater USA in the events at Nisour Square, which took place in 2007, during the Iraq War, when the contracted company, apparently, practiced acts typical of an armed force member, killing seventeen Iraqis. This work points out possible solutions, in line with International Humanitarian Law and International Human Rights Law, in face of Blackwater's belligerent practices. The international juridical framework in force in 2007 is used, as well as judgments of the International Court of Justice, to signal another legal path that can be used at the time. A dialogue is also established with the legislative innovations after the Nisour square events. Thus, the aim is to establish a clearer understanding of the performance of Private Military Companies in armed conflicts and the possible implications in relation to International Law. In this way, the Geneva Conventions of 1949 and the two Additional Protocols of 1977 are interpreted, together with customary rules, but the discussion is also linked to contemporary norms, which shed more objective light on legal aspects, in view of the use of companies hired to act in armed conflicts.

Keywords: Humanitarian Law; International Law of Armed Conflict; Private Military; Companies; BlackWater; Private Military Companies; Iraq War; Mercenaries.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; e SILVA, Geraldo E. do Nascimento. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2019.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BLANCO, R. **As Empresas Militares Privadas e a Paz: uma Análise Crítica**. *Nação e Defesa*, N° 126 – 5a Série, p.173-189, 2010.

BORNE, T. **Empresas Militares Privadas: Falta de controle estatal ou gestão eficiente do atrito?** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

BOUVIER, Antoine A.; SASSÓLI, Marco. **How does law protect in war? Cases, documents and teaching materials on contemporary practice in international humanitarian law**. Geneva: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1992. p. 183.

BRASIL. **Decreto no 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cc vil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 09 jul.2022.

_____. Estado-Maior da Armada. **EMA-135: Manual de direito internacional aplicado às operações navais**. Brasília, 2009.

_____. Ministério da Defesa. **MD-34-M-03: Manual de emprego do direito internacional dos conflitos armados (DICA) nas Forças Armadas**. Brasília, DF, 2011. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md34_m_03_dica_1ae d2011.pdf>. Acesso em 22 jul. 2022.

BROOKS, Doug. **“Messiahs or mercenaries? the future of International Private Military Services.”** *International Peacekeeping*, 7, no.4 (2000): 129–145.

BRUYÈRE-OSTELLS. **História dos mercenários.** São Paulo: Contexto, 2012.

CINELLI, Carlos Frederico. **Direito internacional humanitário – Ética e legitimidade no uso da força em conflitos armados.** Curitiba: Juruá, 2016.

CICV. Disponível em: <http://icrc.org.uk> Acesso em: 25 de março 2022.

_____. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/resource-centre/result?t=iraque> Acesso em: 25 de março 2022.

_____. **Como o Direito Internacional Humanitário define “conflitos armados”?** Disponível em <https://www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm> Acesso em 10 de junho de 2022.

CNN. **Blackwater incident witness: it was hell.** Disponível em: <http://edition.cnn.com/2007/WORLD/meast/10/02/blackwater.witness/> Acesso em 2 de julho de 2022.

DASKAL, Jennifer. **Blackwater em Baghdad.** Disponível em: https://www.salon.com/2007/12/14/blackwater_6/ Acesso em 2 de julho de 2022.

DIGITAL LIBRARY UN. **The right to privacy in the digital age: resolution / adopted by the Human Rights Council on 26 September 2019.** Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3837297> Acesso em 23 de julho de 2022.

ELSEA, J; SERAFINO, N. **Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues.** CRS Report for Congress, 2004.

FACCIOLLI, Ângelo Fernando. **Direito Internacional Humanitário I e II.** Curitiba: Juruá, 2015.

HURST, Steven R.; ABDUL-ZAHRA, Quassim. **Pieces emerge in Blackwater shooting.** Disponível em: <https://apnews.com/article/trials-baghdad-shootings-iraq-archive-74859ff1adad4e36b2207c665ec1b2b2> Acesso em 2 de julho de 2022.

ICRC. (International Committee of the Red Cross). 2009. **The Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict.** Disponível em: https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf Acesso em 10 de junho de 2022.

_____. **Documento de Montreux.** Disponível em <https://www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/misc/montreux-document-170908.htm> Consultado em 19 de julho de 2022. Institute for International Law and Justice. Private Military Companies and State Responsibility. Disponível em: <https://www.iilj.org/publications/private-military-companies-and-state-responsibility/> Acesso em 23 de julho de 2022.

_____. **Interpretative guidance on the notion of direct participation in hostilities under International Humanitarian Law.** Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/interpretive-guidance-notion-direct-participation-hostilities-under-international> Acesso em 10 de junho de 2022.

International Military Forums. **How Blackwater sniper fire felled 3 Iraq guards.** Disponível em: <https://www.military-quotes.com/forum/how-blackwater-sniper-fire-felled-t47691.html> Acesso em 12 de julho de 2022.

KEEGAN, John. **Uma história da guerra.** São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

_____. **The Iraq War: The military offensive, from victory in 21 days to the insurgent aftermath.** Nova York: Vintage books, 2005.

LATIMES. **Iraq bans U. S. security firm after deadly incident.** Disponível em: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2007-sep-18-fg-blackwater18-story.html> Acesso em 2 de julho de 2022.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. **O Brasil e o direito internacional dos conflitos armados**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris: Renovar, 2006, v.1, 654p. Ministério da Defesa. Manual de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas. MD34-M-03. 1 a Edição, 2011.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direitos humanos e conflitos armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, 500p.

MIGUEL, N. G. **Empresas Militares Privadas: Actores privados em guerras públicas**. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2011.

_____. **“PMCs, Myths and Mercenaries: the debate on private military companies”**, Royal United Service Institute Journal, Fevereiro 2000.

MELZER, Nils, **Interpretative guidance on the notion of the direct participation in hostilities under international humanitarian law**. ICRC, 2009.

MINGST, Karen A. e ARRENGUÍN-TOFT, Ivan M. **Princípios de relações internacionais**. Atlas. Rio de Janeiro, 2014.

NYTIMES. **Nightmare at Abu Ghraib**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2004/05/03/opinion/the-nightmare-at-abu-ghraib.html>. Acesso em: 29 de março 2022.

_____. **From errand to fatal shot to hail of fire to 17 deaths**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2007/10/03/world/middleeast/03firefight.html>. Acesso em 2 de junho de 2022.

_____. **Blackwater shooting scene was chaotic**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2007/09/28/world/middleeast/28blackwater.html>. Acesso em 21 julho de 2022.

_____. **Blackwater shootings “deliberate murder”, Iraq Say**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2007/10/08/world/middleeast/08blackwater.html>. Acesso em: 29 de maio 2022.

_____ **US contractor banned by Iraq over shooting.** Disponível em: <https://www.nytimes.com/2007/09/18/world/middleeast/18iraq.html>
Acesso em 29 de maio de 2022.

_____ **Former Blackwater guards convicted in Iraq shooting.** Disponível em: <https://www.nytimes.com/2014/10/23/us/blackwater-verdict.html>
Acesso em 29 de maio de 2022.

_____ **Trump pardons two Russia inquiry figures and Blackwater guards.** Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/12/22/us/politics/trump-pardons.html> Acesso em 2 de junho de 2022.

ROCHE, Jean-Jackes (Org.). **Des Gardes Suisses à Blackwater, mercenaires et auxiliaires d'hier et d'aujourd'hui.** IRSEM – Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social, princípios de direito político.** Edipro, São Paulo, 2018.

SANDOZ, Yves. **Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: de que hablamos?** Revista Internacional de La Cruz Roja, n, 111, p. 232, mai/jun.1992. Original em espanhol.

SCAHILL, Jeremy. **Blackwater: a ascensão do exército mercenário mais poderoso do mundo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SCHMITT, Michael N. **“War, International Law, and sovereignty: Re-evaluating the rules of the game in a new century: Humanitarian Law and Direct participation in hostilities by private contractors or civilian employees”**, Chicago Journal of International Law, vol. 5, no. 2 (winter 2005), p. 511.

SINGER, Peter W. **Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry.** Cornell University Press, 2003.

_____ **The Private Military Industry and Iraq: What have we learned and where to next?** DCAF Policy Papers Series,2004.

SWINARSKI, Chritopher. **Introdução ao direito internacional humanitário**. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1996, 41p.

THE GUARDIAN. **Brutal Killing of Americans raises questions over security firms**. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2004/apr/02/iraq.julianborger>. Acesso em 2 de junho de 2022.

THE NATION. **Making a killing**. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/archive/iraqs-new-death-squad/> Acesso em 2 de junho de 2022.

UNITED NATIONS. **International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, A / Res/44/34, annex**. New York: United Nations, December 4, 1989.

WASHINGTONPOST. **Tracing the paths of 5 who died in a storm of gunfire**. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/overtured-blackwater-conviction-evokes-darkest-days-of-iraq-war/2017/08/09/ebd02e26-fd0e-4bf8-b480-fe5c5094d2ba_story.html Acesso em 5 de julho de 2022.

_____ **Blackwater guards fired at fleeing cars, soldiers say**. Disponível em: <https://www.nbcnews.com/id/wbna21259945> Acesso em 12 de julho de 2022.

■ Recebido em 22 / 09 / 2022
Aprovado em 16 / 12 / 2022

OS CENTROS DE INTENDÊNCIA DISTRITAIS DA MARINHA: PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO E RACIONALIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO FRENTE AOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS.

Ricardo Mello Nogueira
Adriano Lauro

RESUMO

Atualmente, o ímpeto e a velocidade das mudanças suscitados pelo ambiente altamente instável do mundo têm levado as organizações a experimentarem práticas de gestão que as mantenham resilientes e as impulsionem para um processo de melhoria contínua. Associados a essa realidade, diversos desafios contemporâneos de natureza política, econômica, social e tecnológica criam desafios que envolvem constante monitoramento e avaliação dos impactos provocados no desempenho organizacional. Este artigo tem como objetivo principal propor medidas para o aprimoramento da gestão e a racionalização da Força de Trabalho da Marinha do Brasil. Para alcançar esse objetivo, estabeleceram-se como objetivos intermediários, analisar a situação atual das organizações militares escolhidas e avaliar o dinamismo proporcionado por elas e o estágio de resistência às mudanças revelado pelos seus clientes, identificando, oportunamente, lacunas a serem preenchidas e oportunidades de melhorias para um rearranjo organizacional interno. A partir das observações alicerçadas pela análise bibliográfica e revisão de conceitos oriundos da evolução da Teoria Geral da Administração e pautadas na prática adotada de implementação de Centros de Serviços Compartilhados, em razão das

potencialidades que lhes são conferidas pela literatura no incremento do desempenho da gestão e otimização de recursos, desenvolveu-se uma pesquisa de abordagem quantitativa, qualitativa e prescritiva ao selecionar, como objeto de estudo, unidades organizacionais regionais da Marinha do Brasil responsáveis por agrupar atividades de apoio compartilhadas por outras unidades, contribuindo para que essas canalizem seus esforços às atividades finalísticas. Após a seleção das unidades organizacionais, foram realizados questionários estruturados junto aos especialistas dessas Organizações Militares e pesquisas online com todos os seus clientes. Como resultado, alcançou-se o objetivo de demonstrar que as organizações regionais centralizadoras da Marinha do Brasil têm potencial para aprimorar a gestão e racionalização da Força de Trabalho por meio das propostas que sejam gradualmente implementadas, passo a passo, devidamente mensuradas e que, associadas a outros fatores que reduzam o nível de oposição e resistência, são capazes de promover uma mentalidade de mudança incremental na Marinha do Brasil que a mantenha resiliente diante dos diversos desafios contemporâneos.

Palavras-chave: Mudança; Desafios Contemporâneos; Centro de Serviços Compartilhados; Gestão; Atividade Principal; Atividade de Apoio; Rearranjo Organizacional; Marinha do Brasil.

INTRODUÇÃO

Na esteira da busca por um melhor desempenho, maior dinamismo e adequada fluidez nas atividades exercidas por diversas unidades organizacionais componentes de estruturas mais robustas, sobretudo as relacionadas às atividades finalísticas (core business), torna-se fundamental que a Administração adote e desenvolva estratégias de rearranjo organizacional e de revisão da forma como desempenha os processos de apoio (atividade-meio) em suas unidades subordinadas para um melhor rendimento.

Nesse contexto, nota-se uma crescente demanda por um modelo denominado de Centro de Serviços Compartilhados (CSC) por organizações que buscam otimizar os seus processos, caracterizando-se como uma unidade prestadora de serviços para outras unidades da mesma organização, reunindo funções de apoio em um só local para maior produtividade, padronização e agilidade no atendimento, desonerando outras unidades para direcionarem mais tempo, concentração de esforços e foco às suas atividades finalísticas.

A Marinha do Brasil (MB) vem empreendendo esforços na modernização do Poder Naval para adequar-se aos novos tempos e aprestar-se ao máximo para atuar em prol da defesa da Pátria, mesmo diante da multiplicidade de desafios enfrentados pela gestão pública contemporânea, neste mundo de constante evolução, decorrente das mudanças tecnológicas, políticas, econômicas e sociais.

Ao observar a estrutura administrativa da MB de forma a encontrar alternativas que contribuam para uma melhor performance organizacional, optou-se por restringir o trabalho aos Centros de Intendência da Marinha (CeIM) distritais fora de sede, pelo importante papel que exercem no apoio logístico e administrativo e por desempenharem atividades similares, apesar das especificidades e particularidades distintas em função das regiões onde se situam.

Partindo-se desse escopo inicial, analisa-se a maneira como ocorre o apoio administrativo de cada CeIM às Organizações Militares (OM) subordinadas aos Distritos Navais (DN) nas suas respectivas áreas de jurisdição, comparando as atividades já centralizadas por eles, de forma a identificar oportunidades de padronização e iniciativas que contribuam com o aprimoramento da gestão e racionalização de pessoal, ao congregarem atividades em OM especializadas para esse fim, desonerando outras unidades criadas com uma missão específica de suas respectivas atividades de apoio e suporte administrativo, contribuindo para que haja um esforço maior de dedicação, dessas unidades apoiadas, em seu core business.

A partir dessa inquietação em encontrar alternativas que sejam adequadas ao incremento da produtividade, mesmo em circunstâncias adversas, desponta a seguinte questão de estudo: Quais ações podem ser empreendidas pelos CeIM distritais fora de sede que contribuam para aprimorar a gestão da MB frente às mudanças e desafios impostos pelo ambiente externo que, de algum modo, influenciam de forma real ou potencial sua missão?

Considerando o papel primordial de apoio dos CeIM, ao centralizarem diversas atividades, nas áreas de jurisdição dos DN em que se situam, o trabalho analisará a situação atual dessas OM e avaliará o dinamismo causado por elas e o estágio de resistência às mudanças revelado pelos seus clientes a fim de propor medidas que possam ser implementadas e contribuam com o aprimoramento da gestão e a racionalização de pessoal.

Assim, o trabalho terá o objetivo principal de propor medidas que possam ser implementadas e que contribuam com o aprimoramento da gestão e a racionalização da Força de Trabalho (FT). Para o cumprimento desse objetivo principal, buscar-se-á, como objetivos intermediários, analisar a situação atual dessas OM e avaliar o dinamismo causado por elas e o estágio de resistência às mudanças revelado pelos seus clientes, identificando, oportunamente, lacunas a serem preenchidas e oportunidades de melhoria.

Para alcançar os objetivos, é realizada uma análise bibliográfica e revisão de conceitos de uma pesquisa descritiva documental, com abordagem quantitativa, qualitativa e prescritiva, em que se pretende coletar dados que contribuam para formulação de propostas de medidas a serem implementadas, respaldados pela atuação do pesquisador em um CeIM distrital fora de sede, durante o período de dois anos e pela condução de questionários estruturados com especialistas dessas OM e pesquisas com seus clientes.

Além desta introdução, o trabalho apresenta uma seção na qual é apresentado o modelo de Centro de Serviços Compartilhados como oportunidade para alavancar a gestão. Posteriormente, é apresentada na segunda seção a metodologia, onde são apresentados e apontados aspectos relevantes na estruturação e aplicação dos questionários, incluindo a amostragem. Em seguida, com base nos fundamentos teóricos discutidos, é desenvolvida a seção de análise, avaliação de resultados e propostas, considerando-se a percepção dos clientes, execução financeira, pagamento de pessoal, emissão de passagens, obtenção, outros aspectos julgados pertinentes, e o Plano Estratégico da Marinha (PEM). Por fim na conclusão são ressaltados aspectos relevantes da pesquisa.

1 - O MODELO DE CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS COMO OPORTUNIDADE PARA ALAVANCAR A GESTÃO

As organizações, como sistemas abertos, devem se adaptar às mudanças ambientais, caso contrário, estarão fadadas ao insucesso. Acrescenta-se ainda a esse fato, a existência de um ambiente ainda mais competitivo, pressionando os líderes corporativos a encontrar uma configuração que viabilize uma maior agregação de valor às suas organizações, por meio da simplificação dos processos de suporte/apoio e maior concentração nos processos estratégicos ou centrais. Nesse processo de configuração organizacional às mudanças impostas pelo ambiente, observou-se uma descentralização de atividades de suporte (que anteriormente eram concentradas no nível corporativo) para customizá-las e distribuí-las para diferentes unidades de negócio dentro da organização para se tornarem mais factíveis onde fossem demandadas.

Porém, algumas desvantagens tornaram-se evidentes com o passar dos anos. Segundo Schmidt (1997), essa descentralização favorecia a criação de feudos em diversas unidades, resultando em considerável duplicação de esforços e desperdícios, por meio de múltiplas redundâncias.

Para superar o desperdício, as organizações passaram a buscar novas práticas que permitissem a elas uma capacidade de se manterem competitivas e em condições de melhorar os seus desempenhos em um conturbado e inconstante ambiente de negócios. Galbraith e Lawler III (1995) atestam que o desempenho e a competência de RH de uma empresa são vitais para a operação eficiente de novas formas organizacionais, bem como do seu desempenho perante a sociedade.

A importância central estratégica dos RH e seu envolvimento na organização traz à tona o fato de que a mudança organizacional não se resume apenas à questão de modificações de tecnologia, estruturas e processos. Os RH devem ser considerados personagens centrais para uma efetiva mudança organizacional que resulte em um melhor desempenho (GALBRAITH e LAWLER III, 1995). Em vez de vê-los como meros recursos que a organização consome, utiliza e que produzem custos, eles devem ser vistos como um poderoso ativo que é capaz de impulsionar a inovação e a competitividade organizacional, já que o cumprimento da missão e visão de futuro da organização depende, fundamentalmente, das pessoas (CHIAVENATO, 2020c).

Chiavenato (2020c) salienta que uma organização que almeja ser bem-sucedida deve ser capaz de promover a coordenação de esforços de indivíduos e grupos de forma que o sistema possa atender as restrições, demandas e oportunidades que o ambiente proporciona. A importância do RH é inegável, uma vez que as organizações não são capazes de funcionar por si mesmas, visto que dependem de pessoas para sua direção, controle, operação e funcionamento. Assim sendo, pode-se afirmar que o sucesso organizacional depende, inexoravelmente, das pessoas que a compõem, pois não há organização sem pessoas. Qualquer alteração ambiental que atinja os anseios dos RH deve ser foco de atenção da Administração, de forma a mitigar quaisquer circunstâncias que sejam prejudiciais aos interesses dos indivíduos, grupos e, conseqüentemente, ao desempenho organizacional, principalmente em um cenário de incertezas e imprevisibilidade, característica dos tempos atuais.

Davenport e Short (1990) destacam dois aspectos importantes que caracterizam os processos. O primeiro ressalta que processos possuem clientes, isto é, processos definem resultados de negócios e existem destinatários dos resultados, sendo eles internos ou externos à organização. Já o segundo aspecto evidencia a inexistência de limites fronteiriços para os processos, ou seja, eles cruzam fronteiras organizacionais e normalmente acontecem em todas ou entre as subunidades organizacionais. Geralmente são independentes da estrutura formal. Portanto, o desempenho de uma organização depende fundamentalmente do desenvolvimento e da execução dos seus processos.

Pradella et al. (2016) são contundentes ao afirmarem que a análise de processos suporta o desenvolvimento e implantação da padronização trazendo uma alternativa importante para as organizações ao assegurar a qualidade; acumular conhecimento; estabelecer claramente as responsabilidades e autoridades; e se constituir a base para a melhoria contínua e aumento de produtividade.

O organograma representa a forma como estão estabelecidas as relações de hierarquia e comando (CRUZ, 2021). Portanto, a existência de níveis hierárquicos leva a várias estruturas de poder nas diversas unidades organizacionais. A visão de organograma vertical com funções e departamentos que não demonstram com clareza o fluxo dos processos, desde a entrada até a saída, apresenta limitações de acordo com Paim et al. (2009), uma vez que tal visão pode restringir a visão holística do gestor, limitando-a apenas a um olhar segmentário, criando assim, uma cultura de silos funcionais, ou seja, uma segregação entre os diversos setores da organização.

Côrrea (2019) ressalta que a cultura de silos funcionais incrementa a competição entre as diversas unidades na busca por maior poder, influência e recursos na organização, desviando o foco do gestor para objetivos individuais em detrimento dos coletivos. Tal situação se torna ainda mais prejudicial nas organizações maiores e já consolidadas, visto que as desvantagens se tornam mais evidentes, podendo, em um caso mais extremo, inviabilizar o desempenho organizacional em ambientes dinâmicos.

Nos silos funcionais, os problemas que envolviam questões estruturais das organizações não eram resolvidos, pois havia um descompasso entre as diversas áreas funcionais, resultante de problemas de coordenação, comunicação e interação entre elas, as quais Sordi (2018) considerou como área cinzenta, em função da sua dificuldade de compreensão e gerenciamento. A busca por excelência nos silos funcionais não cumpria o papel mais nobre de uma organização, qual seja, a entrega de valor ao cliente final. Desse modo, iniciou-se um movimento pela revisão de estruturas sob a perspectiva do cliente, alterando o foco do fluxo de trabalho das áreas funcionais para os processos de negócio da organização.

Embora cada setor da organização tenha o seu objetivo específico, é importante que todos os setores se alinhem e trabalhem em direção a um objetivo geral. Cada organização tem a sua própria cadeia de valores. Amplamente utilizada na atualidade, a cadeia de valor tem por finalidade obter vantagem competitiva e diferenciação por meio de uma análise da organização por atividades (ARAUJO et al., 2017; MAÇÃES, 2017b). Porter (1985) estabelece a cadeia de valor como uma sucessão de atividades conduzidas por uma organização para projetar, produzir, vender, oferecer e dar suporte aos seus produtos.

Porter ainda traz outra contribuição importante para o prosseguimento desse trabalho, ao separar as atividades da cadeia de valor em atividades principais (ou primárias) e atividades de suporte (ou de apoio). As principais (primárias) intervêm diretamente no processo de construção de valor, enquanto as atividades de suporte (apoio) garantem a execução das atividades principais/primárias de forma eficaz e eficiente (Maçães, 2017b).

Paim et al. (2009) apresentam uma visão semelhante, sob o enfoque de processos, as quais ele assinala como:

- processos finalísticos: aqueles envolvidos na produção e/ou entrega dos produtos e/ou serviços finais que a organização oferece; e
- processos de suporte ou apoio: aqueles que suportam os processos finalísticos e os de gestão. Via de regra, descarregam ou incorporam atividades dos demais processos.

A análise da cadeia de valor, afirmam Paim et al. (2009), nada mais é do que uma ferramenta capaz de identificar oportunidades de melhoria quando há suspeitas de trabalhos redundantes ou quando o tempo ou custo envolvido é alto em relação ao valor para a organização.

Chiavenato (2020b) afirma que a mudança nada mais é do que um processo de transição de uma situação para uma outra diferente e que envolve, em certa medida, processos de transformação, paralisação e até ruptura, a depender da intensidade ou dimensão. Moran e Brightman (2001) acrescentam que um processo de mudança impõe um esforço da organização em renovar continuamente o rumo, estruturas e capacidades para satisfazer as necessidades mutáveis dos clientes internos e externos. Tal esforço na busca de eficácia na criação de mudanças sustentáveis, exige da administração uma compreensão holística do ambiente da organização, de forma a identificar as pressões exercidas sob ela com a finalidade de garantir uma resposta oportuna e adequada.

A compreensão holística só é alcançada com o amplo conhecimento da estratégia, estruturas, sistemas, pessoas e cultura organizacional e as interações existentes entre estes elementos que podem atuar ora como fontes de inércia, bloqueando as mudanças necessárias, ora como força propulsora, para um processo de mudança eficaz (BURNES, 2004). Estes movimentos rítmicos podem ser mais céleres, morosos, contínuos e incrementais, radicais e totais, a depender da situação organizacional, das influências ambientais que afetam a instituição e do grau de urgência e viabilidade da mudança percebidos pela Administração (CHIAVENATO, 2020b). Após o reconhecimento da premência de mudança, motivada pela pressão do ambiente interno ou externo que a organização enfrenta, seja ela de maior ou menor intensidade, surge no horizonte um complexo campo de forças atuantes em diversos sentidos, que afetam o desenvolvimento da mudança planejada.

Chiavenato (2020a; 2020b) reconhece que as organizações se deparam com uma balança dinâmica em que há sinais de boa vontade e suporte aos processos de mudança de um lado, contudo resistências e empecilhos do outro. Uma possibilidade aventada para a superação das forças antagônicas às mudanças necessárias na organização é a melhoria contínua.

Chiavenato (2022) descreve a melhoria contínua como uma técnica que ameniza o processo de mudança ao privilegiar a melhoria gradual por meio da colaboração das pessoas, resultando em uma abordagem incremental na busca pela excelência e, conseqüentemente, na entrega de maior valor aos clientes. Portanto, a organização precisa desenvolver uma cultura de mudança e encarar-la como um processo natural e necessário

para a revitalização da organização, no qual todos os envolvidos se sintam encorajados a participarem, reduzindo eventuais resistências.

O estabelecimento de uma cultura organizacional é um processo moroso e complicado. Depois de instituída, torná-la alvo de um novo processo de mudança exige um esforço descomunal (MINTZBERG, 2014). Sackmann (2022) define a cultura organizacional como uma união de crenças que influencia as percepções e ações dos demais integrantes do grupo e que evolui a partir das experiências destes, sendo desenvolvida por meio das interações entre os membros do grupo, bem como transmitida e aprendida pelos novos integrantes.

A abordagem contingencial lança luz sobre o impacto das mudanças dos ambientes interno e externo na organização, que impõem uma necessidade permanente de progresso à instituição. Por conseguinte, a cultura organizacional deve ser foco de atenção, pois ela pode ser neutra, facilitadora ou obstrutiva diante das pressões internas ou externas do ambiente. A mudança implica uma modificação nas estruturas de poder existentes e o apoio ativo ao processo de mudança pode ser comprometido por aqueles que sentem que a mudança ameaça seu poder.

Segundo Janssen e Joha (2006), o CSC adota uma estratégia de mudança incremental, com valor estratégico e com potencial de melhorar a qualidade e reduzir custos. Portanto, a prática de compartilhamento de serviços pode atenuar eventuais resistências e criar o ambiente propício para uma cultura organizacional sustentável, de menor relutância às mudanças e hábil para enfrentar os desafios futuros, inclusive quando houver a necessidade de uma mudança radical.

A solução para o dilema de redundância originada pela descentralização de atividades, apresentada por Schulman et al. (1999), consistia em agrupar alguns desses processos de apoio e atividades não estratégicas em uma outra organização concebida, que por sua vez desenvolveria essas atribuições como o núcleo de seu próprio negócio. Schmidt (1997), na mesma linha, já reforçava a necessidade de se superar o mesmo desafio por meio da combinação e do equilíbrio entre a centralização e a descentralização. Nesse sentido, ambos os autores apresentam, como solução, o compartilhamento de serviços.

Para uma melhor compreensão do funcionamento desse modelo de compartilhamento de serviços é preciso identificar algumas perspectivas que caracterizam bem um CSC, conforme TAB.1.

TABELA 1
Autores e respectivos conceitos de CSC

Autor (Ano)	Conceito de CSC
Miller (1999)	Centro que pode ser descrito como um <i>backoffice</i> consolidado para uma empresa multinacional que se destina a realizar um trabalho orientado a transações a um custo favorável.
Bergeron (2003)	Serviços compartilhados é uma estratégia colaborativa na qual um subconjunto de funções de negócios existentes é concentrado em uma nova unidade de negócios <u>semiautônoma</u> que possui uma estrutura de gerenciamento projetada para promover eficiência, geração de valor, economia de custos e melhor atendimento aos clientes internos da empresa matriz, como uma empresa competindo no mercado aberto. O modelo de serviços compartilhados é fundamentalmente sobre otimização de pessoas, capital, tempo e outros recursos corporativos.
Abramovsky <i>et al.</i> (2004)	A especialização dentro de uma empresa acontece quando uma empresa organiza uma atividade em uma unidade especializada, por exemplo, quando uma empresa transfere as atividades de folha de pagamento do <i>backoffice</i> de uma fábrica para um escritório de folha de pagamento especializado. Essa definição pode estar claramente relacionada ao conceito de CSC.
Longwood e Harris, <i>apud</i> Borman (2008)	Os serviços compartilhados envolvem a provisão agregada de um processo de negócios.
Schulman <i>et al.</i> , <i>apud</i> Borman (2008)	A concentração de recursos da empresa realizando atividades semelhantes normalmente espalhadas por toda a organização, a fim de atender vários parceiros internos a um custo menor e com níveis de serviço mais altos, com o objetivo comum de encantar os clientes externos e aumentar o valor corporativo.
Brenner e Schulz, <i>apud</i> Knol e Sol (2011)	Um CSC é um tipo específico de arranjo de fornecimento interno potencialmente capaz de reduzir custos e melhorar a qualidade do serviço por meio da entrega de serviços especializados e de valor agregado em toda a organização.
Petkovic e Lazarevic (2012)	Conceito de CSC – historicamente, a concentração de recursos, humanos e materiais, no nível superior organizacional está associada às práticas de grandes empresas diversificadas e divisionalizadas.

Fonte: Adaptado de RUDZIONIENE e SAKALAUSKIENE, 2014, p. 57.

A partir dessas definições, depreende-se que um CSC é uma unidade organizacional segregada responsável por agregar atividades e tarefas semelhantes conduzidas por outras unidades de forma a executá-las com maior produtividade, otimizando recursos e processos com a finalidade de promover uma entrega de maior valor aos seus usuários, sejam eles internos ou externos.

O CSC sintetiza uma forma organizacional em que as funções de suporte, pulverizadas em diversas unidades de uma organização, são agregadas em centros especializados para que a eficiência e a qualidade do serviço possam ser aperfeiçoadas por meio da simplificação de tarefas, automação e adoção de processos de trabalho multidisciplinares (LAMBERT *et al.* 2016).

A concentração em um CSC das atividades díspares existentes em outras unidades organizacionais, visualizadas como suporte às atividades principais, faz com que tais processos de suporte sejam tratados como processos centrais, o “core” do CSC. A partir do momento que atividades de

apoio comuns a outras unidades de negócio são concentradas em um CSC, será possível que se obtenham benefícios tradicionais da centralização como economias de escala, padronização e downsizing, ao mesmo tempo em que as unidades de negócio serão desoneradas para dedicação e concentração maior de esforços em suas atividades finalísticas (SCHULMAN et al., 1999).

Um CSC absorve as vantagens dos movimentos de centralização e de descentralização, diferenciando-se dos modelos tradicionais observados até então. Segundo Schwarz (2014), os modelos centralizados geralmente não alcançam a meta de estabelecer uma visão orientada para o cliente e uma cultura de melhoria contínua. O CSC, segundo ele, preenche essa lacuna ao envolver seus clientes por meio de uma responsabilidade compartilhada pelos resultados, permitindo o aproveitamento do conhecimento dos gestores por estarem mais próximos das informações locais, caracterizando uma das vantagens claras de uma descentralização (ALONSO et al., 2008).

Segundo Schwarz (2014), os modelos centralizados geralmente não alcançam a meta de estabelecer uma visão orientada para o cliente e uma cultura de melhoria contínua. O CSC, segundo ele, preenche essa lacuna ao envolver seus clientes por meio de uma responsabilidade compartilhada pelos resultados, permitindo o aproveitamento do conhecimento dos gestores por estarem mais próximos das informações locais, caracterizando uma das vantagens claras de uma descentralização (ALONSO et al., 2008).

A concentração dos processos e atividades não estratégicas em uma organização específica, sob sua própria gestão, proporcionava uma liberdade maior às demais unidades de negócios individuais para concentrarem suas energias na execução de tarefas estratégicas, solucionando os problemas inerentes à sua atividade principal. Essa liberdade possibilitava à unidade de negócios aprimorar seus processos centrais, aumentando, conseqüentemente, a cadeia de valor.

Visto sob uma perspectiva holística, o compartilhamento de serviços aumenta a flexibilidade, a agilidade e aumenta o valor corporativo, pois permite que as unidades de negócios se concentrem em suas respectivas tarefas estratégicas. Porém, há de se destacar que qualquer organização que migra para o modelo de compartilhamento de serviços enfrenta oposição. Schulman et al. (1999) salientam que esta oposição ocorre devido à percepção, por parte da unidade de negócio, de um processo de centralização e controle corporativo.

Como forma de mitigar essa percepção, o relacionamento interno na organização não deve ser visto sob o prisma de uma relação

transacional. Na verdade, o relacionamento a ser incentivado é de parceria, ou seja, trabalho em equipe, no qual cada integrante sabe (ou deveria saber) que a cadeia de valor de uma organização é tão forte quanto cada elo individual que a compõe (SCHULMAN et al., 1999).

A partir da literatura que trata a dinâmica de um CSC em diversos órgãos, por meio da coleta de dados em entrevistas e pesquisas de campos realizadas, apresentam-se, a seguir, as principais vantagens e desvantagens identificadas na literatura que se aplicam aos CSC (SCHULMAN et al., 1999; BERGERON, 2003; JANSSEN e JOHA, 2006):

TABELA 2. Vantagens e desvantagens de um CSC

VANTAGENS	DESVANTAGENS
Concentração de especialistas em um local, favorecendo o desenvolvimento e institucionalização da gestão do conhecimento	Percepção pelos clientes de um certo grau de frustração do nível de atendimento às suas demandas
Padronização de processos e estabelecimento de uma política uniforme para as diversas atividades concentradas	Falta de uma comunicação efetiva com seus clientes
Redução de custos devido a concentração de atividades	Afastamento das atividades conduzidas pelo CSC em suporte as outras unidades de negócio
Redução de pessoal	Promover o equilíbrio entre os interesses e demandas dos diversos clientes
Divulgação de boas práticas	Choque inevitável da cultura corporativa
Aumento da eficiência e eficácia	Altos custos iniciais
Aumento da produtividade	Perda de controle
Impulsão da transformação organizacional	Monitoramento da evolução referente a linha base prévia
Maior foco nas atividades principais das unidades organizacionais	Mudanças nas interações entre as organizações
Desenvolvimento da mentalidade de trabalho em equipe	Maior sobrecarga administrativa na unidade centralizadora das atividades
Duplicação de atividades evitada	Necessidade de novos treinamentos
Facilitador para a mudança cultural da organização	-
Foco no cliente	-
Concentração na agregação de valor	-
Serviços profissionais e governança corporativa	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Schulman et al., 1999; Bergeron, 2003; Janssen e Joha, 2006.

2 - MÉTODO

Para atingir o objetivo proposto de se proporem medidas que possam ser implementadas e que contribuam com o aprimoramento da gestão e a racionalização da Força de Trabalho (FT), buscou-se objetivos

específicos que passam a ser explicados.

Para se entender como funcionam os Centros de Serviços Compartilhados foi necessária uma fundamentação teórica realizada com pesquisa bibliográfica na qual se procedeu revisão de conceitos por meio de pesquisa descritiva e documental.

Para analisar a situação atual dessas OM e avaliar o dinamismo causado por elas e o estágio de resistência às mudanças revelado pelos seus clientes, foram aplicados questionários cujo detalhamento da estruturação e da aplicação encontra-se adiante.

A partir dos conceitos e dos questionários aplicados, foram procedidas análises nas quais foram identificadas lacunas a serem preenchidas e oportunidades de melhoria.

A atuação do pesquisador como Diretor de um CeIM durante dois anos contribuiu nas fases de confecção dos questionários e análises dos resultados gerados por eles, devido ao profundo conhecimento das atividades executadas nesses CeIM, a par das peculiaridades existentes em cada região.

Em razão da existência de diversos CeIM na estrutura da MB e de suas características peculiares conforme sua localização geográfica, o estudo delimitou o escopo à atuação dos CeIM distritais fora de sede, excluindo o Centro de Intendência da Marinha em São Pedro da Aldeia (CeIMSPA) e o Centro de Intendência Tecnológico da Marinha em São Paulo (CeITMSP).

O CeIMSPA foi excluído porque apesar de ser considerado uma OM fora de sede, é bastante direcionado para atividades da aviação, assumindo características especiais, e está localizado na área de jurisdição do Comando do 1º Distrito Naval (Com1ºDN), onde se encontram mais dois CeIM: Centro de Intendência da Marinha em Niterói (CeIMNi) e o Centro de Intendência da Marinha em Parada de Lucas (CeIMPL).

Da mesma forma, optou-se pela exclusão do Centro de Intendência Tecnológico da Marinha em São Paulo (CeITMSP), OM subordinada ao Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) e sediada na área do Comando do 8º Distrito Naval (Com8ºDN), por ter sido recentemente criado e possuir subordinação distinta dos demais CeIM distritais fora de sede (BRASIL, 2020b).

2.1 - ESTRUTURAÇÃO DO QUESTIONÁRIO

As perguntas 1 a 4 do questionário buscaram levantar o perfil dos respondentes, identificando as seguintes variáveis: gênero, posto/graduação, formação escolar e OM que exerce o cargo ou função.

Nas perguntas de 5 e 6 procurou-se identificar a percepção dos militares das OM em relação às vantagens e desvantagens de um CSC, por meio da analogia com os CeIM da sua área de jurisdição. Sob esse enfoque, foi necessário atribuir uma escala para mensurar as vantagens e desvantagens de cada item. Para tal fim, atribuiu-se uma escala de cinco posições de respostas numéricas, variando de “1” a “5”, de acordo com a concordância ou não com o item relacionado, sendo “1” para discordância total e “5” para concordância total. Para efeitos de análise, as respostas foram consideradas com “concorda (C)”, “discorda (D)”, ou “neutro (N)”.

A pergunta 7 objetivou conhecer o entendimento dos respondentes em relação ao modelo organizacional de um CSC, enquanto a pergunta 8, de natureza aberta e não obrigatória, procurou captar a quantidade de respostas positivas, negativas e inconclusivas em relação à possibilidade de novas concentrações, permitindo ainda ao respondente, apresentar sua visão e proposição, conferindo subjetividade e abordagem qualitativa ao questionário.

A coleta de dados foi desmembrada por cada atividade centralizada, tendo por base as opiniões de especialistas desenvolvidas nas respostas institucionais dos especialistas às perguntas consignadas em um questionário estruturado e a observação simples, respaldada pela atuação do pesquisador em um CeIM distrital fora de sede, durante o período de dois anos.

2.2 - AMOSTRAGEM E COLETA DE DADOS

A fim de obter um levantamento da percepção da FT e conhecer a visão de quem serve nas OMAp e CeIM distritais fora de sede foi utilizada a internet como ferramenta principal para construir uma pesquisa online com base em um questionário com 8 perguntas que foi divulgado internamente de forma que houvesse a participação dos Oficiais da OM e dos Praças graduados (OF, SO, SG e CB) do Departamento ou Divisão de Intendência e dos setores que possuem tarefas que se relacionam àquelas atividades centralizadas no CeIM como: obtenção, execução financeira, pagamento e abastecimento. Por meio dessa pesquisa seria possível avaliar se as vantagens e desvantagens dos CeIM distritais fora de sede correspondem àquelas previamente relatadas por Schulman et al. (1999); Bergeron (2003) e Janssen e Joha (2006).

A pesquisa permitiu avaliar o grau de concordância dos clientes do CeIM, sejam eles internos ou externos, de forma a nortear as propostas de melhoria contínua descritas no trabalho.

Para esse fim, após transcrição e formatação online da pesquisa, foram encaminhados e-mails com o link do questionário aos Chefes do Estado-Maior (CEM) do Com2ºDN, Com3ºDN, Com4ºDN, Com5ºDN, Com6ºDN, Com9ºDN e Titulares das OMAp e CeIM das áreas de jurisdição dos DN relacionados, para divulgação e amplo preenchimento pelos militares das OM. A pesquisa permaneceu ativa no período de 8 a 29 de julho de 2022, e ao final do período, observou-se o preenchimento por 1.737 militares, equivalente a aproximadamente 14,50% do perfil da FT de 11.978 militares de todas as OM envolvidas¹.

O tamanho da amostra é obtido por meio da fórmula, onde N = tamanho da população, e = margem de erro (porcentagem no formato decimal), z = escore z e p=0,5:

$$\text{Tamanho da amostra} = \frac{\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2}}{1 + \left(\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2 N}\right)}$$

Adotando-se um grau de confiança de 95% para a pesquisa, o escore z é fixado em 1,96. Ao utilizar a ferramenta de apoio automática surveymonkey², lançando o tamanho da amostra da população de 11.978 e 2,2% de margem de erro, obteve-se o tamanho de amostra de 1.703, número inferior ao quantitativo de 1.737 respondentes.

3 - ANÁLISE, AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E PROPOSTAS

As mudanças no ambiente desafiam a flexibilidade de uma organização e sua capacidade de se adaptar à estratégia em resposta às mudanças ambientais. Nesse contexto, Motta e Vasconcelos (2021) destacam, dentre diversos fatores, a interferência externa de âmbito regulatório. Segundo Mações (2017b) e Chiavenato (2020a) as condições tecnológicas, demográficas, socioculturais, políticas/legais, competitivas, internacionais e econômicas são fenômenos ambientais que constituem um campo dinâmico de forças que interagem entre si, produzindo um efeito sistêmico.

Ao trazer essas variáveis para a análise, ciente da regulação que o ambiente exerce no estabelecimento de ações internas das organizações,

¹ Dados consolidados e obtidos junto ao Setor de Organização dos DN em 29 jul. 2022.

² Disponível em: <https://pt.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/>. Acesso em 30 jul. 2022.

como restou evidenciado por Araujo et. al (2017), observa-se que o Governo Federal criou, por meio do Decreto nº 10.382/2020, o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov) que reúne um conjunto de soluções de curto e médio prazo para apoiar os órgãos da Administração Pública Federal (APF) no desenvolvimento de novas soluções de aprimoramento da gestão (BRASIL, 2020d). O TransformaGov busca a simplificação, a digitalização, a integração e a centralização dos processos finalísticos, gerenciais e de suporte, além do dimensionamento da FT.

A evolução da tecnologia potencializada pela pandemia da COVID-19, abreviou o processo de inserção e popularização tecnológica da MB, promovendo a transformação digital da Força em diversos setores, em consonância com a relevância da tecnologia sob a ótica da abordagem contingencial evidenciada por Masiero (2012). A MB, sob essa perspectiva, tem buscado antecipar ações no sentido de aprimorar seus sistemas a fim de proporcionar uma flexibilidade e agilidade maior no trâmite de documentos, trazendo benefícios concretos para redução de custos e otimização de recursos. A transformação digital na MB envolve mudança cultural e envolvimento da FT no aprimoramento dos processos, repensando a execução deles, de forma a eliminar gargalos e automatizar aqueles que não precisam de intervenção humana, indo de encontro ao que foi abordado por Jordão (2007), Nadler et al. (1993) e Albuquerque e Rocha (2006).

A conjuntura econômica é outra variável que tem um impacto significativo no desempenho organizacional, pois as organizações são condicionadas pelo crescimento ou declínio econômico. A MB, como ente da APF, ainda é influenciada por decisões do ambiente político que, motivado por pressões da sociedade por um incremento da qualidade do serviço público, adota, ocasionalmente, medidas impopulares como a recente reforma da previdência social e a reformulação do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA). Essa última foi considerada uma “moeda de troca” para a reestruturação da carreira dos militares que fora encaminhada ao Congresso, depois de intensas negociações. Nesse processo de negociação, uma redução de pessoal foi previamente acordada como um dos pressupostos para a garantia da sustentabilidade do SPSMFA, impactando diretamente a gestão de pessoal da MB com um todo. A MB, de forma a atender à nova política de redução de pessoal e, simultaneamente, a ampliação do percentual de militares temporários em relação aos de carreira, estabeleceu em 2017, uma cota de redução da FT em 10% durante 10 anos, internalizada por meio do

Memorando nº 2/CM, de 24 de maio de 2017 (BRASIL, 2017a).

Em 2019, outra orientação complementar é divulgada por meio do Memorando nº 6/CM, de 12 de março de 2019 (BRASIL, 2019a), reforçando a necessidade de dar continuidade ao processo de diminuição do quantitativo existente de pessoal na MB, com redução dos cargos e incremento da quantidade de Oficiais e Praças temporários. Por conseguinte, esse cenário de redução da FT demandou medidas que aperfeiçoassem a gestão administrativa das OM, a fim de torná-las mais eficientes, eficazes e efetivas e um olhar mais atento e sensibilizado para a Gestão de RH, como evidenciado por Affonso e Ferrari (2018), devido ao papel central que os RH exercem para uma efetiva mudança organizacional que resulte em um melhor desempenho, sintetizadas nas afirmações de Galbraith e Lawler III (1995) e Chiavenato (2020c).

A gênese dos CeIM distritais fora de sede remete aos antigos Depósitos Navais (DepNav), que eram considerados apenas órgãos de distribuição regional. Em 2010, tramitou proposta de alteração da denominação dos DepNav para CeIM, concretizada por meio da Portaria nº 121/MB de 11 de abril 2011 (BRASIL, 2011a), com o propósito de atender à crescente execução de serviços logísticos e financeiros que eram conduzidos pelos antigos DepNav regionais. Ainda em 2011, após alteração da denominação, é instituída a Portaria nº 43/ComOpNav, de 25 de julho de 2011 (BRASIL, 2011b), que aprova o Regulamento dos CeIM e estabelece, dentre diversas tarefas comuns a todos os CeIM, aquelas que foram utilizadas como alvo do presente trabalho:

a) exercer atribuições de Unidade Gestora Executora (UGE)³ da execução financeira para as OMAp, cuja competência lhe seja atribuída;

b) exercer as atribuições de Organização Centralizadora do Pagamento (OCP) para as OM Centralizadas (OMC) / OMAp, cuja competência lhe seja atribuída;

c) emitir e assinar as requisições de transporte autorizadas pela Autoridade Requisitante (AR)⁴ em relação ao transporte de pessoal e bagagem, conforme orientação do seu Comandante Imediatamente Superior (COMIMSUP); e

d) executar, de forma centralizada, a atividade gerencial obtenção cuja competência lhe seja atribuída, incluindo processos licitatórios,

³ Unidade Orçamentária ou a Unidade Administrativa investida de autoridade para gerir créditos orçamentários e recursos financeiros, próprios ou sob descentralização, realizando, por conseguinte, atos de gestão orçamentária, financeira ou patrimonial (BRASIL, 2020f, p. 6-2).

⁴ Aquela que estabelece os meios de transporte a serem utilizados, efetua as licitações para contratação do transporte, autoriza o pagamento do transporte e assina as respectivas requisições (BRASIL, 2015, p. 23-1).

inclusive para contratação de transporte por delegação de competência da autoridade requisitante, e a celebração de acordos administrativos.

3.1 - PERCEPÇÃO DOS CLIENTES

Nas palavras de Mintzberg (2014), a mudança de cultura exige um esforço demasiado. A cultura organizacional influencia diretamente as percepções e ações de um grupo quanto ao desempenho organizacional e, por essa razão, deve ser foco de constante atenção, por apresentar diferentes temperamentos frente às mudanças necessárias. Destarte, a cultura organizacional pode se revestir de um cunho neutro, facilitador ou obstrutivo.

Em relação às vantagens observadas, os números consolidados da TAB. 3, apresentam uma taxa de concordância (parcial e total) superior a 58% e inferior a 69% aproximadamente, enquanto a discordância (parcial e total) apresentou uma porcentagem que variou 6% a 13% aproximadamente. Portanto, é possível deduzir que a percepção dos respondentes, em sua maioria, concorda com todas as vantagens apontadas na TAB. 3, demonstrando uma consciência maior dos benefícios advindos com as concentrações de serviços. Ainda que as variações entre os itens tenham sido baixas, destaca-se que as quatro maiores taxas de concordância em relação às vantagens foram: a garantia da padronização dos serviços, a facilidade na divulgação de boas práticas, a melhoria do controle sobre os serviços prestados e a possibilidade do melhor direcionamento de recursos da instituição para suas atividades principais. Tais fatores contribuirão diretamente para o aprimoramento da gestão, maior qualidade das operações e construção de valor (BARRETO e SARAIVA, 2017; PRADELLA et al., 2016 e MAÇÃES, 2017b).

TABELA 3
 Consolidação das respostas relativas às vantagens da
 pesquisa realizada de 08.07.2022 - 29.07.2022⁵

Item	D	N	C	Item	D	N	C
5.1 - Possibilita à instituição melhor direcionamento de seus recursos para suas atividades principais.	8,8%	25,6%	65,6%	5.10 - Melhora a qualidade dos serviços prestados.	10,9%	25,0%	64,1%
5.2 - Reduz os custos operacionais.	11,3%	26,8%	62,0%	5.11 - Facilita a comunicação entre os setores.	11,0%	24,8%	64,2%
5.3 - Agiliza as decisões e os processos.	13,1%	26,6%	60,3%	5.12 - Contribui para maior geração de valor da MB.	6,8%	28,2%	65,0%
5.4 - Contribui para a qualificação dos servidores envolvidos.	9,0%	25,5%	65,5%	5.13 - Facilita a mudança cultural da organização.	7,1%	29,9%	63,0%
5.5 - Contribui para a redução da força de trabalho.	7,6%	27,5%	64,9%	5.14 - Promove melhor governança.	6,4%	28,5%	65,1%
5.6 - Fortalece as ferramentas de tecnologia da informação.	9,8%	31,6%	58,6%	5.15 - Evita a duplicação de atividades.	10,2%	25,0%	64,8%
5.7 - Garante a padronização dos serviços.	7,0%	23,7%	69,3%	5.16 - Desenvolve a mentalidade de trabalho em equipe.	8,6%	27,1%	64,3%
5.8 - Melhora o controle sobre os serviços prestados.	9,1%	23,8%	67,1%	5.17 - Impulsiona a transformação organizacional.	6,7%	27,9%	65,4%
5.9 - Aumenta a produtividade.	10,8%	25,7%	63,6%	5.18 - Facilita a divulgação de boas práticas.	6,5%	25,3%	68,2%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2022).

Já em relação às desvantagens observadas, os números consolidados da TAB. 4, apresentam uma taxa de concordância (parcial e total) superior a 29% e inferior a 53% aproximadamente, enquanto a discordância (parcial e total) apresentou uma porcentagem que variou 13% a 34% aproximadamente. Aqui, já se percebe uma distribuição percentual mais equilibrada. Destaca-se que as quatro maiores taxas de concordância em relação às desvantagens foram: a exigência de maior treinamento do pessoal, sobrecarga das

⁵ Nota: As colunas D, N e C representam as porcentagens consolidadas da pesquisa, no qual D representa o somatório da discordância (parcial e total), N o somatório da neutralidade (nem concordo nem discordo) e C o somatório da concordância (parcial e total).

atividades exercidas pela OM centralizadora, a redução de autonomia das OM clientes e a resistência por parte dos servidores envolvidos.

TABELA 4
Consolidação das respostas relativas às desvantagens
da pesquisa realizada de 08.07.2022 - 29.07.2022⁶

Item	D	N	C	Item	D	N	C
6.1 - Incompatibilidade entre as ferramentas de tecnologia da informação utilizadas.	22,8%	42,7%	34,5%	6.8 - Redução de autonomia das OM clientes.	21,3%	34,5%	44,2%
6.2 - Dificuldade no controle orçamentário.	34,7%	35,0%	30,3%	6.9 - Prejuízo no estabelecimento de prioridades das demandas dos clientes.	24,2%	35,0%	40,8%
6.3 - Resistência dos servidores envolvidos.	20,6%	35,9%	43,5%	6.10 - Dificuldade na comunicação entre as unidades envolvidas.	31,4%	34,3%	34,3%
6.4 - Falta de participação na decisão.	25,0%	37,5%	37,5%	6.11 - Dificuldade nas interações entre a organização.	32,5%	35,7%	31,8%
6.5 - Perda de controle dos serviços.	33,7%	36,6%	29,7%	6.12 - Sobrecarga nas atividades exercidas pela OM que concentra as atividades.	18,4%	35,8%	45,8%
6.6 - Atraso na entrega dos serviços.	29,8%	32,9%	37,3%	6.13 - Exigência maior treinamento do pessoal.	13,4%	33,7%	52,9%
6.7 - Falta de mecanismos de governança.	30,0%	40,0%	30,0%				

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2022).

Os resultados da TAB. 3 confirmam as vantagens auferidas com a prática de CSC reportadas por Schulman et al. (1999), Bergeron (2003) e Janssen e Joha (2006). Já em relação às desvantagens, os percentuais da TAB. 4 relativos aos itens 6.2, 6.5 e 6.11, mostram um percentual maior de discordância dos respondentes, refletindo uma tendência de contestação das desvantagens reportadas pelos mesmos autores.

⁶ Nota: As colunas D, N e C representam as porcentagens consolidadas da pesquisa constante do APÊNDICE E, no qual D representa o somatório da discordância (parcial e total), N o somatório da neutralidade (nem concordo nem discordo) e C o somatório da concordância (parcial e total).

Tanto a parte da necessidade de pessoal qualificado bem como a sobrecarga de atividades e aumento de demanda nos CeIM serão evidenciadas na análise que se seguirá, reforçando a necessidade de um cuidado maior com esses aspectos, de forma a mitigá-los. Por outro lado, os CeIM devem incrementar o uso de ferramentas que permitam o compartilhamento efetivo dos seus clientes na gestão, como forma de reduzir eventuais resistências, fazendo com que os clientes se sintam partícipes do processo, fortalecendo a relação entre CeIM e OMAp, agregando, conseqüentemente, maior valor à sociedade (SCHULMAN et al., 1999; SCHWARZ, 2014 e BERGERON, 2003).

Observou-se ainda que do total de 519 respostas para a pergunta 8 da pesquisa online, 48,75% demonstraram contrariedade à concentração de atividades, indo de encontro às constatações feitas por Schulman et al. (1999) e as observações de Chiavenato (2020a), em que a superioridade das forças negativas em relação às positivas inibe qualquer processo de mudança. Por causa disso, entende-se que a concentração de novas atividades deve ser implementada de forma gradual, a fim de amenizar a resistência ao processo de mudança, em função do percentual contrário exposto, como abordado por Chiavenato (2022).

Assim, em um primeiro momento, cada proposta de centralização de atividades a ser explorada a seguir, deve ocorrer faseadamente, de forma a contemplar um período de observação, experimentação e mensuração de desempenho de dois anos para, posteriormente, ser replicado ao demais CeIM, no caso de um resultado exitoso.

O QUADRO 1 sintetiza a situação atual de centralização com base na consolidação das respostas institucionais do questionário com especialistas:

QUADRO 1
Síntese da situação atual das atividades comuns aos
CeIM definidos no regulamento de criação

DN	Centralização de 100%, excluindo-se as OM Prestadoras de Serviço (OMPS)			
	Execução Financeira	Pagamento	Emissão de Passagens	Obtenção
2ºDN	Não	Sim	Não	Não
3ºDN	Não	Não	Não	Não
4ºDN	Não	Sim	Sim	Não
5ºDN	Não	Não	Não	Não
6ºDN	Não	Sim	Não	Não
9ºDN	Não	Sim	Sim	Não

Fonte: Elaborado pelo autor.

⁷ OM que presta serviços a outras OM e, eventualmente, às organizações extramarinha em uma das seguintes áreas: industrial, de pesquisa e desenvolvimento de ciência e tecnologia, ou de serviços especiais, efetuando a cobrança pelos serviços prestados, a partir dos custos incorridos (BRASIL, 2020g, p. 1-9).

3.2 - EXECUÇÃO FINANCEIRA

As normas sobre Administração Financeira e Contabilidade (BRASIL, 2020f), apresenta a execução financeira como um conjunto de atividades, devidamente integradas, que visa a execução, acompanhamento e controle de ingressos e dispêndios, inclusive os restos a pagar, previstos e fixados para a MB na Lei Orçamentária Anual.

A execução financeira exige uma estrutura mínima que seja capaz de dar suporte a essa atividade. A referida norma ainda estabelece a obrigatoriedade de pelos menos dois agentes, as quais possam ser outorgadas as funções de Ordenador de Despesas e de Agente Financeiro. A atividade ainda exige o cadastramento de dois operadores de entrada de dados para condução das tarefas inerentes à atividade. No caso da impossibilidade de atender tais requisitos mínimos, a execução financeira da Unidade Gestora (UG)⁸ será centralizada em outra UG, denominada Organização centralizadora da execução financeira (OCE).

Nos DN, o CeIM atua como OCE de algumas OM na sua área de responsabilidade, realizando atos como UGE da sua própria OM e outras UG Responsável (UGR)⁹.

Após consolidação das respostas institucionais às perguntas um a nove do questionário com especialistas, observou-se que as seguintes UGR ainda não estão centralizadas no CeIM:

- 2ºDN: Capitania dos Portos de Sergipe (CPSE); Delegacia da Capitania dos Portos em Ilhéus (DeIlheus), centralizadora da Delegacia da Capitania dos Portos em Porto Seguro (DeLPSeguro); Hospital Naval de Salvador (HNSa) e Base Naval de Aratu (BNA);

- 3ºDN: Escola de Aprendizes-Marinheiros do Ceará (EAMCE), centralizadora da Capitania dos Portos do Ceará (CPCE), Agência da Capitania dos Portos em Camocim (AgCamocim) e Agência da Capitania dos Portos em Aracati (AgAracati); Escola de Aprendizes-Marinheiros de Pernambuco (EAMPE), centralizadora da Capitania dos Portos de Pernambuco (CPPE); Capitania dos Portos da Paraíba (CPPB); Capitania

⁸ Unidade Orçamentária ou a Unidade Administrativa investida de autoridade para gerir créditos orçamentários e recursos financeiros, próprios ou sob descentralização, realizando, por conseguinte, atos de gestão orçamentária, financeira ou patrimonial (BRASIL, 2020f, p. 6-2).

⁹ UG que realiza atos de gestão orçamentária, financeira ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada ou prestação de contas anual. A UG que utiliza seus próprios créditos passa a ser, simultaneamente, UGR e UGE (BRASIL, 2020d, p. 6-3).

dos Portos de Alagoas (CPAL), centralizadora da Agência Fluvial de Penedo (AgPenedo); Hospital Naval de Natal (HNNA); Hospital Naval de Recife (HNRE) e Base Naval de Natal (BNN);

- 4ºDN: Capitania Fluvial de Santarém (CFS); Capitania dos Portos do Amapá (CPAP), centralizadora da Agência da Capitania dos Portos no Oiapoque (AgOiapoque); Capitania dos Portos do Maranhão (CPMA), centralizadora da Agência Fluvial de Imperatriz (AgImperatriz); Capitania dos Portos do Piauí (CPPI); Hospital Naval de Belém (HNBe) e Base Naval de Val-de-Cães (BNVC).

- 5ºDN: Capitania Fluvial de Porto Alegre (CFPA); Capitania dos Portos de Santa Catarina (CPSC); Delegacia da Capitania dos Portos em Laguna (DeLaguna), Delegacia da Capitania dos Portos em São Francisco do Sul (DeLSFSul); Delegacia da Capitania dos Portos em Itajaí (DeItajaí); Escola de Aprendizes-Marinheiros de Santa Catarina (EAMSC) e Estação Naval do Rio Grande (ENRG);

- 6ºDN: Hospital Naval de Ladário (HNLa) e Base Fluvial de Ladário (BFLa); e

- 9ºDN: Capitania Fluvial da Amazônia Ocidental (CFAOC), centralizadora da Agência Fluvial de Tefé (AgTefé), Agência Fluvial de Eirunepé (AgEirunepé), Agência Fluvial de Itacoatiara (AgItacoatiara), Agência Fluvial de Parintins (AgParintins), Agência Fluvial Cruzeiro do Sul (AgCSul) e Agência Fluvial de Caracarái (AgCaracarái); Capitania Fluvial de Porto Velho (CFPV), centralizadora da Agência Fluvial de Boca do Acre (AgBAcre), Agência Fluvial de Guajará-Mirim (AgGMirim) e Agência Fluvial de Humaitá (AgHumaitá); e Estação Naval do Rio Negro (ENRN).

De posse da relação apresentada, ao comparar as atividades de execução financeira entre os CeIM, observou-se que as OM grifadas merecem tratamento diferenciado, por serem OMPS, devendo permanecer com sua execução financeira para desempenho de suas atividades.

Os principais óbices apresentados pelos especialistas para a não concentração dessa atividade específica nos respectivos CeIM foram: especificidades das atividades de saúde e gestão administrativa hospitalar no que diz respeito aos Hospitais Navais; necessidade de ampliação do espaço das instalações existentes nos CeIM; localização afastada das OM atualmente não apoiadas da área metropolitana onde está localizado o CeIM; aumento das Tabelas Mestras da Força de

Trabalho (TMFT)¹⁰ dos CeIM e falta de pessoal qualificado nos CeIM.

Tais justificativas devem ser adequadamente trabalhadas frente às pressões exercidas pelo ambiente externo na MB, visto que a tecnologia existente e em franca evolução e a necessidade de otimização da FT favorecem a concentração da atividade, proporcionando maior expertise, uniformidade e otimização dos processos.

Advém ressaltar que se encontra em teste a versão 6.0 do Sistema de Gerência de Documentos Eletrônicos da Marinha (SIGDEM), que permitirá a operacionalização do trâmite virtual de documentos por meio do sistema citado, utilizando-se da ferramenta de assinatura eletrônica que identifica virtualmente pessoas físicas ou jurídicas por intermédio da Infra-Estrutura (sic) de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil)¹¹.

3.3 - PROPOSTAS

Portanto, considerando a necessidade de faseamento da centralização da execução financeira, com exceção das OMPS, propõe-se centralizar:

1ª Fase:

a) CPSE, DelIIIheus (UGE) e sua OM subordinada DelP Seguro (UGR da DelIIIheus) no CeIMSa, visto que é a única Delegacia que possui execução financeira própria e apoia outra UGR;

b) DelSFSul e DelLaguna no CeIMRG por possuírem execução financeira própria e menos militares em sua TMFT;

c) HNLa no CeIMLa, em razão da proximidade de localização entre as OM e considerando que as Policlínicas Navais de Rio Grande e Manaus já estão centralizadas nos CeIMRG e CeIMMa, respectivamente; e

d) CFPV e suas respectivas Agências (3 no total) no CeIMMa.

2ª Fase:

e) EAMPE, por ser a Escola de Aprendizes-Marinheiros (EAM) mais próxima em distância de um CeIM distrital; e a CPPE como sua UGR. A partir da concretização com sucesso da sua centralização, seria possível

¹⁰ As TMFT referem-se a cargos / funções / incumbências, e não ao existente na FT. São as referências da estrutura da MB, que torna possível o planejamento da sua FT, para o curto, médio e até longo prazo, pois as melhorias serão realizadas segundo esse modelo e metodologia (BRASIL, 2018a, p. B-2).

¹¹ Organização composta por uma autoridade gestora de políticas e pela cadeia de autoridades certificadoras composta pela Autoridade Certificadora Raiz – AC Raiz, pelas Autoridades Certificadoras – AC e pelas Autoridades de Registro – AR (BRASIL, 2001).

replicá-la às demais EAM;

f) HNBe no CeIMBe, no caso de sucesso de centralização do HNLa no CeIMLa na 1ª fase; e

g) CFPa no CeIMRG.

3ª Fase:

h) HNRe no CeIMNa;

i) EAMSC no CeIMRG; e

j) CFAOC e suas respectivas Agências (6 no total) no CeIMMa, por ser a Capitania com maior número de UGR apoiadas.

4ª Fase:

k) demais Capitánias, Delegacias e Agências relatadas aos respectivos CeIM distritais;

l) HNSa no CeIMSa; e

m) EAMCE e HNNa no CeIMNa.

QUADRO 2

Síntese das propostas de centralização da execução financeira por fases

Centralização	Fase	Proposta	CeIM	
Execução Financeira	1ª	CPSE, DelIlheus e DelPSeguro	CeIMSa	
		DelSFSul e DelLaguna	CeIMRG	
		HNLa	CeIMLa	
			CFPV, AgBAcre, AgGMirim e AgHumaita	CeIMMa
	2ª		EAMPE e CPPE	CeIMNa
			HNBe	CeIMBe
			CFPA	CeIMRG
	3ª		HNRe	CeIMNa
			EAMSC	CeIMRG
			CFAOC, AgTefe, AgEirunepe, AgItacoatiara, AgParintins, AgCSul e AgCaracarái	CeIMMa
	4ª		CPSE e HNSa	CeIMSa
			CPCE, AgCamocim, AgAracati, CPPB, CPAL, AgPenedo, EAMCE e HNNa	CeIMNa
		CFS, CPAP, AgOiapoque, CPMA, AgImperatriz e CPPI	CeIMBe	
		CPSC e DelItajai	CeIMRG	
A BNA, BNN, BNVC, ENRG, BFLa e ENRN permanecem com execução financeira própria por serem OMPS.				

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe ressaltar que, em todos os questionários, foi possível identificar que todos os CeIM possuem os macroprocessos da execução financeira mapeados, facilitando a sua automatização, em razão da

evolução tecnológica. Esse mapeamento permitiria, no futuro, reduzir o erro humano e a necessidade de pessoal envolvido na atividade. Ainda foi possível levantar a necessidade de maior investimento em capacitação do pessoal, de forma a incrementar o desempenho da atividade. Por fim, o incremento da quantidade de processos centralizados permitiria o remanejamento de alguns cargos para os CeIM e, ao mesmo tempo, contribuiria para a redução da FT da MB.

3.4 - PAGAMENTO DE PESSOAL

Todo o processo de Pagamento de Pessoal na MB é processado no Sistema de Pagamento (SISPAG), o qual foi desenvolvido para automatizar as tarefas afetas ao pagamento. As normas sobre Pagamento de Pessoal na MB (BRASIL, 2015) estabelecem que o SISPAG é composto por órgãos e processos que têm por finalidade reconhecer, homologar e registrar direitos remuneratórios e compromissos pecuniários; efetuar o pagamento e recolher descontos decorrentes; e contabilizar as ocorrências financeiras e atestar a propriedade e correção dos pagamentos efetuados dentre outras tarefas inerentes a essa atividade específica.

As OCP são OM designadas para comandar informações, com amplitude para alcançar pessoas de sua lotação e, também, das lotadas nas OMAp, desde que essas informações não estejam sob jurisdição dos Informantes Qualificados da MB (IQ-MB)¹² ou Informantes Qualificados Extra-MB (IQ-EX)¹³, competindo a elas estabelecerem a ligação entre as pessoas pagas pelo SISPAG e a elas vinculadas (BRASIL, 2015).

A referida norma ainda estabelece a obrigatoriedade de no mínimo dois agentes responsáveis, para os quais possam ser outorgadas as funções de Agente de Pagamento e Fiel de Pagamento da OCP. No caso de cadastramento do Fiel de Pagamento da OCP, flexibiliza-se o cadastramento de Fiel de Pagamento em número máximo igual à soma de um com a parte inteira do quociente da divisão do número de militares apoiados pela OC por 500. Nesse caso, as OCP que gerenciam a atividade de pagamento para um número inferior a 500, tem a possibilidade de

¹² OM autorizadas a comandar, com exclusividade, informação sob sua jurisdição, com amplitude para alcançar qualquer pessoa remunerada pelo SISPAG, sendo da competência desses órgãos o exercício das atividades homologatórias, reconhecimento, informação e validação (BRASIL, 2015, p. 1-6).

¹³ Também denominadas Entidades Consignatárias, são instituições autorizadas, pelo Órgão Pagador (OP) mediante convênio, a comandar, com exclusividade, informação sob sua jurisdição, com amplitude para alcançar qualquer pessoa remunerada pelo SISPAG (BRASIL, 2015, p. 1-7).

cadastrar um Fiel de Pagamento. Apenas para exemplificar, nove OCP com 50 militares apoiados, permitiria o cadastramento de nove Fiéis de pagamento, ao passo que uma OCP que é responsável por apoiar 450 militares, permite apenas o cadastramento de um militar.

Nos DN, os CeIM exercem o papel de OCP das OM da respectiva área de jurisdição. De posse das respostas institucionais às perguntas do questionário com especialistas, observou-se que essa atividade é integralmente centralizada por uma única OCP nos 2ºDN, 4ºDN, 6ºDN e no 9ºDN, enquanto nos 3ºDN e 5ºDN existem mais de uma OCP, além do CeIMNa e CeIMRG, respectivamente. No 3ºDN, a EAMCE e EAMPE também atuam como OCP. A primeira apoia as OM localizadas no Ceará e a segunda, as situadas em Pernambuco e Alagoas. No 5ºDN, cabe a EAMSC exercer o papel de OCP das OM no Estado de Santa Catarina.

Os principais óbices, relativos ao pagamento de pessoal, extraídos das respostas encaminhadas pelos respectivos CeIM foram: necessidade de inserção manual de comandos de pagamento no SISPAG por operadores da OCP, o que demanda tempo excessivo de digitação, conferência e homologação de pagamentos; necessidade de ampliação do espaço das instalações existentes nos CeIM e aumento da TMFT dos CeIM.

A MB, por sua vez, tem dado continuidade ao aprimoramento da operacionalização e modernização do SISPAG, promovendo a atualização tecnológica do sistema e o aperfeiçoamento da ferramenta para sistematizar o processo de pagamento. Na pesquisa de campo, identificou-se a realização de testes de validação para conversão das informações relacionadas em ordem de serviço (OS), em comandos automáticos no SISPAG sem necessidade de digitação, restando a OCP, apenas, o processo de homologação das parcelas¹⁴. Essa automação permitirá a redução da FT na execução de rotinas relacionadas à inserção manual de comandos, evitando-se os lançamentos em duplicidade.

3.5 - PROPOSTAS

Como os demais Distritos fora de sede não possuem EAM, como é o caso do Com3ºDN e Com5ºDN, sugere-se que, nestes últimos Distritos, a fase de centralização de Pagamento de Pessoal seja feita de maneira gradativa. Destarte, sugere-se centralizar em uma primeira fase a EAMCE

¹⁴ Informações obtidas verbalmente junto ao Diretor da Pagadoria de Pessoal da Marinha, em 2 ago. 2022.

e demais OM localizadas no Ceará no CeIMNa, devido à existência de 2 EAM na área de jurisdição do Com3ºDN, para, a partir da sua concretização com sucesso, avaliar a pertinência da estendê-las à EAMSC e EAMPE.

QUADRO 3

Síntese das propostas de centralização do Pagamento por fases

Centralização	Fase	Proposta	CeIM
Pagamento	1ª	EAMCE, CPCE, AgCamocim, AgAracati	CeIMNa
	2ª	EAMPE, HNRe, CPPE, CPAL e AgPenedo	CeIMNa
		EAMSC, CPSC, DelLaguna, DelSFSul, Delltajai	CeIMRG

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.6 - EMISSÃO DE PASSAGENS RODOVIÁRIAS E AÉREAS

O Decreto nº 4.307, de 18 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), estabelece em sua Seção II, as situações na qual o militar faz jus ao transporte. A matéria é regulamentada na MB, por meio das normas sobre Pagamento de Pessoal na MB (BRASIL, 2015).

A emissão de passagens aéreas e rodoviárias para os militares e seus dependentes solicitada pelas Autoridades Solicitantes (AS), nas situações previstas no Decreto citado, é de responsabilidade das Autoridades Requisitantes (AR)¹⁵. A Norma sobre Pagamento de Pessoal na MB (BRASIL, 2015), apresenta as relações de AR e localização das AS dos Distritos.

O ComOpNav ao aprovar o Regulamento dos CeIM estabeleceu que caberia aos CeIM a emissão e assinatura das requisições de transporte autorizadas pela AR em relação ao transporte de pessoal e bagagem, conforme orientação do seu COMIMSUP.

Na consolidação das respostas institucionais às perguntas 19 a 26 com especialistas, constatou-se que o CeIMBe e CeIMMa já atuam, por delegação de competência emitidas pelos seus respectivos COMIMSUP, no papel de único executor das tarefas administrativas relativas às AR, que envolvem: contratação de empresas aéreas, rodoviárias e aquaviárias; pedidos de realização do transporte; liquidação e pagamento das faturas mediante a comprovação da execução do traslado.

¹⁵ Aquela que se dirige à AR, solicitando providências para a execução do transporte (BRASIL, 2015, p. 23-1).

Na área do 2ºDN, tal atividade é exercida pelo próprio Com2ºDN. Nos 3ºDN e 6ºDN, observa-se que os deslocamentos administrativos são de competência dos CeIMNa e CeIMLa, respectivamente, enquanto os deslocamentos relacionados à saúde são de responsabilidade do HNNa e HNLa, respectivamente. Por último, constata-se que no 5ºDN, a atividade é exercida concomitantemente pelo CeIMRG e outras 4 OM: CFPA, EAMSC, Agência da Capitania dos Portos em Tramandaí (AgTramandai) e Delegacia da Capitania dos Portos em Uruguaiiana (DeUruguaiiana).

3.7 - PROPOSTAS

Diante da necessidade de padronização das tarefas nos CeIM, propõe-se a expansão da centralização da atividade de transporte de pessoal nos CeIMLa, CeIMRG, CeIMNa e CeIMSa, que ainda não atuam como único executor das tarefas administrativas relativas à AR de suas áreas de jurisdição.

Nessa tarefa, poucos foram os óbices relatados nos questionários respondidos. As preocupações reportadas envolvem o aumento da demanda nos CeIM sem a contrapartida de pessoal para condução da citada atividade. Assim como nas situações anteriores, entende-se que existe a possibilidade de remanejamento de cargos para os CeIM e extinção de outros desnecessários, a partir da concentração.

3.8 - OBTENÇÃO

Uma das finalidades básicas da centralização da obtenção consiste na desoneração das OMAp de atribuições de natureza administrativa, contribuindo para a otimização de recursos materiais e humanos e maior economia de escala nos processos de aquisição de material e contratação de serviços.

A atividade gerencial de obtenção, cuja competência possa ser atribuída a um CeIM, encontra respaldo nas normas para Execução do Abastecimento (BRASIL, 2020e). Essa norma estabelece a analogia entre as fases básicas do abastecimento e as fases básicas da logística, que consistem na determinação de necessidades, obtenção e distribuição.

A obtenção, correspondente à segunda fase básica do ciclo logístico¹⁶, deve ter sua atenção voltada para o atendimento das necessidades

¹⁶ O ciclo logístico é o processo pelo qual se desenvolve a logística, tendo seu início no momento da inserção das necessidades dos usuários e informação ao sistema e seu fechamento no atendimento das necessidades inseridas, seja pela distribuição das que se encontram disponíveis, seja pela obtenção das indisponíveis (BRASIL, 2003).

apresentadas. Por ser um ato administrativo no âmbito do Sistema de Apoio Logístico, com complexidade variável em função das dificuldades oriundas do processo de aquisição do material/serviço, a obtenção exige um estreito vínculo com os setores comercial, industrial e de RH, além dos aspectos econômico-financeiros da gestão logística (BRASIL, 2003, p. 3-2).

Cabe ressaltar que a obtenção demanda uma quantidade de pessoal dedicado à essa atividade específica, onerando ainda mais as OM que exercem essa atividade de suporte. A norma sobre Administração Financeira e Contabilidade (BRASIL, 2020f) estabelece a necessidade de composição de uma equipe que contemple pregoeiro, equipe de apoio, Presidente e outros membros da Comissão Permanente de Licitações.

Após consolidação das respostas institucionais às perguntas do questionário com especialistas e ao comparar as atividades de obtenção entre os CeIM distritais fora de sede, observou-se que as seguintes OMAp possuem uma estrutura de obtenção completa e não estão centralizadas no CeIM:

- 2ºDN: CPSE; DelIllheus, centralizadora da obtenção da DelP Seguro; HNSa e BNA;
- 3ºDN: EAMCE, EAMPE, CPPB, CPAL, HNNa, HNRe e BNN;
- 4ºDN: CFS; CPAP, centralizadora da obtenção da AgOiapoque; CPMA, centralizadora da AgImperatriz; CPPI; HNBe e BNVC.
- 5ºDN: CFPA, CPSC, DelLaguna, DelSFSul, Delltajai, EAMSC e ENRG;
- 6ºDN: HNLa e BFLa; e
- 9ºDN: CFAOC, centralizadora de obtenção da AgTefé, AgEirunepé, AgItacoatiara, AgParintins, AgCSul e AgCaracará; CFPV, centralizadora de obtenção da AgBAcre, AgGMirim e AgHumaitá; e ENRN.

Semelhantemente à situação já exposta quando abordada a Execução Financeira, as OM grifadas permanecerão com sua obtenção para desempenho de suas atividades, devido ao tratamento diferenciado das OMPS.

Os principais óbices apresentados pelos especialistas para a não concentração dessa atividade específica nos respectivos CeIM foram: especificidades das atividades de obtenção de equipamentos e material de saúde no que diz respeito aos Hospitais Navais; necessidade de ampliação do espaço das instalações existentes nos CeIM; localização afastada das OM atualmente não apoiadas da área metropolitana onde está localizado o CeIM; dificuldade de interação junto às Consultorias Jurídicas da União (CJU) nos diferentes Estados; retardo na interação e

correção de documentos afetos à obtenção pela distância envolvida entre setor requisitante e setor responsável pela condução do processo; eventual morosidade dos processos de obtenção devido ao aumento da demanda; aumento da TMFT dos CeIM e falta de pessoal qualificado nos CeIM.

Em 2020, foram criadas as CJU Especializadas Virtuais (e-CJUs) para atuar no âmbito da competência das CJU nos Estados, por meio da Portaria nº 14/AGU, de 23 de janeiro de 2020 (BRASIL, 2020a). A partir da sua criação, os processos passaram a ser distribuídos entre as CJU de diferentes localidades, cabendo ao advogado que integrar uma das e-CJUs, nos processos a ele distribuídos, realizar todos os atos jurídicos e administrativos usuais inerentes à função de consultoria e assessoramento jurídicos, esvaziando a centralização da análise dos processos na CJU do Estado onde o processo tinha origem. Quanto aos demais óbices reportados, percebe-se certa semelhança com aqueles já ressaltados e que merecem atenção da administração de forma a tratá-los com o devido cuidado, atentando para maximizar as oportunidades e mitigar as ameaças proporcionadas pelo ambiente externo.

3.9 - PROPOSTAS

Considerando a necessidade de faseamento da centralização da obtenção, com exceção das OMPS, propõe-se centralizar:

1ª Fase:

- a) CPSE e Delllheus, que centraliza obtenção da DelPSeguro no CeIMSa;
- b) CPPB no CeIMNa;
- c) CFPA, DelSFSul e DelLaguna no CeIMRG;
- d) HNLa no CeIMLa, em razão da proximidade de localização entre as OM e considerando que a obtenção das Policlínicas Navais de Rio Grande e Manaus já estão centralizadas nos CeIMRG e CeIMMa, respectivamente;
- e) CFPV e suas respectivas Agências (3 no total) no CeIMMa.

2ª Fase:

f) EAMPE, por ser a Escola de Aprendizizes-Marinheiros (EAM) mais próxima em distância de um CeIM distrital, CPPE, CPAL e AgPenedo no CeIMNa. A partir da concretização com sucesso da sua centralização, seria possível replicá-la às demais EAM;

g) HNBe no CeIMBe, caso haja sucesso na centralização do HNLa no CeIMLa na 1ª fase; e

h) CFAOC, AgTefé, AgEirunepé, AgItacoatiara, AgParintins, AgCSul e AgCaracarái no CeIMMa.

3ª Fase:

i) HNRe no CeIMNa;

j) CFS; CPAP, centralizadora de obtenção da AgOiapoque; CPMA, centralizadora de obtenção da AgImperatriz; e CPPI no CeIMBe; e

k) EAMSC, CPSC, DelLaguna, DelSFSul e DelItajai no CeIMRG.

4ª Fase:

l) HNSa no CeIMSa; e

m) EAMCE, CPCE, AgCamocim, AgAracati e HNNa no CeIMNa.

QUADRO 4

Síntese das propostas de centralização da Obtenção por fases

Centralização	Fase	Proposta	CeIM
Obtenção	1ª	CPSE, Dellheus e DelPSeguro	CeIMSa
		CPB	CeIMNa
		CFPA, DelSFSul e DelLaguna	CeIMRG
		HNLa	CeIMLa
	2ª	CFPV, AgBAcre, AgGMirim e AgHumaita	CeIMMa
		EAMPE, CPPE, CPAL e AgPenedo	CeIMNa
		HNBe	CeIMBe
	3ª	CFAOC, AgTefé, AgEirunepe, AgItacoatiara, AgParintins, AgCSul e AgCaracarái	CeIMMa
		HNRe	CeIMNa
		CFS, CPAP, AgOiapoque, CPMA, AgImperatriz e CPPI	CeIMBe
EAMSC, CPSC, DelLaguna, DelSFSul e DelItajai		CeIMRG	
4ª	HNSa	CeIMSa	
	EAMCE, CPCE, AgCamocim, AgAracati e HNNa	CeIMNa	

A BNA, BNN, BNVC, ENRG, BFLa e ENRN permanecem com obtenção própria por serem OMPS.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A concentração da obtenção nos respectivos CeIM e o remanejamento parcial de cargos das OM que passarem a ser centralizadas, conforme faseamento supra proposto, robustecerá a Divisão de Obtenção dos CeIM e permitirá evitar a solução de continuidade que normalmente ocorre pela alta rotatividade de pessoal que eventualmente acontece na MB e que se torna prejudicial nas OM com grupo menor de militares envolvidos na atividade.

Outra sugestão que pode contribuir com o melhor desempenho dessa atividade específica seria implementar em todos os CeIM o procedimento já adotado no âmbito dos 3º, 4º e 9º DN, que estabelecem rodízio entre as OM dos DN para consolidação das necessidades comuns e envio ao respectivo CeIM para prosseguimento do processo. A concentração ainda permite a redução de custos e racionalização de

processos promovida por meio de economias processuais, de eficiência e de qualidade, em razão da elevada quantidade de documentos gerados na fase interna. Por fim, a concentração ainda facilita o registro das lições aprendidas, contribuindo para uma efetiva gestão do conhecimento.

3.10 - ASPECTOS JULGADOS PERTINENTES E REFLEXOS PARA A MARINHA DO BRASIL

A consolidação das respostas às perguntas institucionais 37 a 51 do questionário com especialistas denota que a centralização das atividades apresenta uma tendência de maior especialização dos profissionais e a padronização de procedimentos facilita a atuação pontual na melhoria dos processos das equipes, com efeito em toda a área de jurisdição. Portanto, é desejável que esse movimento de centralização seja acompanhado da sistematização dos processos, o necessário incremento de pessoal por remanejamento dos cargos que serão disponibilizados após centralização das atividades e investimento em infraestrutura dos CeIM.

No aspecto de pessoal, há de se ressaltar que a rotatividade do pessoal deve ser minorada de modo que não haja solução de continuidade nas atividades de centralização e que a transferência de cargos e a movimentação de pessoal qualificado das OMAp para os CeIM são essenciais para assegurar o sucesso das propostas aqui apresentadas.

Todos os macroprocessos das atividades encontram-se devidamente mapeados, facilitando a automatização das tarefas repetitivas e manuais, contribuindo assim, para liberar tempo da FT envolvida na atividade e minorando erros e retrabalho, otimizando assim, sua operação. A atualização do SIGDEM para uma nova versão será de grande importância para o sucesso das centralizações, tendo em vista o aumento esperado no trâmite de documentos, em especial quando houver grandes distâncias geográficas entre os CeIM e as OMAp. Além disso, a assinatura digital permitirá a autenticação das cópias digitalizadas de documentos físicos, conferindo-os o mesmo valor jurídico de cópias físicas autenticadas em cartórios.

A concentração de pessoal também favorece o processo de capacitação e treinamento dos RH empregados nestas atividades, permitindo uma maior intensificação do conhecimento nas respectivas áreas. Nesse ponto, destaca-se o papel relevante que o Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga (CIANB) exerce nas atividades de ensino e capacitação de militares para as áreas relacionadas à administração,

contabilidade, finanças, licitações e acordos administrativos, dentre outras. No escopo dessas atividades, foram inauguradas diversas salas virtuais referentes ao Projeto “CIANB Virtual” em todos os CeIM distritais, com exceção do CeIMRG¹⁷, com o objetivo de ampliar o alcance das capacitações às OM fora de sede, por meio do ensino a distância.

Outro ponto digno de destaque é o fortalecimento do controle a partir da centralização, favorecendo a tempestividade de resposta às demandas de ações de controle externo e correção dos atos de gestão. Porém, ele deverá ainda ser aprimorado com o propósito de garantir a eficiência e o bom uso dos recursos públicos, em função do aumento de demanda dos CeIM.

Mesmo que não haja um compartilhamento de informações institucionalizado entre os CeIM, constatou-se que existe informalmente a troca de experiências e práticas por meio de contato horizontal e atitude pontual dos envolvidos, bem como a divulgação de realizações que são publicadas, mensalmente, no Informativo “Intendência em Foco”, cujo propósito é divulgar as atividades de Intendência de forma objetiva. Propõe-se então que haja uma ampliação desse compartilhamento e que ele seja institucionalizado na MB, por meio de um encontro anual entre os Diretores dos CeIM para troca de experiências e práticas que possam ser replicadas com o objetivo de aprimorar a gestão.

Nota-se também que há uma preocupação dos CeIM no estabelecimento de indicadores de desempenho das suas atividades, realização de pesquisas de satisfação e a coleta de sugestões e reclamações dos seus clientes por diversas ferramentas, informatizadas ou não, de forma a mensurar os principais resultados que geram valor para seus clientes. Tais indicadores deverão ser objeto de monitoramento constante para avaliação dos resultados a serem medidos com os faseamentos propostos neste trabalho, estabelecendo uma comparação entre a linha base prévia antes da centralização. Essa linha base prévia permitirá estabelecer um parâmetro de comparação entre o desempenho prévio anterior e posterior à concentração das atividades administrativas, de forma a atestar o grau de eficiência da estratégia estabelecida.

Por fim, evidenciou-se o entendimento uniforme de que a centralização, na visão dos CeIM, contribui efetivamente para a desoneração das atividades administrativas das OMAp permitindo, a essas últimas, a concentração de esforços em suas atividades finalísticas (core business).

¹⁷ Informações obtidas verbalmente junto à Vice-Diretora do CIANB, em 3 ago. 2022.

3.11 - PROPOSTAS

Sintetizam-se abaixo as propostas complementares àquelas já condensadas nos QUADROS 2 a 4, resultado do que foi abordado no trabalho:

- a) Investir previamente em infraestrutura nos CeIM;
- b) Remanejar, parcialmente, os cargos das OM a serem centralizadas para os CeIM;
- c) Reduzir a rotatividade de pessoal dos CeIM;
- d) Agilizar a implementação da versão 6.0 do SIGDEM, proporcionando às OM envolvidas as coordenações necessárias mesmo localidades mais afastadas;
- e) Implantar o projeto “CIANB Virtual” no CeIMRG;
- f) Fortalecer o controle interno devido ao aumento de demanda nos CeIM;
- g) Institucionalizar um encontro anual entre os Diretores dos CeIM;
- h) Incrementar as pesquisas de satisfação e coleta de sugestões e reclamações dos clientes, promovendo uma integração mais colaborativa e uma responsabilidade compartilhada pelos resultados nos processos dos CeIM;
- i) Intensificar o compartilhamento de boas práticas por meio de sistemas de informação e banco de dados compartilhados para favorecer a gestão do conhecimento e a construção de relacionamentos de confiança;
- j) Promover a cultura de feedback e alinhamento de expectativas entre as OMAp e os CeIM;
- k) Incrementar a transparência e o compartilhamento de informações a fim de romper os silos funcionais porventura existentes entre as OM, promovendo uma maior conexão entre elas e reduzindo a visão hermética do trabalho ao trazer o foco dos gestores para objetivos coletivos em vez dos individuais;
- l) Automatizar tarefas repetitivas e manuais expostas pelo mapeamentos de processos; e
- m) Realizar constante avaliação do ambiente interno e externo.

3.12 - PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA (PEM 2040) E PLANOS DE DIREÇÃO SETORIAIS

A Política Naval, atualmente em vigor, estabelece 12 OBNAV (BRASIL, 2019b). Dentre estes, dois ganham relevância neste trabalho, visto que as propostas de aprimoramento dos CeIM distritais fora de sede

contribuirão para o alcance deles: aprimorar a gestão de pessoas (Gestão de Pessoal) – OBNAV 11 e aperfeiçoar a gestão orçamentária, financeira e administrativa (Gestão Administrativa) – OBNAV 12 (BRASIL, 2020d).

O Planejamento Estratégico da Marinha (PEM) 2040, documento de alto nível, que orienta o planejamento de médio e longo prazo, na busca de atingir os OBNAV previamente estabelecidos, estabelece as Estratégias Navais (EN) e as Ações Estratégicas Navais (AEN), para a consecução dos OBNAV (BRASIL, 2020d).

A AEN PESSOAL-2 que demanda o aprimoramento da capacitação de pessoal da MB, na qual requer uma atenção especial no sentido de prover à Força a pessoa certa, com a capacitação adequada, no lugar e no momento certos, visa contribuir para a consecução do OBNAV 11.

As AEN ADM-2, que busca otimizar os RH, materiais e financeiros, por meio da melhoria da gestão da MB, no esforço para o incremento da eficiência e melhoria contínua dos processos e AEN ADM-6, que visa o aperfeiçoamento do desempenho da Logística da MB, que contemple a ampliação e aprimoramento dos CeIM contribuirão para o alcance do OBNAV 12 de aperfeiçoamento da gestão orçamentária, financeira e administrativa. Neste ponto, ressalta-se que a AEN ADM-6, citada no PEM 2040, coloca a Secretaria-Geral da Marinha (SGM) como o órgão responsável pela referida AEN (BRASIL, 2020d).

Os CeIM distritais seguem uma cadeia de comando subordinada diretamente a cada DN, que possuem em comum o ComOpNav como COMIMSUP, como pode ser visualizado no organograma constante do ANEXO C. Aquele Comando possui um Plano de Direção Setorial (PDS), com o objetivo de nortear as ações dos Comandos subordinados que concorram para o alcance dos objetivos de direção setorial (ObDS), porém não foi observado, por este pesquisador, ObDS que se associa diretamente à AEN ADM-6 que trata especificamente da ampliação e aprimoramento dos CeIM. Já os ObDS 17 – contribuir para o aprimoramento da capacitação de pessoal da MB e ObDS 19 – contribuir para a otimização dos recursos materiais e financeiros, por meio da melhoria da gestão da MB, encontram aderência com as AEN PESSOAL-2 e AEN ADM-2 do PEM 2040 (BRASIL, 2021a).

Por outro lado, a despeito de não haver subordinação hierárquica dos CeIM distritais fora de sede à SGM, constatou-se que o PDS daquela Secretaria possui mais aderência às atividades exercidas pelos CeIM, ao estabelecer 3 objetivos setoriais (OBSET) que se relacionam com os OBNAV 11 e 12 da Política Naval, e que servem de referência para atuação dos CeIM distritais fora de sede, como: aprimorar os processos administrativos, orçamentários,

financeiros e logísticos – OBSET 1, aprimorar a capacitação da FT – OBSET 4 e ampliar a eficiência na utilização dos recursos – OBSET 6 (BRASIL, 2021b).

Assim, sugere-se que na revisão do PEM, seja mantida a AEN ADM-6 e que a responsabilidade pelo seu acompanhamento seja compartilhada entre o ComOpNav e SGM.

CONCLUSÃO

O trabalho demonstrou que o ímpeto e a celeridade com que as mudanças ocorrem, estimuladas pelo ambiente de alta instabilidade característico do mundo contemporâneo em que a revolução tecnológica e a tendência de transformação digital ganham protagonismo, pressionam as organizações a adotarem práticas administrativas e modelos capazes de mantê-las resilientes.

A preocupação genuína com a melhoria contínua perpassa pelo profundo conhecimento dos processos a fim de aprimorá-los e otimizá-los, como forma de prevenir e solucionar problemas, eliminando atividades redundantes, aumentando a produtividade e agregando maior valor à sociedade. Assim como as circunstâncias e os desafios competitivos da organização mudam com frequência, os processos e a maneira pela qual o trabalho é realizado também precisam ser modificados para o alcance de melhores resultados.

Encontrar o equilíbrio entre a centralização e descentralização é uma das tarefas mais difíceis da administração. A descoberta desse ponto ótimo só é obtida pela experimentação, propiciando aos administradores a chance de testar modelos e avaliar a pertinência ou não de estendê-los. O CSC traz uma nova mentalidade para as instituições ao criar uma relação entre fornecedor e cliente na sua própria estrutura interna, congregando atividades de outras unidades internas da organização a fim de promover eficiência, geração de valor, economia de custos e melhor atendimento aos clientes internos.

Este trabalho voltou sua atenção para uma das práticas recentemente difundidas que procuravam se adaptar ao conturbado e inconstante ambiente de negócios, encontrando nos CSC um modelo potencial de estrutura que é capaz de incrementar o desempenho organizacional e funcionar como mola propulsora para uma mudança incremental na organização. A conjuntura econômica, política e social que o País atravessava, e na qual a MB se via inserida, resultou em um processo de redução dos seus efetivos autorizados, apontando para uma premente necessidade de racionalização, simplificação e otimização das suas atividades, com o objetivo de alcançar maior efetividade nas ações e

processos administrativos e operacionais, exigindo esforço de todas as OM na realização de mudanças estruturantes, centradas em ações de melhoria dos processos internos e otimização da aplicação da sua FT.

Diante da necessidade de mudança estrutural, o trabalho teve o objetivo principal de propor medidas a serem implementadas e que contribuíssem com o aprimoramento da gestão e a racionalização da FT. Assim, ao lançar um olhar sobre os CeIM distritais fora de sede em razão da semelhança existente entre esses Centros e os CSC, estabeleceram-se, como objetivos intermediários, analisar a situação atual dessas OM e avaliar o dinamismo causado por elas e o estágio de resistência às mudanças revelado pelos seus clientes, identificando lacunas e oportunidades de aprimoramento estrutural, que inspirassem potenciais melhorias.

Considerando todo o arcabouço teórico abordado e a necessidade de mitigar os efeitos adversos que porventura possam inibir as mudanças necessárias, foram propostas medidas para novas concentrações das atividades de apoio exercidas por outras OM nos respectivos CeIM de sua área de jurisdição, de forma faseada, com vistas a promover um processo de mudança gradual a fim de reduzir eventuais resistências e empecilhos ao processo.

O sucesso organizacional só é passível de concretização quando há coordenação de esforços, comprometimento dos RH, rompimento da cultura de silos funcionais e um alinhamento e direcionamento para um objetivo em comum de agregar maior valor ao cliente final. Como qualquer processo de transformação, ajustes que visem ao aperfeiçoamento dos processos e da própria estrutura organizacional são altamente desejáveis e fundamentais para a contínua busca da excelência.

Portanto, com base nas considerações desenvolvidas e sugestões sintetizadas, alcançou-se o propósito de demonstrar que os CeIM têm potencial para aprimorar a gestão e racionalização da FT por meio das iniciativas que sejam gradualmente implementadas, faseadamente e com o devido acompanhamento das melhorias comprovadas pela centralização de forma a promover uma mentalidade de mudança incremental na MB que a mantenha resiliente diante dos diversos desafios contemporâneos e que proporcione uma entrega de maior valor à sociedade ao viabilizar às OMAp, um melhor direcionamento de seus recursos para suas atividades finalísticas.

REMODELING THE BRAZILIAN NAVY: CONTEMPORARY CHALLENGES AND A NEW PROPOSAL FOR ORGANIZATIONAL STRUCTURE - THE DISTRICT NAVY OFF-SITE CENTERS: PROPOSALS FOR IMPROVING MANAGEMENT AND STREAMLINING THE WORKFORCE

ABSTRACT

Nowadays, the impetus and speed of change brought about by the world's highly unstable environment have led organizations to experiment with management practices that keep them resilient and drive them towards a process of continuous improvement. Associated to this reality, several contemporary challenges of political, economic, social, and technological nature create opportunities and threats that involve constant monitoring and evaluation of the impacts caused in organizational performance. The paper, then, has as its main objective to propose measures that can be implemented and contribute to the enhancement of management and downsizing of the Brazilian Navy's Workforce. To reach this target, it was necessary to establish, as intermediate objectives, the current situation of the chosen military organizations and evaluate the dynamism provided by them and the stage of resistance to change revealed by their customers, identifying, in due course, gaps to be filled and opportunities for improvement for an internal organizational redesign. Based on observations anchored by the bibliographical analysis and review of concepts

derived from the evolution of General Management Theory and guided by the practice adopted in the implementation of Shared Service Centers, due to the potential that is conferred on them by the literature in the increase of management performance and optimization of resources, a quantitative, qualitative and prescriptive research approach was developed by selecting, as object of study, regional organizational units of the Brazilian Navy responsible for grouping support activities shared by other units, helping them to channel their efforts to core activities. After selecting the organizational units, structured questionnaires were carried out with the specialists of these Military Organizations and online surveys with all their customers. As a result, the objective was reached by demonstrating that regional centralizing organizations of the Brazilian Navy have the potential to improve management and Workforce's downsizing through the proposals that are gradually implemented, step by step, properly measured and witch, associated with other factors that reduce the level of opposition and resistance, are able to promote a mindset of incremental change in the Brazilian Navy that keeps it resilient to the various contemporary challenges.

Keywords: Change; Contemporary Challenges; Shared Services Center; Management. Core Business. Support Activities. Organizational Redesign. Change. Brazilian Navy.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Ligia Maria Fonseca; FERRARI, Fernanda da Luz. Teorias da Administração. Porto Alegre: Sagah, 2018.

ALBUQUERQUE, Alan; ROCHA, Paulo. Sincronismo Organizacional: como alinhar a estratégia, os processos e as pessoas. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 166 p.

ALONSO, Ricardo; DESSEIN, Wouter; MATOUSCHEK, Niko. When Does Coordination Require Centralization. *American Economic Review* Vol. 98, nº 1: 2008. p. 145-179.

ARAÚJO, Luis César G. de; GARCIA, Adriana Amadeu; MARTINES, Simone. Gestão de processos: melhores resultados e excelência organizacional. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

BARRETO, Jeanine dos Santos; SARAIVA, Maurício de Oliveira. Processos gerenciais. Porto Alegre: SAGAH, 2017. 130 p.

BERGERON, Bryan P. *Essentials of shared services*. New Jersey: John Wiley and Sons, 2003.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Portaria n. 14, de 23 de janeiro de 2020. Cria as Consultorias Jurídicas da União Especializadas Virtuais (e-CJUs) para atuar no âmbito da competência das Consultorias Jurídicas da União nos Estados. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-14-de-23-de-janeiro-de-2020-239634933>. Acesso em 02 ago. 2022.

BRASIL. Comando da Marinha. Memorando n. 2/CM, de 24 de maio de 2017. Redução dos efetivos autorizados da Marinha do Brasil. Brasília, 2017a.

BRASIL. Comando da Marinha. Memorando n. 6/CM, de 12 de março de 2019. Diretrizes para a continuidade da reestruturação da Marinha. Brasília, 2019a.

BRASIL. Comando da Marinha. Portaria n. 121/MB, de 11 de abril 2011. Altera a denominação e o propósito dos Depósitos Navais e dá outras providências. Brasília, 2011a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dadm/sites/www.marinha.mil.br.dadm/files/BOLADM042011.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2022.

BRASIL. Comando da Marinha. Portaria n. 266/MB, de 1º de setembro de 2020. Cria o Centro de Intendência Tecnológico da Marinha em São Paulo e dá outras providências. Brasília, 2020 (b). Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dadm/sites/www.marinha.mil.br.dadm/files/BolAdm92020.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Comando de Operações Navais. Plano de Direção Setorial do Setor Operativo 2021 - 2024. Rio de Janeiro, 2021a.

BRASIL. Comando de Operações Navais. Portaria n. 43/ComOpNav, de 25 de julho de 2011. Aprova o Regulamento dos Centros de Intendência da Marinha. Rio de Janeiro, 2011b. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dadm/sites/www.marinha.mil.br.dadm/files/BOLADM072011.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha. DGPM-310: normas para Designação, Nomeação, Afastamentos Temporários do Serviço para o Pessoal Militar da MB. 5. rev. Rio de Janeiro, 2020c.

BRASIL. Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha. Memorando n. 4/DGPM de 3 de abril de 2018. Gestão de Pessoal da Marinha: Implementação das Tabelas Mestras da Força de Trabalho (TMFT). Rio de Janeiro, 2018a.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-134: Manual de Gestão Administrativa da Marinha. 1. rev. Brasília, 2018b.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-300: Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040). Brasília, 2020d.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-305: Doutrina Militar Naval. 1. ed., mod. 1. Brasília, 2017b.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-322: o Posicionamento da Marinha do Brasil nos Principais Assuntos de Interesse Naval. 2. rev. Brasília, 2017c.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-323: Política Naval. Brasília, 2019b.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-400: Manual de Logística da Marinha. 2. rev., mod. 2. Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 10.382, de 28 de maio de 2020.

Institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, altera o Decreto n. 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, e remaneja, em caráter temporário, Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE para o Ministério da Economia. Brasília, 2020d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10382.htm. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 4.307, de 18 de julho de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, que dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis n. 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4307.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 2200-2, de 24 de agosto de 2001. Institui a Infra-Estrutura (sic) de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2200-2.htm. Acesso em: 01 ago. 2022.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-201: Normas para Execução do Abastecimento. 7. rev. Brasília, 2020e.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-301: Normas sobre Administração Financeira e Contabilidade. 8. rev., mod. 1. v. I e II. Brasília, 2020f.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-302: Normas sobre Pagamento de Pessoal na MB. 5. rev., mod. 2. v. I e II. Brasília, 2015.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-307: Normas sobre os Sistemas de Custos da MB. 1. ed. Brasília, 2020g.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. Plano de Direção Setorial de Logística, Finanças, Orçamento e Gestão 2021 - 2025. Rio de Janeiro, 2021b.

BURNES, B. *Managing Change: a Strategic Approach to Organisational Dynamics*, 4th ed. Harlow: Prentice Hall, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração nos novos tempos: os novos horizontes em administração*. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2020b. 353 p.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020a. 363 p.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. ed. compacta. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2022. 397 p.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos: o capital humano das organizações*. 11. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2020c. 418 p.

CÔRREA, Henrique Luiz. *Administração de cadeias de suprimentos e logística: integração na era da Indústria 4.0*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CRUZ, Tadeu. *Processos Organizacionais e Métodos: BPM & tecnologias da informação, metodologia DOMP, desafios da revolução 4.0*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

DAVENPORT, Thomaz H.; SHORT, James E. *The new industrial engineering: information technology and business process redesign*. Sloan

Management Review, v. 31., n. 4, 1990.

GALBRAITH, Jay R.; LAWLER III, Edward E. Organizando para Competir no Futuro. Estratégia para Gerenciar o Futuro das Organizações. São Paulo: Makron Books, 1995. 287 p.

JANSSEN, Marijn; JOHA, Anton. Motives for establishing shared service centers in public administrations. International Journal of Information Management, [S.L.], v. 26, n. 2, 2006, p. 102-115.

JORDÃO, Sônia. A arte de liderar: vivenciando mudanças num mundo globalizado. Belo Horizonte: Tecer, 2007. 97 p.

LAMBERT Stephanie; ROTHWELL Andrew; HERBERT Ian. Exploring Career Anchors in Shared Service Centres. In: KOTLARSKY, Julia; OSHRI, Ilan; WILLCOCKS, Leslie P. (Ed.). Shared Services and Outsourcing: a Contemporary Outlook. Switzerland: Springer International Publishing AG, 2016. p. 51-76.

MAÇÃES, Manuel Alberto Ramos. Da Gestão Tradicional à Gestão Contemporânea. v. I. Lisboa, Portugal: Conjuntura Actual Editora, 2017a.

MAÇÃES, Manuel Alberto Ramos. Vantagem competitiva e criação de valor. v. II. Lisboa, Portugal: Conjuntura Actual Editora, 2017b. 66 p.

MARANHÃO, Mauriti; MACIEIRA, M. E. B. O processo nosso de cada dia - Modelagem de processos de trabalho. 1. ed. Rio de Janeiro: Editoria Multifoco, 2017. 468 p.

MASIERO, Gilmar. Administração de empresas: teoria e funções com exercícios e casos. 3. ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva: 2012.

MINTZBERG, Henry. Managing: desvendando o dia a dia da gestão. Tradução: Francisco Araújo da Costa. Revisão Técnica: Roberto Fachin. Porto Alegre: Bookman, 2014. 291 p.

MORAN, John W.; BRIGHTMAN, Baird K. Leading organizational change. Career Development International, v.6, n.2, 2001. p. 111 - 119.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. Teoria Geral da Administração. 4. ed. ampl. São Paulo: Cengage Learning, 2021. 668 p.

NADLER, David A.; GERSTEIN, Marc S.; SHAW, Robert B. Arquitetura organizacional: a chave para a mudança empresarial. Tradução Waltensir Dutra. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993. 265 p.

PORTER, M. Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1985.

PRADELLA, Simone; FURTADO, João Carlos; KIPPER, Liane Mählmann. Gestão de processos: da teoria à prática: 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2016.

RUDZIONIENE, Kristina; SAKALAIUSKIENE, Renata. Shared Service Center Factors and Return on Investment. Social Sciences. v. 83. n. 1. 2014. p. 55-62.

SACKMANN, Sonja A. Culture in Organizations: development, Impact and Culture-Mindful Leadership. Springer: 2022.

SCHMIDT, J. Breaking down fiefdoms. Management Review. January. v. 86. Issue 1. New York, 1997. p. 45-49.

SCHULMAN, Donniel S. et al. Shared services: adding value to the business units. 1999.

SCHWARZ, Gerd. Public Shared Service Centers: a theoretical and empirical analysis of US public sector organizations. Switzerland: Springer Gabler, 2014.

SORDI, José Osvaldo. Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. 419 p.

■ Recebido em 22 / 09 / 2022

Aprovado em 16 / 12 / 2022

A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO ARQUIVÍSTICA EM BENEFÍCIO DA GESTÃO DO CONHECIMENTO

Marcelo de Mendonça Lima

Nilson da Silva Moreira

RESUMO

Este trabalho se propõe deduzir a importância da Gestão Arquivística em benefício da Gestão do Conhecimento, tendo em vista que, mesmo sendo áreas distintas, todavia podem se complementar por meio do conhecimento criado dentro da organização, maximizando o benefício da utilização do capital intelectual existente. O conhecimento é obtido mediante o recebimento e o processamento das informações que, quando explicitado, está presente em documentos produzidos como resultado de atividades executadas. Diante desse contexto, destaca-se o Sistema Gerenciador de Documentos Eletrônicos da Marinha (SiGDEM), principal ferramenta de uso na Força para tramitar mensagens operativas e documentos administrativos, que não atende em sua completude à Gestão Arquivística de Documentos. Dessa forma, há a necessidade de uma gestão de todo o ciclo de vida de um documento, desde a produção, a tramitação, o uso, a avaliação, o arquivamento, até a sua destinação final, que poderá ser a eliminação ou a guarda permanente, em razão do seu valor histórico, probatório ou informativo. Permitirá, assim, uma importante contribuição à Gestão do Conhecimento.

Palavras-chave: Gestão do Conhecimento; Gestão Arquivística de Documentos; Sistema Gerenciador de Documentos Eletrônicos da Marinha (SiGDEM).

INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, o conhecimento tem suma importância nas empresas assim como nas organizações militares (OM), materializado por meio de seu capital intelectual, que se apresenta como elemento fundamental para a melhoria da produtividade e para o alcance de diferenciais competitivos, no caso das empresas, nas quais o sucesso se baseia em uma contínua produção de conhecimento e de sua incorporação aos produtos e aos serviços oferecidos (NONAKA e TAKEUCHI, 2008).

Nesse contexto, a Gestão do Conhecimento se manifesta como uma sequência de ações e iniciativas que, quando bem estruturadas, auxiliam no compartilhamento de experiências, informações e conhecimentos juntos aos profissionais da organização, evitando, assim, a dependência de talentos isolados para se manter a continuidade dos serviços oferecidos.

Devido às peculiaridades dos órgãos da administração pública federal (APF), a Gestão do Conhecimento se reveste de faculdades distintas, com ênfase na melhoria contínua de seus processos e serviços, como também na otimização de recursos humanos e materiais, em detrimento da competitividade, característica específica das empresas da iniciativa privada (BATISTA, 2012; LIMA et al., 2015).

Por outro lado, ressalta-se, na Marinha do Brasil (MB), o Sistema Gerenciador de Documentos Eletrônicos da Marinha (SiGDEM), principal ferramenta para tramitar mensagens operativas e documentos administrativos que não possui uma solução adequada para armazenamento intermediário e permanente. Como instituição da APF, a MB precisa zelar para o estrito cumprimento da legislação referente à gestão documental e arquivística, além de garantir a segurança jurídica das informações sob sua responsabilidade. O SiGDEM foi desenvolvido anteriormente à normatização de processos e tecnologias atualmente padronizados na MB, baseado na plataforma *Lotus Domino* e na linguagem *Lotus Script* da IBM. Essa tecnologia representa um desafio para a sustentação e a evolução do sistema por terceiros ou mão de obra própria, já que é pouco difundida no mercado (BRASIL, S.D).

Portanto, destacam-se, a seguir, exemplos de funcionalidades não contempladas pelo SiGDEM e importantes para a Gestão Arquivística de Documentos: gestão do plano de classificação por tipos documentais, gestão do ciclo de vida dos documentos, gestão da avaliação e destinação de documentos, integração ao Repositório Arquivístico Digital Confiável (RDC-Arq),

interoperabilidade com os sistemas de produção documental da MB, a exemplo do SISPE, e de outros órgãos da APF, preservação digital, versionamento de documentos e pesquisa eficiente (BRASIL, 2015a; BRASIL, 2022).

Destarte, tais deficiências não permitem a manutenção da relação orgânica entre os documentos, de modo a assegurar que sejam identificados de forma consistente ao longo do tempo. Atualmente, os documentos são tratados de maneira compartimentada, ou seja, não possuem uma relação entre si assim como com a atividade que os criou (BRASIL, 2022).

Além disso, a carência dessas funcionalidades no SiGDEM inviabiliza a classificação documental mais assertiva e alinhada ao contexto de criação, o intercâmbio coerente de informações e serviços entre sistemas, o acesso futuro a acervos e arquivos digitais, a garantia da autenticidade, da preservação e do acesso de longo prazo, o estabelecimento do *status* do documento, isto é, se é uma minuta, original ou cópia e a busca por textos específicos localizados no corpo dos documentos (BRASIL, 2015a; BRASIL, 2022).

Com o intuito de preencher a lacuna existente entre o SiGDEM e a Gestão Arquivística de Documentos, o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos (e-ARQ Brasil) foi utilizado como base, assim como os conceitos adjacentes relacionados neste trabalho. Esse modelo define os requisitos mínimos a serem atendidos para que um sistema seja considerado um Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), ou seja, consiste em uma especificação que apresenta requisitos em três categorias: obrigatórios, altamente desejáveis e facultativos - aplicável ao setor público e privado de qualquer área de atuação, a fim de padronizar qualquer iniciativa de desenvolvimento ou obtenção de solução que vise à Gestão Arquivística de Documentos no formato digital (BRASIL, 2022).

Em vista disso, torna-se relevante evidenciar a convergência entre a Gestão do Conhecimento e a Gestão Arquivística de Documentos, pois o conhecimento pode ser obtido por meio de transformações das informações de uma organização, que trafegam entre os departamentos de uma OM, assim como entre as OM e, quando evidenciado, estará presente em documentos, como atas, ofícios, pareceres, ordens internas etc. Ademais, a Gestão Arquivística de Documentos provê o acesso à informação de forma fácil e organizada, de forma a viabilizar a localização célere dos mais diversos tipos documentais. Outrossim, a produção documental está inserida no processo do negócio das organizações, sendo possível estabelecer uma relação entre os processos, as atividades realizadas e seus

respectivos documentos iniciais e resultantes.

Por conseguinte, este trabalho tem o propósito de deduzir a importância da Gestão Arquivística em benefício da Gestão do Conhecimento.

Pretende-se, também, responder a seguinte questão: qual a colaboração e os desafios na adoção de um SIGAD sob o prisma da Gestão do Conhecimento na MB?

Como objetivos secundários constam:

- i. Examinar os aspectos conceituais relativos à Gestão do Conhecimento, incluindo a perspectiva na APF, e como a Tecnologia da Informação (TI) se apresenta como facilitador de sua adoção;
- ii. Examinar os elementos de um SIGAD sob a ótica da Gestão do Conhecimento; e
- iii. Analisar os aspectos relacionados à adoção de um SIGAD (a colaboração e os desafios) na MB sob o prisma da Gestão do Conhecimento.

Quanto à metodologia, a pesquisa bibliográfica, baseada em conteúdo militar e civil, foi utilizada com o propósito de ampliar o entendimento no que concerne ao tema e analisar a produção científica atinente à Gestão de Conhecimento e à Gestão Arquivística de Documentos, a partir do exame de artigos científicos, trabalhos acadêmicos e livros, por meio de consultas às bases de dados do SciELO e do Google Scholar. Para tal propósito, inicialmente, as palavras-chave utilizadas durante as buscas foram: Gestão de Conhecimento, práticas de Gestão de Conhecimento, Gestão de Conhecimento na Administração Pública e Gestão Arquivísticas de Documentos. O período selecionado da pesquisa compreende os anos de 1991 a 2022.

Por fim, para atender ao objetivo proposto, este trabalho está estruturado em três seções, além desta introdução. Na primeira seção contemplam-se os fundamentos teóricos, abordando os aspectos conceituais sobre a Gestão do Conhecimento, as peculiaridades de sua aplicação na APF, as práticas e os processos essenciais de Gestão do Conhecimento e, por fim, a TI como facilitadora da Gestão do Conhecimento. Em seguida, na segunda seção apresentam-se os elementos de um SIGAD, suas definições, características e respectiva correlação com a Gestão de Conhecimento. Na terceira seção discorre-se sobre a análise da adoção de um SIGAD, considerando sua colaboração e desafios, sob a perspectiva da Gestão do Conhecimento. Por

fim, na conclusão apresentam-se os achados da pesquisa.

1 - GESTÃO DO CONHECIMENTO

Nesta Seção, descrevem-se os principais aspectos conceituais sobre a Gestão do Conhecimento, relevantes para a compreensão do conteúdo deste trabalho. Assim, retratam-se a sua importância e aplicação no setor público e expõem-se as práticas e os processos essenciais utilizados para a sua implementação. Por fim, aborda-se, de forma resumida, a importância da TI como facilitadora de sua adoção.

1.1 - ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE A GESTÃO DO CONHECIMENTO

Entre as décadas de 1980 e 1990, tem-se o aparecimento de processos com o intuito de incremento das atividades nas diversas organizações, tais como *benchmarking*¹ e reengenharia, a fim de aprimorar os processos institucionais, torná-los ágeis e mais eficientes (TZORTZAKI e MIHIOTIS, 2014).

Nesse contexto, a Gestão do Conhecimento, a partir da década de 1990, adquiri prestígio nas organizações. A gestão de informações, o avanço tecnológico, a exemplo da Internet e da globalização, contribuem para o surgimento de um mercado de trabalho cada vez mais competitivo, com mudanças cada vez mais rápidas, as quais obrigam a criação de novos conhecimentos por parte das organizações, pois caso contrário, não sobreviverão diante da competição atual (NONAKA e TAKEUCHI, 2008).

Para melhor compreensão do tema apresentado, destacam-se conceitos imprescindíveis relacionados à Gestão do Conhecimento, tais como: dado, informação e conhecimento. Assim, dado representa qualquer conteúdo a ser observado, já informação, conteúdo analisado e inserido em um contexto em particular. Por fim, conhecimento, caracterizado pelo entendimento da informação (STATDLOBER, 2016).

Neste trabalho, a Gestão do Conhecimento deve ser entendida como agrupamentos de práticas, processos e procedimentos com o intuito de identificar e orientar o conhecimento, de modo a permitir o seu uso e difusão no contexto organizacional. Dessa forma, a Gestão do Conhecimento é “o processo sistemático de identificação [registro], criação, renovação e aplicação dos conhecimentos que são estratégicos

¹ *Benchmarking* é uma análise estratégica das melhores práticas usadas por empresas do mesmo setor.

na vida de uma organização” (SANTOS et al., 2001, p.32).

O novo conhecimento sempre é criado por meio do indivíduo. A sua criação não consiste em um mero processamento de informações, mas em *insights*², muitas vezes subjetivos, que são transformados em conhecimento organizacional e deverá ser disponibilizado para o público-alvo de interesse do referido conhecimento. Assim, considera-se o indivíduo como o criador do conhecimento, e a organização, o respectivo amplificador (NONAKA e TAKEUCHI, 2008).

Dessa forma, têm-se dois tipos de conhecimento complementares, o tácito e o explícito. O tácito, de natureza pessoal, baseado em crenças, ideias, valores e modelos mentais, de difícil formalização e presente, muitas vezes, em habilidades técnicas. Já o explícito, de fácil expressão e transmissão entre os indivíduos, compartilhado na forma de recursos visuais, manuais, conteúdo em sites de Intranet etc (NONAKA e TAKEUCHI, 2008).

Nonaka e Takeuchi (2008) afirmam que a conversão do conhecimento é dinâmica, o conhecimento tácito é convertido em explícito e vice-versa. Desse modo, forma-se uma espiral do conhecimento, caracterizada por quatro modos de conversão — socialização, externalização, combinação e internalização — conforme descrito abaixo:

a) Socialização: conversão do conhecimento tácito para tácito, por meio do compartilhamento de modelos mentais e habilidades técnicas diretamente para um indivíduo ou grupo de pessoas. Reuniões formais ou informais e treinamentos podem ser utilizados como forma para se utilizar a socialização. Ademais, nem sempre se dá por meio do uso da linguagem, mas pela simples observação.

b) Externalização: conversão do conhecimento tácito para explícito. Ocorre quando o conhecimento tácito é explicitado, ou seja, registrado de modo inteligível.

c) Combinação: conversão do conhecimento explícito para explícito. Ocorre quando o conhecimento explícito é combinado no intuito de se criar um novo conhecimento. Conhecimento gerado por meio da compilação de informações oriundas de relatórios e informações de sistemas digitais é um exemplo de combinação.

d) Internalização: conversão do conhecimento explícito para tácito, mediante o seu compartilhamento na organização, de modo que

² *Insights* consiste em um entendimento intuitivo e perspicaz de algo.

seja internalizado pelas pessoas, que podem usá-lo e estendê-lo.

1.2 - GESTÃO DO CONHECIMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

As organizações públicas e privadas cada vez mais têm buscado a Gestão do Conhecimento como instrumento de suporte gerencial, a fim de desenvolver uma cultura direcionada à valorização do conhecimento como recurso estratégico (BRASIL, 2019).

A Gestão do Conhecimento na APF apresenta peculiaridades, devido a sua natureza, na qual não há competitividade, mas, sim, a condução de temas relevantes para a sociedade de forma mais eficiente, com o mínimo possível de recursos, ao mesmo tempo que promove a inserção social e a redução da desigualdade social. Dessa forma, apresenta uma finalidade mais ampla, que não somente objetiva a melhoria no desempenho da organização (BRASIL, 2012).

Batista (2012) criou o Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira, com o intuito de orientar essas organizações a respeito da implementação da gestão do conhecimento por meio de direcionadores estratégicos, fatores críticos ou viabilizadores, ciclo KDCA e partes interessadas, conforme descrito abaixo:

- i) Direcionadores Estratégicos: ponto de partida do modelo proposto e fundamental para o alinhamento estratégico com a Gestão do Conhecimento. Define cinco direcionadores: visão de futuro, missão, objetivos estratégicos, estratégias e metas.
- ii) Fatores Críticos ou Viabilizadores: define quatro fatores que devem ser considerados para a execução da Gestão do Conhecimento nas organizações: liderança, tecnologia, pessoas e processos.
- iii) Ciclo KDCA: constituído por cinco atividades: identificação, criação, compartilhamento, armazenamento e aplicação do conhecimento, que representam os processos da gestão do conhecimento. Dessa forma, são atividades que vão desde o mapeamento do conhecimento organizacional, sua disseminação, documentação do conhecimento tácito — transformando-o em explícito, por meio de modelos, normas, relatórios e de códigos — até a sua utilização, na intenção de

tornar a organização mais eficiente, eficaz e dinâmica.
iiii) Partes interessadas: cidadão-usuário e sociedade.

1.3 - PRÁTICAS DE GESTÃO DO CONHECIMENTO

São práticas utilizadas com a finalidade de auxiliar e nortear o processo de conhecimento de forma alinhada aos objetivos estratégicos da organização, direcionadas à produção, à retenção, à disseminação, ao compartilhamento e à aplicação do conhecimento (BATISTA, 2012).

Fukunaga (2019) frisa que há uma correspondência entre a prática selecionada e o tipo do conhecimento a ser trabalhado. Por exemplo: a prática Páginas Amarelas consiste em um repositório de busca, contendo informações de perfil dos profissionais, áreas de conhecimento, experiências, serviços e projetos realizados, temas de interesse e habilidades. Enfim, visa ao tratamento do conhecimento tácito dos diversos profissionais existentes na organização.

No Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira, são descritos quatro Fatores Críticos ou Viabilizadores para a execução da Gestão do Conhecimento: liderança, tecnologia, pessoas e processos (BATISTA, 2012).

Primeiramente, menciona-se a Liderança, representada pela alta administração, que sem seu apoio e empenho, torna-se inviável a implementação da Gestão do Conhecimento. O estabelecimento da estrutura de governança e a definição de arranjos organizacionais atinentes à Gestão do Conhecimento são atribuições exclusivas da alta administração e fundamentais para o seu sucesso (BATISTA, 2012).

Batista (2012) enfatiza que a TI exerce um papel importante na sustentação, armazenamento e compartilhamento do Conhecimento. Como atividade-meio, fornece o suporte necessário aos respectivos processos assim como se apresenta como elemento acelerador de sua implantação. Para o presente trabalho, destacam-se, abaixo, as práticas de Gestão do Conhecimento baseadas nos aspectos tecnológicos:

i) Sistemas de workflow: são sistemas de trâmite de documentos, que auxiliam as organizações a gerenciarem os seus processos e, dessa forma, favorecem a organização, o acompanhamento e a otimização de suas atividades, mediante automatização (BATISTA, 2012).

ii) Gestão de conteúdo: possibilita a criação, a distribuição, a publicação e a recuperação de informações corporativas (BATISTA, 2012).

iii) Gestão Eletrônica de Documentos (GED): tecnologia utilizada para organizar as informações não estruturadas de uma organização, as quais não estão armazenadas em banco de dados, ou seja, presentes em e-mails, arquivos de texto, imagem, planilhas etc. Normalmente, fornece funcionalidades de captura, armazenamento, apresentação, gestão de documentos, repositórios e automação de fluxos de trabalho (workflow) (BATISTA, 2012).

Acerca do viabilizador “Pessoas”, destaca-se que a criação do conhecimento em uma organização depende da participação efetiva do indivíduo em um determinado contexto, pois sem ele não há condições básicas para a sua criação (NONAKA e TAKEUCHI, 2008).

Destarte, seu papel é fundamental nos aspectos atinentes à gestão do conhecimento, tendo em vista que o capital intelectual representa a combinação do conhecimento dos indivíduos de uma organização que, por meio dele, fornece diferenciais competitivos, ou seja, consiste em todo e qualquer conhecimento que há a possibilidade de conversão em valor. Por conseguinte, faz-se necessário o investimento em capacitação, a fim de contribuir para o alcance dos objetivos organizacionais e o incremento de habilidades para a gestão do conhecimento, ou seja, sua identificação, criação, armazenamento e aplicação (BATISTA, 2012).

Nesse contexto, destaca-se a narrativa, uma técnica de gestão do conhecimento, que viabiliza a captura e a codificação do conhecimento tácito. Assim, permite o detalhamento de ações de gestão e de interação entre os indivíduos, com a finalidade de registrar lições aprendidas e melhores práticas organizacionais, de forma a possibilitar o registro de histórias relevantes. A referida prática concita os indivíduos a exporem, objetivamente, suas vidas e respectivas experiências (TERRA, 2014).

Por intermédio da TI, as informações e o conhecimento passaram a ser dissipados e, o que as organizações acreditavam ser suficientes no que se refere à propagação de conteúdo, tornou-se algo escasso, de difícil localização. Dessa forma, neste trabalho, o uso de narrativas se refere ao uso coordenado de tecnologias vinculadas ao discurso de seus interlocutores, ou seja, a possibilidade de as organizações contarem suas histórias por meio das narrativas de seus interlocutores (MAGALHÃES, 2014).

Por último, o Viabilizador “Processos” representa um conjunto de atividades que geram produtos e serviços por meio de pessoas. Dentre

as ações importantes de gestão do conhecimento na gestão de processos, têm-se a definição de competências essenciais da organização, a avaliação e a melhoria contínua dos processos. Quanto às práticas referentes à estruturação dos processos organizacionais, ressalta-se (BATISTA, 2012):

i) Melhores práticas – referem-se a práticas que retratam procedimentos validados para execução de tarefas ou para a resolução de problemas, que podem ser registradas em banco de dados e manuais, por exemplo.

ii) Memória organizacional/lições aprendidas/banco de conhecimentos – conjunto de práticas que visam ao registro do conhecimento produzido e relevante de uma organização.

1.4 - A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO FACILITADORA DA GESTÃO DO CONHECIMENTO

A TI é o conjunto de ativos investidos em tecnologia relacionados à gerência de informação, que podem ser representados pelo hardware (equipamentos de processamento, armazenamento ou transmissão de dados), pelo software (programas, aplicativos ou sistemas operacionais) e recursos humanos (CHUANG; LIAO; LIN, 2013).

Por conseguinte, a utilização da TI em uma organização propicia a estimulação da faculdade de inovar, pois influencia de forma positiva e célere a adoção de novas técnicas e processos (MOHAMAD; RAMAYAH; LO, 2017). Empresas que possuem como base uma política de TI bem delineada são capazes de adentrar mais facilmente em novos nichos de mercado e estabelecer uma relação mais próxima com fornecedores e clientes (MOHAMAD; RAMAYAH; LO, 2017).

De acordo com as pesquisas relacionadas aos sistemas de informação, é notória a sua força na geração de ativos intangíveis e benefícios relacionados, dentre os quais destacam-se: abrange operações de baixo nível, permite a otimização da cadeia de produção, reduz os custos, favorece a execução e automatização de processos, a fim de se elevarem os níveis de performance da organização (CHUANG; LIAO; LIN, 2013; KUO; YE, 2009; MAO et al., 2016; TURULJA; BAJGORIC, 2018).

Portanto, devido à integração e à intersecção de tecnologias nas organizações, tem-se disponível uma grande quantidade de massa de dados, estruturados e não estruturados, disponíveis a serem utilizados como insumo dos processos atinentes à gestão do conhecimento, a fim de

potencializar iniciativas para a transformação de modelos de negócio e conceber novas fontes de receita (LIN et al., 2008).

Por outro lado, a TI não deve ser considerada a solução para todos os problemas em uma organização. Deve ser pensada como uma ferramenta de trabalho eficiente. Todavia, o conhecimento é intrínseco do ser humano e, para ser alavancado, faz-se necessário que haja interações e trocas de experiências que permitam a inovação e a organização do conhecimento (SANTOS; PEREIRA; DAMIAN, 2018).

Na seção seguinte, são apresentados os aspectos conceituais atinentes à gestão arquivística de documentos e ao SIGAD. Além disso, são descritos os elementos relevantes para a gestão e a organização dos documentos arquivísticos digitais nesse tipo de sistema.

2-SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS E SEUS ELEMENTOS

2.1-ASPECTOS CONCEITUAIS DA GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS

A partir da década de 1990, o avanço tecnológico alterou a forma de comunicação e de registro das atividades nas instituições privadas e públicas. Os documentos, resultados das atividades dessas instituições, passaram a ser produzidos em formato digital e, ao mesmo tempo, surge uma categoria de sistemas denominada GED, Gerenciamento Eletrônico de Documentos (BRASIL, 2022).

Em 1991, a gestão arquivística de documentos ganhou amparo legal por meio da Lei nº 8.159, que trata da política nacional de arquivos públicos e privados. Mediante a referida lei, foi criado o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), um órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional, responsável por estabelecer a política nacional de arquivos privados e públicos, além da normatização referente à gestão documental (BRASIL, 2022).

Brasil (2022) destaca a teoria das três idades ou fases, a qual prevê que os documentos arquivísticos passam por períodos distintos, ou fases, de acordo com a frequência e o tipo de uso, a saber:

i) corrente: contempla os documentos em trâmite ou arquivados que são objetos de consultas frequentes, conservados no local que foram produzidos. São de responsabilidade do órgão produtor.

ii) intermediária: abrange os documentos com uso pouco frequente, mas ainda conservam algum interesse administrativo. Dessa maneira, aguardam, no arquivo intermediário, o cumprimento do prazo estabelecido para serem eliminados ou recolhidos para a guarda permanente;

iii) permanente: contempla os documentos que devem ser preservados em razão de seu valor histórico, probatório ou informativo.

A Gestão Arquivística de Documentos representa um conjunto de procedimentos e operações técnicas aplicados à produção, à tramitação, ao uso, à avaliação e ao arquivamento dos documentos em idades corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente (BRASIL, 2022).

Assim, a fim de permitir o entendimento do presente trabalho, seguem abaixo conceitos importantes e basilares da Gestão Arquivística de Documentos, conforme Brasil (2020a):

i) Documento: qualquer elemento que possibilite o registro de informações, independente do formato e suporte.

ii) Documento arquivístico: qualquer documento produzido durante a execução de uma atividade, como insumo ou resultado da mesma, e mantido para ação ou para ser utilizado como referência, ou seja, apoia e presta contas das atividades realizadas na organização.

iii) Documento arquivístico digital: documento arquivístico codificado e interpretável por meio de um sistema computacional.

iv) Documento arquivístico não digital: documento arquivístico registrado em formato diferente do digital, tal como documento em papel.

v) Metadados: dados organizados para descrever outros dados. Possibilita localizar, gerenciar e preservar documentos arquivísticos de forma perene.

Os documentos arquivísticos apresentam características intrínsecas que os tornam fundamentais para a análise do registro documental. Sendo assim, contribuem para a compreensão do passado e do presente da organização, por meio do registro do que foi comunicado e decidido, contemplam os metadados indispensáveis para garantir a documentação da ação e, conforme já descrito, apoiam e prestam contas das atividades realizadas (BRASIL, 2022).

Brasil (2022) evidencia as seguintes características dos documentos arquivísticos: relação orgânica, unicidade,

confiabilidade, autenticidade, acessibilidade.

Quanto à relação orgânica, destaca-se que os documentos arquivísticos não são tratados de forma isolada, mas sim de maneira conjunta, de modo que seja preservada a sua relação com os demais documentos tal qual com as respectivas atividades das quais participaram (BRASIL, 2022).

No que se refere à unicidade, cada documento arquivístico deve ser identificado de maneira individual no conjunto ao qual pertence, sem perder as relações que os circundam (BRASIL, 2022).

Em relação à confiabilidade, o documento arquivístico deve sustentar os fatos que atesta. Além disso, a confiabilidade relaciona-se à veracidade do seu conteúdo e ao momento de produção documental, por meio de mecanismos de controle que permitam tal atividade (BRASIL, 2022).

A autenticidade garante que o documento não foi adulterado ou exposto a qualquer tipo de corrompimento (BRASIL, 2022).

Um documento arquivístico autêntico é aquele que é o que diz ser, independentemente de ser minuta ou original, e que não contém adulterações ou qualquer outro tipo de corrompimento. Desse modo, enquanto a confiabilidade está relacionada ao momento da produção, a autenticidade está ligada à transmissão do documento e a sua preservação e custódia, ou seja, está relacionada aos aspectos de conservação do documento, com o propósito de garantir que apresenta a mesma forma que tinha no momento de sua produção (BRASIL, 2022).

Por fim, a acessibilidade é a característica que garante que o documento arquivístico seja localizado e recuperado a qualquer momento (BRASIL, 2022).

Adicionalmente, destaca-se que as organizações produtoras de documentos arquivísticos têm o desafio de obtenção de soluções que viabilizem a preservação e o seu acesso a longo prazo. Tais documentos servem de evidências das atividades realizadas e fonte de informações. Desse modo, faz-se necessário garantir o seu acesso e a preservação de sua autenticidade, devido à fragilidade própria dos documentos digitais, à facilidade de adulteração e à obsolescência tecnológica (SANTOS; INNARELLI; SOUSA, 2013).

Os documentos arquivísticos digitais apresentam peculiaridades que devem ser observadas pela respectiva preservação digital. A rapidez do avanço tecnológico impõe a definição e a implementação de medidas que abarquem a independência do hardware e do software utilizado para armazenamento e gerenciamento das informações, os quais podem se tornar obsoletos. Dessa forma, deve-se considerar a migração contínua do hardware e do software utilizados (SANTOS; INNARELLI; SOUSA, 2013).

Assim, é necessária a definição de um plano de preservação digital abrangente e duradouro. Tendo em vista a teoria das três idades, a atuação do profissional arquivista é fundamental para a gestão documental, desde a produção até a sua eliminação ou guarda permanente, ou seja, durante o ciclo de vida dos documentos arquivísticos digitais. Além disso, seu escopo é bem mais amplo do que a simples recuperação de informações por meio de sistemas de informação ou rotinas de cópia e restauração em mídias externas. Dessa maneira, deve assegurar o acesso a informações de valor para a organização geradas por sistemas existentes ou já desativados (SANTOS; INNARELLI; SOUSA, 2013).

Nesse sentido, existe a necessidade de garantia da cadeia de custódia de forma ininterrupta, nas três fases distintas em que um documento se encontra (FLORES; ROCCO; SANTOS, 2016).

De forma complementar, durante o ciclo de vida do documento, o respectivo suporte e formato, como por exemplo .DOC, .PDF, poderão sofrer evoluções. Assim, o plano de preservação digital deve prever verificações periódicas quanto a esses aspectos e, caso necessário, deverão ser executadas rotinas de migração, com o intuito de assegurar a confiabilidade, a autenticidade e a acessibilidade documental no longo prazo (SANTOS; INNARELLI; SOUSA, 2013).

Nesse contexto, a instância de guarda permanente é chamada de Repositório Arquivístico Digital Confiável (RDC-Arq), que consiste em uma solução responsável pela garantia da autenticidade, da preservação e do acesso de longo prazo. Dessa maneira, um RDC-Arq não consiste, apenas, em uma solução de hardware e software, mas sim de um conjunto de elementos interdependentes, formado por pessoas, normas, padrões, políticas, modelos e atributos geridos por, pelo menos, duas categorias de profissionais: arquivistas e profissionais de TI (GAVA; FLORES, 2020).

Destarte, o profissional arquivista tem como atribuição a gestão e a preservação dos documentos com vistas às normas da área. Por outro lado, o de TI, manter e administrar os elementos de software e hardware existentes (GAVA; FLORES, 2020).

Nesse seguimento de preservação, existem vários padrões e normas de referência para a construção de RDC-Arq, todavia a norma mais importante é o Open Archival Information System (OAIS), que consiste em um modelo desenvolvido pelo Consultive Committee for Space Data Systems (CCSDS), que resultou na norma ISO 14721:2003 (BRASIL, 2015a).

Essa norma “descreve as funções de um repositório digital e os metadados necessários para a preservação e o acesso dos materiais digitais

gerenciados pelo repositório, que constituem um modelo funcional e um modelo de informação” (BRASIL, 2015a).

2.2 - SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS E SEUS ELEMENTOS

Definida a Gestão Arquivística de Documentos e as suas características, tem-se o conhecimento fundamental para se descrever o conceito de SIGAD e diferenciá-lo de outros tipos de sistemas digitais. Dessa forma, o SIGAD consiste em uma solução digital com o propósito de gerenciar todo o ciclo de vida dos documentos, desde a sua produção até a destinação final, que poderá ser a eliminação ou a sua guarda permanente. Em síntese, consiste em um sistema informatizado que apoia a gestão arquivística de documentos, incluindo a preservação (BRASIL, 2022).

Preferencialmente, o SIGAD deve gerenciar os documentos arquivísticos durante as fases corrente e intermediária. Durante essas fases, a produção documental deve estar alinhada ao plano de preservação digital, de modo que, desde o início, se tenha assegurada a destinação prevista, bem como a manutenção da relação orgânica e da autenticidade dos documentos (GAVA; FLORES, 2020).

Na fase permanente, a responsabilidade pela manutenção do acervo arquivístico digital passa a ser da instância de guarda. Dessa forma, há alteração da cadeia de custódia para a preservação dos documentos, o que implica a necessidade de um sistema digital, diferente do SIGAD, a fim de assegurar o atendimento às características dos documentos arquivísticos já mencionadas (GAVA; FLORES, 2020).

Além disso, o e-ARQBrasil contém um conjunto de requisitos definidos que tratam da assinatura digital dos documentos arquivísticos digitais. De uma maneira geral, assinaturas digitais são utilizadas com o intuito de prover a autenticação dos documentos, por meio do acréscimo de um elemento, o qual exerce a função de declarante da sua autenticidade (BRASIL, 2022).

Nesse sentido, destaca-se o conceito de certificação digital, que se baseia em uma Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), a fim de garantir a validade das assinaturas digitais. O SIGAD deve prover funcionalidades para o uso de tais assinaturas, de modo a autenticar a identidade do militar ou servidor civil assinante assim como confirmar a integridade do documento (BRASIL, 2022).

Brasil (2001, p. 65) define como força de lei:

Art. 1o Fica instituída a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.

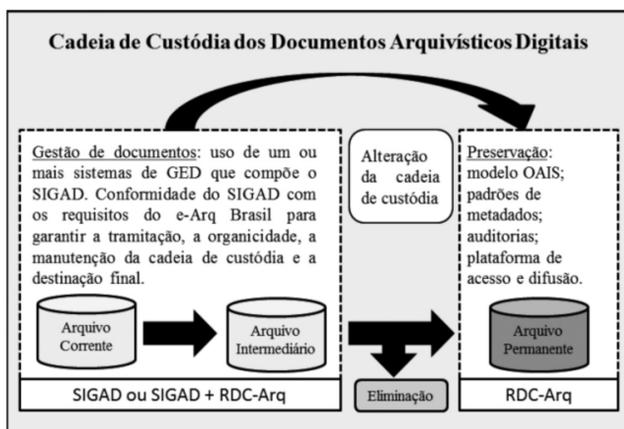
Art. 2o A ICP-Brasil, cuja organização será definida em regulamento, será composta por uma autoridade gestora de políticas e pela cadeia de autoridades certificadoras composta pela Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz, pelas Autoridades Certificadoras - AC e pelas Autoridades de Registro - AR.

Art. 3o A função de autoridade gestora de políticas será exercida pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, vinculado à Casa Civil da Presidência da República e composto por cinco representantes da sociedade civil, integrantes de setores interessados, designados pelo Presidente da República, e um representante de cada um dos seguintes órgãos, indicados por seus titulares [...].

Portanto, ressalta-se a importância da assinatura digital com o uso de certificados digitais para garantir a autenticação, a irretroatividade e a imputabilidade nas interações eletrônicas na APF (BRASIL, 2020b; BRASIL, 2022).

A Figura 1 demonstra a relação entre o SIGAD, o e-ARQ Brasil, o RDC-Arq e o modelo OAIS. Observa-se que o uso do RDC-Arq é opcional nas fases corrente e intermediária, mas obrigatória na permanente, a fim de preservar e manter o acesso legítimo no longo prazo.

FIGURA 1 - Cadeia de custódia dos documentos arquivísticos digitais.



Fonte: Flores, Rocco e Santos (2016).

Observa-se, na Figura 1, um sistema harmônico para atender aos princípios arquivísticos e que a cadeia de custódia perpassa por todas as fases existentes.

ORDC-Arq assegura a autenticidade dos documentos arquivísticos digitais nele armazenados. No entanto, não deve ser permitido o acesso direto a tais documentos, para tanto faz-se necessária uma plataforma de acesso e difusão. Em suma, enquanto o RCD-Arq trata da preservação e da garantia da autenticidade dos documentos, ao mesmo tempo que limita o acesso externo, a plataforma de acesso e difusão o complementa, a fim de controlar o acesso a esses documentos a longo prazo, reforçando a segurança do respectivo ambiente (FLORES; ROCCO; SANTOS, 2016).

Saliente-se, ainda, que existem elementos ou instrumentos importantes para se implementar, produzir e organizar os documentos arquivísticos digitais em um SIGAD – o plano de classificação, a tabela de temporalidade e destinação, os processos e os dossiês – que são discutidos a seguir (BRASIL, 2022).

Quanto ao plano de classificação, trata-se de uma estrutura elaborada que visa à organização dos documentos em classes. Possui como insumos a estrutura e as funções presentes em uma organização. Desse modo, é um instrumento facilitador para recuperação e descrição do contexto no qual o documento está inserido (BRASIL, 2022).

Destarte, há diferentes categorias que podem ser utilizadas para classificar os documentos, tais como: quanto à natureza do assunto e à tipologia documental. No presente trabalho, apenas a classificação por tipologia documental é detalhada, como forma exemplificativa.

Para a plena conceituação, faz-se necessário definir, de forma prévia, o conceito de espécie documental, que consiste na configuração da forma que o documento assume em concordância com a sua disposição e a natureza das informações nele contidas. Assim, são classificados como espécie documental os seguintes tipos de documento: carta, certidão, memorando, planta, ata, decreto, dentre outros (BRASIL, 2022).

Sendo assim, a tipologia documental é caracterizada pela configuração adquirida pela espécie documental em relação à atividade que a gerou ou, em outras palavras, é a junção da espécie documental com a respectiva atividade ou função. De forma análoga, menciona-se como tipo documental: carta de agradecimento, certidão de nascimento, memorando de requisição, planta baixa, ata de reunião, ata de posse, decreto singular, decreto regulamentar (BRASIL, 2022).

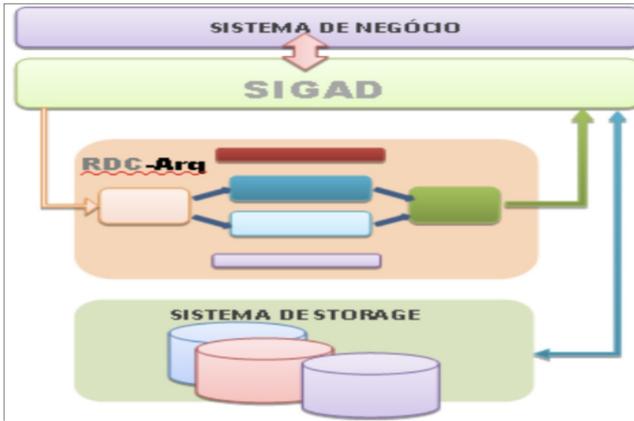
Por outro lado, a tabela de temporalidade e destinação visa a controlar os prazos de guarda dos documentos, de forma a transferi-los para as fases subsequentes ou a sua eliminação, caso já tenham cumprido a sua função e não possuam nenhum valor funcional ou histórico e, por esse motivo, podem ser descartados (BRASIL, 2022).

A elaboração da tabela de temporalidade e destinação deve envolver a autoridade administrativa, o arquivista ou o responsável pela guarda de documentos, os profissionais das áreas jurídica e financeira, além de profissionais ligados ao campo de conhecimento de que tratam os documentos objeto da avaliação e outros que se façam necessários. Em vista disso, viabiliza a gestão documental nas três idades e alivia o repositório documental, principalmente, na fase corrente (BRASIL, 2022).

No que concerne aos processos e aos dossiês, no âmbito da gestão de documentos, são espécies documentais contempladas no e-ARQ Brasil e representam um conjunto de documentos relacionados. Apresentam certas características em comum, entretanto, o processo possui um caráter mais formal, criado para apoiar uma ação administrativa ou judicial (BRASIL, 2005).

Por fim, ressalta-se que o SIGAD pode ser integrado a sistemas de negócio, os quais produzem e mantêm documentos arquivísticos. Tais sistemas apoiam as diversas atividades de uma organização, como, por exemplo, sistema de prontuário médico e sistema acadêmico. Desse modo, a FIGURA 2 apresenta a utilização desse tipo de sistema em conjunto com o SIGAD, o RDC-Arq e os respectivos suportes de armazenamento das informações.

FIGURA 2 - Interoperabilidade sequencial entre sistema de negócio, SIGAD e RDC-Arq



Fonte: Brasil (2015b).

Na figura acima, é apresentada a dinâmica da comunicação entre os respectivos elementos. Os documentos arquivísticos produzidos nos diversos sistemas de negócio de uma organização são capturados pelo SIGAD, no qual é realizada a gestão arquivística, com base em seu plano de classificação e tabela de temporalidade e destinação. Assim, os documentos são armazenados no sistema de storage ou no RDC-Arq, a depender da temporalidade do documento tratado.

Enfim, após apresentados os fundamentos teóricos da Gestão do Conhecimento, da Gestão Arquivística de Documentos e do SIGAD, a próxima seção tem o intuito de apresentar uma análise da adoção desse tipo de sistema na MB, por meio do exame da correlação dos seus elementos com as atividades do Ciclo KDCA e os viabilizadores da gestão do conhecimento assim como pela avaliação da colaboração e dos desafios atinentes a sua implantação.

3-ANÁLISE DA ADOÇÃO DE UM SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS NA MARINHA DO BRASIL SOB O PRISMA DA GESTÃO DO CONHECIMENTO

Na MB, há normativos estabelecidos com a finalidade de nortear a Gestão Arquivística de Documentos assim como a preservação digital na Força (BRASIL, 2019; BRASIL, 2021). Todavia, a análise a seguir tem

como foco o SIGAD, que é um dos elementos principais para que se tenha uma adequada preservação digital.

3.1 - CORRELAÇÃO DOS ELEMENTOS DO SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS COM A GESTÃO DO CONHECIMENTO

Após apresentados os principais conceitos relacionados à Gestão do Conhecimento e à Gestão Arquivística de Documentos, os elementos utilizados para implementar, produzir e organizar os documentos arquivísticos digitais em um SIGAD são explorados ao longo desta seção, de modo a identificar os vínculos existentes entre esse tipo de sistema e a gestão do conhecimento. Desse modo, o QUADRO abaixo demonstra as convergências identificadas:

QUADRO 1 - Convergência entre a Gestão do Conhecimento e a Gestão Arquivística de Documentos

Gestão do Conhecimento - Ciclo KDCA e Viabilizadores	Elementos Gerenciados/Relacionados com o SIGAD
Identificação	Mapeamento da tipologia documental
Criação, organização e recuperação	Plano de classificação
-	Tabela de temporalidade e destinação
Memória Organizacional (viabilizador processos)	Processos
Memória Organizacional, Lições Aprendidas (viabilizador processos)	Dossiês
Narrativas (viabilizador pessoas)	Documentos textuais, documentos audiovisuais, dossiês
Captura, armazenamento, apresentação, gestão de documentos, repositórios e automação de fluxos de trabalho (viabilizador tecnologia)	O próprio SIGAD

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com o Quadro 1, constata-se relações entre a Gestão do Conhecimento com os elementos relacionados ao SIGAD. Portanto, a partir das confluências indicadas, são explicitadas, a seguir, as respectivas correlações, tendo em vista que o documento arquivístico é uma fonte de informação e de conhecimento.

No que concerne à identificação do conhecimento, o Mapeamento da Tipologia Documental desempenha um papel importante, que agrega sobremaneira valor a todos os elementos subsequentes. Dessa forma, identificar os

tipos dos documentos produzidos e recebidos no desempenho das atividades da MB é essencial para uma segura elaboração do esquema de metadados de gestão, do plano de classificação de documentos e da tabela de temporalidade e destinação.

Destarte, o referido mapeamento não envolve apenas a identificação dos documentos, mas, sim, as atividades que o permeiam, incluindo sua origem, destino e trâmite a ser seguido. Por esse motivo, constata-se que existe um alinhamento da identificação da Gestão do Conhecimento com o referido mapeamento, tendo em vista que esse último permite uma visão detalhada do conhecimento dos processos organizacionais e respectivas interações, o que poderá ser utilizado como entrada para estudos posteriores de reformulação e otimização dos processos.

Os documentos são organizados em classes, de forma hierárquica e, com o uso dos metadados, obtidos por meio da respectiva classificação, têm-se as informações e os meios necessários para uma criação de documentos arquivísticos guiada, baseada em parâmetros objetivos. Além disso, é assegurada a manutenção da relação orgânica entre os documentos e a recuperação eficiente. Tais características auxiliam a criação, a organização e a recuperação do conhecimento existente por meio do instrumento plano de classificação.

Assim, pressupõe um amplo levantamento dos tipos documentais produzidos, recebidos e acumulados, bem como a definição de quais e quando devem ser elaborados, quais os formatos, quais funções podem emití-los, qual trâmite de tomada de decisão deve seguir, qual o grau de proteção da informação e a criticidade, quais e quando poderão ser eliminados e quais deverão ser preservados permanentemente.

Por outro lado, a não observância das atividades de gestão documental, principalmente no que tange aos documentos produzidos em formato digital, pode acarretar diversos problemas à MB, tais como: prejuízos decorrentes da dificuldade de localização de documentos, aumento dos gastos com infraestrutura de TIC, maior dificuldade para a tomada de decisão pela Administração — devido à falta de acesso rápido às informações que as subsidiem — geração desnecessária de cópias de documentos e descumprimento da legislação arquivística, o que pode acarretar sanções legais decorrentes da destruição indevida de documentos e de processos de guarda permanente.

Em complemento, a ausência dessas informações levam à ocupação desordenada de servidores em espaços lógicos, pois os documentos que já cumpriram o seu propósito, poderão ser transferidos para os arquivos intermediário, permanente ou serem excluídos. Caso contrário, poderá haver

um aumento dos custos operacionais e má performance do sistema. Por conseguinte, o mapeamento e a identificação das tipologias documentais se apresenta como a melhor metodologia de levantamento de requisitos de negócio que possibilite o desenvolvimento de um SIGAD que atenda esses objetivos.

Acresce que a tabela de temporalidade e destinação não tem relação direta com o ciclo KDCA e com os viabilizadores da Gestão do Conhecimento, no entanto, propicia o controle dos prazos de guarda dos documentos, considerando as fases corrente, intermediária e permanente, pelas quais os documentos passam durante o seu ciclo de vida, incluindo a sua eliminação ou guarda permanente, de modo a garantir a memória organizacional.

Quanto aos processos e aos dossiês, que são espécies documentais com características peculiares, enfatiza-se a relevância intrínseca a ser explorada de tais espécies, posto que uma das dificuldades enfrentadas por toda e qualquer organização é a dispersão de documentos relacionados, que ao serem reunidos, apresentam-se como um significado maior em sua totalidade. Desse modo, tais espécies permitem a criação e a organização dos documentos produzidos de maneira sistemática, com o propósito de auxiliar o processo decisório e a Gestão do Conhecimento.

Nesse contexto, destaca-se o conceito de memória organizacional e lições aprendidas da Gestão do Conhecimento. Tais práticas, quando aplicadas de forma correta, permitem o estabelecimento de diferenciais competitivos e melhoria na qualidade dos serviços prestados. O registro de informações, a respeito do desvio ou sucesso de um projeto em relação ao que foi planejado, apresenta-se como fonte de informações e de conhecimentos de valor a ser observado em projetos futuros.

Assim, na MB, os processos podem ser utilizados para sustentar atividades mais formais, tais como inquérito policial militar (IPM), sindicância e processo licitatório. Já os dossiês, de uso mais geral e menos formais, podem ser utilizados para implementações de práticas da Gestão do Conhecimento, a exemplo da Memória Organizacional, Lições Aprendidas e Banco de Conhecimentos.

Além disso, o dossiê também pode ser utilizado para a simples organização de assuntos que necessitam de intervenções e posicionamentos frequentes por parte da OM.

Quanto ao uso da técnica de narrativa, que viabiliza a captura e a codificação do conhecimento tácito, documentos textuais, documentos audiovisuais e dossiês podem ser utilizados para viabilizar a sua adoção. Dessa maneira, o conhecimento adquirido assim como a experiência e a percepção

individual de cada militar e servidor civil podem ser registrados, a fim de possibilitar a preservação, o armazenamento e o acesso ao referido conhecimento.

Por último, o próprio SIGAD, como solução de TI, está alinhado à captura, ao armazenamento, à apresentação, à gestão de documentos, aos repositórios e à automação de fluxos de trabalho.

Face do exposto, inúmeras são as informações produzidas e as possibilidades de organizá-las, com o intuito de subsidiar e proporcionar o cumprimento da missão das OM, tendo em vista a elevada produção documental na Força.

3.2 - COLABORAÇÃO NA ADOÇÃO DE UM SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO DO CONHECIMENTO

O documento arquivístico representa um dos principais ativos para a obtenção de informações, passível à geração de novos conhecimentos, a serem compartilhados, com o intuito de auxiliar as atividades organizacionais.

Por intermédio do mapeamento da tipologia documental, o SIGAD possibilita uma maior eficiência e padronização dos processos de produção de documentos. Além disso, os instrumentos de gestão asseguram uma série de requisitos de negócios, que viabilizam o desenvolvimento de um SIGAD seguro, capaz de produzir documentos autênticos, confiáveis, preserváveis e acessíveis por longo prazo.

Desse modo, como referido mapeamento, será possível a otimização e visão sistêmica dos processos de trabalho, aumento da produtividade, da qualidade dos serviços e, além disso, melhor aproveitamento dos recursos humanos e economia de material. O cumprimento desses objetivos passa pelo levantamento das tipologias documentais como requisito para automatização da produção de documentos.

Outro ponto importante atinente ao mapeamento da tipologia documental é o atendimento ao disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e na Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Lei nº 13.709/2018), somente possível por meio de uma efetiva política de gestão documental, que garanta a adequada identificação e classificação de documentos assim como o atendimento aos dispositivos legais citados, de forma a assegurar o devido tratamento e critério de acesso.

A MB necessita modernizar seus processos com o intuito de prover

serviços cada vez mais ágeis e melhores, substituindo, de forma gradual, processos mecânicos por meio da utilização de ferramentas tecnológicas. O objetivo é atender aos desafios da crescente demanda, com o incremento de soluções de TI a serem acessadas pela Intranet e Internet da Força.

A elaboração dos instrumentos supracitados possibilita a melhoria dos processos, garantindo a conformidade com a legislação em vigor, a diminuição dos riscos e erros cometidos por usuários, a confiabilidade no processo decisório, o ganho de produtividade, a agilidade na recuperação da informação, a redução de retrabalho e a satisfação dos usuários, requisitos vitais para implantação de um sistema de Gestão Arquivística de Documentos.

A curto prazo, os instrumentos de gestão servem de requisitos para a modelagem dos processos de produção documental e, conseqüentemente, permite que o SIGAD possa automatizá-los, de forma que o sistema já faça, por exemplo, o preenchimento automático de diversos metadados de gestão e permita a padronização da execução dos processos para toda a Força. Assim, contribui para o aumento da celeridade e da eficiência da gestão, ao mesmo tempo que libera o usuário para se concentrar no conteúdo do documento a ser produzido, ou seja, desprender-se de atividades corriqueiras.

No médio prazo, pretende-se que a MB disponha dos arquivos das unidades devidamente avaliados, classificados e indexados, de maneira que seja possível o gerenciamento eletrônico dessa documentação e a padronização dos processos, a fim de facilitar a localização de qualquer informação assim como evitar o retrabalho e a duplicidade de informações.

A definição dos requisitos e a sua respectiva implementação no SIGAD, por meio do mapeamento, estruturação e validação dos metadados de gestão documental para atender ao SIGAD, permitem:

- a produção de documentos utilizando formulários pré-estabelecidos, com informações preenchidas automaticamente, trazendo maior padronização para os processos;
- a atribuição de código de classificação, conforme legislação vigente;
- o trâmite automatizado com ações a serem distribuídas para as equipes e grupos de trabalho;
- o controle de assinaturas digitais;
- o controle da informação classificada como sigilosa, restrita ou pessoal;
- a identificação do contexto jurídico a ser atendido;
- a disponibilidade, a recuperação e o acesso; e
- a destinação final dos documentos, o descarte e o envio para

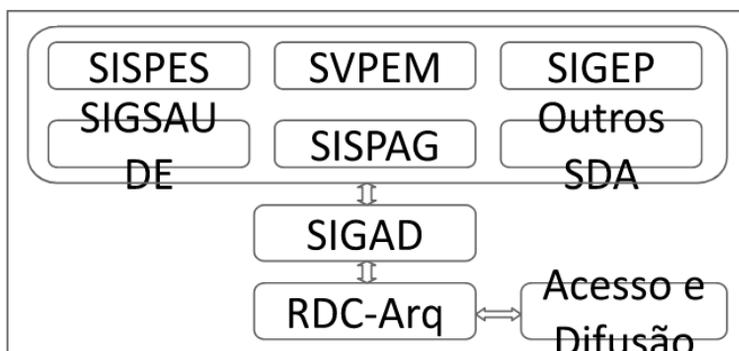
guarda permanente com os atributos necessários para a preservação digital.

O mapeamento e os demais instrumentos descritos neste trabalho proveem as condições necessárias para a produção de documentos nato-digitais³ no SIGAD, seguindo as formalidades e as exigências da legislação em vigor, conforme o e-ARQ Brasil.

Ademais, a implementação de metadados de gestão em ambiente de sistema informatizado de gestão de documentos permite o controle dos contextos de produção documental (jurídico-administrativo, proveniência, procedimentos, documental e tecnológico), garantindo a criação, a utilização e o arquivamento de documentos autênticos, confiáveis, e auditáveis, guardando relações orgânicas entre si.

Por fim, segue abaixo um exemplo de como o SIGAD pode interagir com os diversos sistemas corporativos da Força.

FIGURA 3 – Interação do SIGAD com os sistemas da MB



Fonte: Elaborado pelo autor.

A figura acima apresenta a dinâmica da comunicação entre os respectivos componentes sistêmicos. Os documentos arquivísticos produzidos no Sistema de Pessoal (SISPEs), no Sistema de Veteranos e Pensionista da Marinha (SVPEM), no Sistema Integrado de Gestão de Pessoal (SIGEP), no Sistema Informatizado de Gestão de Saúde da Marinha (SIGSAUDE), no Sistema de Pagamento da Marinha (SISPAG), dentre outros sistemas, são capturados pelo SIGAD, no qual é realizada a gestão arquivística, com base em seu plano de classificação e tabela de temporalidade e destinação. Assim, os documentos são armazenados no sistema de storage ou no RDC-Arq, a depender da temporalidade do

³ Nato-digitais são documentos produzidos originalmente em formato digital.

documento tratado. Em resumo, os documentos, atualmente armazenados em suas respectivas bases de dados, são tratados de forma a garantir a sua preservação e o acesso a longo prazo, de forma a evidenciar as atividades realizadas assim como resguardar a história da organização.

3.3 - DESAFIOS DA ADOÇÃO DE UM SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO DO CONHECIMENTO

O sucesso da implementação da proposta deste trabalho depende de uma série de decisões que vão exigir a adoção de uma política arquivística abrangente alinhada à cultura organizacional, à infraestrutura organizacional e à liderança, voltadas à implantação de uma efetiva Gestão do Conhecimento.

Para tanto, a referida política deve ter o apoio da alta direção naval e, além disso, é necessária a formação de grupos com representantes ligados à alta hierarquia da MB, com o intuito de garantir a adesão das práticas relacionadas e a conscientização dos militares e servidores civis nos aspectos atinentes à Gestão Arquivística de Documentos e à Gestão de Conhecimento, com responsabilidades e papéis bem definidos.

Sendo assim, é necessária uma efetiva política de gestão documental, que garanta a adequada identificação e classificação de documentos assim como o atendimento aos dispositivos legais citados, de forma a garantir o devido tratamento e critério de acesso.

Ademais, um dos grandes desafios na produção eletrônica de documentos arquivísticos é a implantação de procedimentos rigorosos de controle para garantir a confiabilidade, a integridade, a autenticidade dos documentos produzidos em formato digital e também o acesso contínuo aos mesmos.

No que se refere, especificamente, à gestão do conhecimento, objetivos e metas devem ser bem definidos assim como os resultados a serem alcançados. Além disso, é importante a disseminação dos conceitos, das práticas e da relevância da gestão do conhecimento em todos os níveis da organização, a fim de abranger desde o Marinheiro até o Almirante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, foi evidenciada a interseção que existe entre a gestão do conhecimento e a gestão arquivística de documentos,

pois ambas as gestões, no cerne da questão, buscam o aperfeiçoamento da tomada de decisão nas organizações, por meio do acesso facilitado e rápido às informações e aos conhecimentos necessários.

Sendo assim, foi destacado o papel da gestão de arquivística de documentos na gestão do conhecimento a partir da compreensão do documento arquivístico, o qual se apresenta como um ativo importante dentro do processo de produção do conhecimento nas organizações. Assim, quando bem administrado, viabiliza diferenciais competitivos e melhoria da produtividade.

Nesse sentido, o plano de classificação, a tabela de temporalidade e destinação, os processos e os dossiês e os elementos gerenciados/relacionados com o SIGAD colaboram de sobremaneira para a aplicação de práticas de Gestão do Conhecimento, abarcando desde a produção documental guiada, o compartilhamento, o armazenamento das informações até o registro do conhecimento tácito. Além disso, o presente estudo expôs a importância do mapeamento da tipologia documental como base para a sustentação dos elementos supracitados, pois tal mapeamento não se resume, apenas, na identificação dos documentos, visto que transpassa os processos e as atividades relacionados à produção documental na organização, o que viabiliza a padronização do trabalho executado e exime o usuário da preocupação e do trabalho com as atividades repetitivas, sem nenhum valor agregado.

Por outro lado, desafios foram identificados, os quais devem ser considerados para a concretização do sucesso almejado. Desse modo, há a necessidade de estabelecimento de uma efetiva política arquivística abrangente, voltada à implantação da Gestão do Conhecimento, com o apoio fundamental da alta direção naval.

A produção documental na MB é de grande vulto e os documentos, atualmente, são mantidos nos *storages* das respectivas aplicações, a exemplo do SISPEs da DPMM. Além disso, os documentos arquivísticos produzidos nos diversos sistemas digitais administrativos não passam por um processo de classificação condizente com a sua importância. Pelo contrário, estão dispersos, sem nenhum tratamento adequado quanto à gestão arquivística.

Desse modo, por meio de um SIGAD, os sistemas de negócio da MB terão o suporte necessário que garantirá a gestão dos documentos em todas as suas fases, assim como, em conjunto com o RDC-Arq, a preservação e o seu acesso a longo prazo de tais documentos, que servem de evidências das atividades realizadas e fonte de informações e de conhecimento, em um ambiente com desafios impostos pela fragilidade própria dos documentos

digitais, como a facilidade de adulteração e a obsolescência tecnológica.

Por outro lado, somente a adoção de um SIGAD não assegurará uma Gestão do Conhecimento bem-sucedida, que atenda às aspirações das organizações, na medida que se apresenta como um elemento tecnológico importante, que permite a criação de um ambiente favorável, todavia é necessária uma política arquivística abrangente alinhada à cultura organizacional, à infraestrutura organizacional e à liderança, voltadas à implantação de uma efetiva Gestão do Conhecimento.

Por fim, independente de sistemas, tecnologias, processos e práticas, deve-se ter em mente que o indivíduo é o centro de criação do conhecimento, que, por meio de insights, é transformado em conhecimento na organização. Desse modo, toda e qualquer iniciativa relacionada à Gestão do Conhecimento deve considerar o indivíduo como componente fundamental e as suas respectivas habilidades para o desenvolvimento organizacional.

THE IMPORTANCE OF ARCHIVE MANAGEMENT FOR THE BENEFIT OF THE KNOWLEDGE MANAGEMENT

ABSTRACT

The purpose of this paper is to highlight the importance of Archival Management for Knowledge Management. Although these are two different areas, they can complement each other through the knowledge created within an organization, therefore maximizing the benefit of the existing intellectual capital. Knowledge is obtained by receiving and processing information, which becomes explicit in documents produced during various activities. The Electronic Document Management System of the Navy (SiGDEM) is the main tool used by the Force to process operational messages and administrative documents, but it does not fully meet the requirements of Archival Management of Documents. Therefore, managing the entire life cycle of a document, including production, processing, use, evaluation, archiving, and final destination, which includes elimination or permanent storage, depending on its historical, probative, or informative value, is crucial. This approach will contribute significantly to Knowledge Management.

Keywords: Knowledge Management; Archival Management of Documents; Electronic Document Management System of the Navy (SiGDEM).

REFERÊNCIAS

BATISTA, F. F. Modelo de Gestão do conhecimento para a Administração Pública Brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. Glossário: documentos arquivísticos digitais. v. 8, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/camaras-tecnicas-setoriais-inativas/camara-tecnica-de-documentos-eletronicos-ctde/glosctde_2020_08_07.pdf. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE). e-ARQ Brasil: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/EARQV205MAI2022.pdf> Acesso em: 10 maio. 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE). Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Rio de Janeiro: O Arquivo, 2005. (Publicações técnicas-AN, n. 51). Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/dicionario_de_terminologia_arquivistica.pdf. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE). Diretrizes para a Implementação de Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis – RDC-Arq. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2015a. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/conarq_diretrizes_rdc_arq_resolucao_43.pdf. Acesso em: 10 maio. 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). Orientação Técnica n.º 3: Cenários de uso de RDC-Arq em conjunto com o SIGAD. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2015b. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/camaras-tecnicas-setoriais-inativas/camara-tecnica-de-documentos-eletronicos-ctde/Orientacao_

tecnica_3.pdf. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020. Dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas na administração pública federal e regulamenta o art. 5º da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, quanto ao nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica em interações com o ente público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10543.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 ago. 2001. p. 65.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. Portaria n 07 de 15 de fevereiro de 2019. Aprova a Política de Preservação Digital da Marinha do Brasil. Disponível em: <http://www.sgm.mb/?q=portarias>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-503: Normas para Gestão Arquivística. 2ª Rev. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <http://www.sgm.mb/PUB/Normas/SGM-503-REV2.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL (sem data). Diretoria de Administração da Marinha. Portal SIGDEM 2.0.6.0: Histórico. Disponível em: <http://portalsigdem.dadm.mb/node/369>. Acesso em: 10 jun. 2022.

CHUANG, S.-H; LIAO, C.; LIN, S. Determinants of knowledge management with information technology support impact on firm performance. *Information Technology and Management* 14, 217–230, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10799-013-0153-1>. Acesso em: 15 jun. 2022.

FLORES, D.; ROCCO, B. C. B.; SANTOS, H. M. D. Cadeia de custódia para documentos arquivísticos digitais. *Acervo - Revista do Arquivo Nacional*, v. 29, n. 2, p. 117-132, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/40511>. Acesso em: 15 jul. 2022.

FUKUNAGA, Fernando. *Práticas de Gestão do Conhecimento*. [S. l.], 12 fev. 2019.

Disponível em: <http://www.sbgc.org.br/blog/praticas-de-gc>. Acesso em: 4 jul. 2022.

GAVA, T. B. S.; FLORES, D. Repositórios arquivísticos digitais confiáveis (RDC-Arq) como plataforma de preservação digital em um ambiente de gestão arquivística. *Informação & Informação*, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 74-99, jul. 2020. ISSN 1981-8920. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1981-8920.2020v25n2p74>. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/38411>. Acesso em: 17 jul. 2022.

KUO, Y.-K.; YE, K.-D. How employees' perception of information technology application and their knowledge management capacity influence organisational performance. *Behaviour & Information Technology*, 29(3), 287–303, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01449290701852166>. Acesso em: 25 jun. 2022.

LIMA, P. B. S. M. et al. A gestão do conhecimento no setor público: um diagnóstico preliminar sobre práticas e ferramentas utilizadas no Instituto Mineiro de Agropecuária-IMA. *Revista Economia & Gestão*, v. 15, n. 41, p. 57-78, 2015. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/6080>. Acesso em: 15 mar. 2021.

LIN, D. et. al. Does knowledge management matter for information technology applications in China? *Asia Pacific Journal of Management*, 25(3), 489–507, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10490-008-9087-2>. Acesso em: 30 jun. 2022.

MAGALHÃES, A. C. C. Storytelling como recurso comunicacional estratégico: construindo a identidade e a imagem de uma organização. *ORGANICOM*, v. 11, n. 20, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139221>. Acesso em: 16 jun. 2022.

MAO, H. et al. Information technology resource, knowledge management capability, and competitive advantage: The moderating role of resource commitment. *International Journal of Information Management*, 36(6), 1062–1074, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2016.07.001>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MOHAMAD, A. A.; RAMAYAH, T.; LO, MC. Knowledge management in MSC Malaysia: The role of information technology capability. *International*

Journal of Business and Society, v. 18, n. S4, p. 651–660, 2017.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. *Gestão do Conhecimento*. São Paulo: Bookman Editora, 2008.

SANTOS, Antonio R. et al. *Gestão do conhecimento: uma experiência para o sucesso empresarial*. Curitiba: Champagnat, 2001.

SANTOS, B. R. P.; PEREIRA, E. P.; DAMIAN, I. P. M. *Gestão da informação e do conhecimento e teoria da complexidade no contexto empresarial: um estudo no setor de comunicação e tecnologia*. *Palavra Clave, La Plata*, v. 8, n. 1, p. 1-16, oct. 2018. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/70793/Versi%C3%B3n_en_PDF.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 06 jul. 2022.

SANTOS, V. B.; INNARELLI, H. C.; SOUSA, R. T. B. *Arquivística: temas contemporâneos: classificação, preservação digital, gestão do conhecimento*. 3. ed. Distrito Federal: Senac, 2013.

STATDLOBER, Juliano. *Gestão do Conhecimento em Serviços de TI: Guia Prático*. Rio de Janeiro: Brasport Editora, 2016.

TERRA, J. C. C. *Storytelling como ferramenta de gestão*. São Paulo: Terra Fórum Consultores, 2014.

TURULJA, L.; BAJGORIC, N. *Information Technology, Knowledge Management and Human Resource Management : Investigating Mutual Interactions towards Better Organizational Performance*. *VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems*. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/VJKMS-06-2017-0035>. Acesso em: 01 jul. 2022.

TZORTZAKI, A. M; MIHIOTIS, A. A. *Review of Knowledge Management Theory and Future Directions*. *Knowledge and Process Management*. Jan., v. 21,N. 1, pp.29-41. 2014.

■ Recebido em 22 / 09 / 2022
Aprovado em 16 / 12 / 2022

AS COMPRAS PÚBLICAS COMO INDUTORAS DE POLÍTICAS DE ESTADO: AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES PROMOVIDAS A PARTIR DA LEI Nº 14.133/2021 NA OTIMIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Marcus Aurélio Marques de Oliveira
Marcus Eduardo Fernandes Maia

RESUMO

A pesquisa em apreço apresenta, como propósito, a identificação das inovações da Nova Lei de Licitações e Contratos e como elas importarão na otimização dos recursos públicos. Objetiva abordar os institutos voltados às compras públicas e seu caminho histórico-evolutivo até os dias atuais, de forma a permitir a análise das inovações existentes nas Organizações Militares pesquisadas. Por meio processos mais modernos e compatíveis com as boas práticas de governança, tornou-se imperativa à alta administração do órgão a responsabilidade em adotar práticas modernas de gestão de riscos e controle, exigindo a qualificação permanente dos atores envolvidos no processo de contratação. Para este trabalho, utilizou-se o procedimento metodológico qualitativo, de cunho descritivo, com pesquisas nas doutrinas especializadas e em artigos científicos, para a coleta de dados bibliográficos, documentais e questionários. Com efeito, por meio das análises documentais e complementação advindas das pesquisas realizadas, percebe-se a adoção de práticas de governança e gestão de riscos, dentre outras ações inovadoras na Administração Pública, razão pela qual é possível depreender que o alcance da efetividade dos recursos públicos, confiados aos seus gestores, encontra-se vinculado ao atendimento das regras estabelecidas pelo novo marco regulatório das licitações e contratos.

Palavras-chave: Nova Lei de Licitações e Contratos; Otimização de Recursos Públicos; Administração Pública.

INTRODUÇÃO

Percebe-se, a cada dia, a necessidade de se aprimorarem as compras na Administração Pública (AP), tendo em vista o seu potencial na indução de políticas públicas. Procedimentos inovadores para alcançar eficiência e otimização dos gastos são, cada vez mais, necessários, para gerar resultados mais efetivos. Por meio da renovação do marco legal das compras públicas, acredita-se que a AP caminha para um objetivo mais moderno, alinhado às boas práticas de gestão, ou seja, obter mais resultados com menos dispêndios.

Desse modo, a motivação da pesquisa em apreço justifica-se pela urgência de se aprimorarem procedimentos e pelo dever de zelar pelo erário, exigência comum no cotidiano das instituições. A inquietação que inspira esta investigação é uma constante de todo ente público, ou seja, a busca por atos de boa governança no exercício de suas funções. Para tanto, os princípios da eficiência, eficácia e efetividade são basilares e exigem de todos o compromisso pelo serviço bem feito, de modo a alcançar os melhores resultados. Nesse contexto, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (BRASIL, 2021b), foi aprovada, instituindo um novo marco nas contratações públicas.

Nessa esteira, a relevância da pesquisa encontra-se evidenciada na medida em que as compras públicas ocupam um espaço de primazia, para alcançar a otimização e melhor aplicação dos recursos na consecução das políticas de Estado. A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), por meio de suas inovações, representa um marco na mudança de paradigma procedimental de todos os atores envolvidos, direta e indiretamente, nos certames e contratações, em especial dos setores de obtenção das Organizações Militares (OM) da Marinha do Brasil (MB). Desse modo, pretende-se responder ao seguinte questionamento: quais as principais inovações proporcionadas pela NLLC na indução de políticas públicas que tornarão possível o alcance do princípio da efetividade na aplicação dos recursos públicos na MB?

O objetivo geral deste trabalho é identificar as inovações na NLLC, em matéria de aquisições públicas, de modo a demonstrar a importância desses novos procedimentos. Assim, intenciona-se identificar, especificamente, os principais conceitos necessários à compreensão do tema; as principais inovações da NLLC e suas contribuições na otimização dos recursos públicos da MB, respondendo aos seguintes questionamentos: quais os conceitos necessários à compreensão das compras públicas como ferramenta propulsora das políticas de Estado? Quais as principais inovações da NLLC na aplicação dos recursos públicos? De que modo essas

contribuições podem refletir na otimização dos recursos públicos na MB?

Os pressupostos teóricos utilizados como alicerce da pesquisa consistem nas doutrinas especializadas e artigos científicos, nas legislações que regem a matéria de licitações e contratos, no procedimento metodológico descritivo relativo aos contornos das compras públicas na consecução das políticas de Estado, na natureza qualitativa da pesquisa e da técnica de coleta de dados bibliográficos, documentais, bem como em questionários.

Assim, o presente trabalho se organiza em três seções, além desta introdução, que procurou apresentar ao leitor a justificativa que motivou a realização da pesquisa em epígrafe e sua relevância acadêmica na gestão dos recursos públicos.

Na primeira seção, são abordados os conceitos e a evolução histórica das compras públicas, com intuito de identificar suas funções e os reflexos dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade na condução dos processos de licitação e contratação dos entes públicos, de modo a atingir os fins almejados das políticas públicas, em especial na MB.

A segunda seção é destinada a tratar das inovações na implementação de políticas públicas, por meio de um comparativo entre as Leis que serão revogadas e a NLLC, a fim de evidenciar essa evolução e tendência do novo marco regulatório.

Na terceira seção, consta uma descrição dos documentos que disciplinam as compras públicas e gestão contratual, bem como uma pesquisa em seis OMs, com o objetivo de identificar os reflexos da NLLC na otimização dos recursos públicos e os desafios verificados com sua implementação, no exercício diário de realização dos processos licitatórios e contratações.

Por fim, a conclusão destina-se a responder o problema objeto da pesquisa em tela, por meio das abordagens dos institutos pesquisados. Nele, pretende-se identificar a importância das compras públicas para alcançar as políticas de Estado; mostrar as principais contribuições do novo marco contratual convalidado pela NLLC; e descrever seus reflexos na indução de políticas públicas na MB.

1 - COMPRAS PÚBLICAS

Esta seção tem por objetivo identificar as políticas públicas e a importância das compras públicas como fator de indução das políticas de Estado, bem como sua evolução histórico-normativa. A partir da constatação do instrumento normativo estatal utilizado para viabilizar os bens e serviços necessários à manutenção das atividades da AP, qual seja, o processo de licitações e contratações no Brasil, serão analisados os conceitos e contornos das funções das compras públicas, de modo a perceber o papel

impulsionador dessas aplicabilidades nas políticas públicas.

1.1 - POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Fonte (2015), diversos estudiosos do termo consideram que as políticas públicas consistem em meios para a concretização dos direitos consagrados pelo Estado, os chamados direitos sociais. Trata-se, portanto, de uma categoria de alta relevância para a ciência do Direito. De acordo com Bucci (1996, apud FONTE, 2015, p. 49), as políticas públicas são “os programas de ação do governo, para a realização de objetivos determinados, num espaço de tempo certo”.

Tendo em vista as diversas correntes de pensamento a respeito da matéria, as políticas públicas compreendem os programas e todas as ações do Estado, com vistas a alcançar e dar efetividade aos direitos sociais e fundamentais. É nesse ponto em que se guarda estrita relação entre o agir estatal e a ação das políticas públicas, pois é possível concluir o elo entre esse papel do Governo, na concretude das políticas públicas, com a execução dos gastos públicos (FONTE, 2015). Depreende-se, portanto, que é nas compras públicas que se originam as políticas públicas, e que encontram eco nas leis orçamentárias, as quais estabelecem os objetivos, diretrizes e o planejamento dos dispêndios para atingir as políticas públicas planejadas.

O caminho para essa efetividade, no trato da coisa pública, começa nas normas orçamentárias, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), previstos no Art. 165 da CRFB (BRASIL, 1988), que definem o planejamento, as orientações e as diretrizes a serem observadas na execução do orçamento público. A sociedade, a partir desse processo de previsão de receitas e fixação das despesas, pode perceber as implementações das prioridades, exercendo a compra pública um papel de primazia nessa tarefa (FERNANDES; SOUZA, 2019).

Conforme Zago (2018), essa compra pública poderá exercer duas funções na formalização dos procedimentos, desde o início das necessidades até a execução da contratação pública, com a realização do serviço ou entrega do objeto, o que refletirá a função primária. O poder de compra pode ser percebido, também, como uma forma transversa de implementação de políticas públicas, por meio da chamada função derivada.

1.2 - A FUNÇÃO PRIMÁRIA DO PODER DE COMPRA DO ESTADO

É certo que a execução do serviço ou a entrega do objeto contratual consiste na função primária do poder de compra do Estado, por meio da satisfação da demanda pública (ZAGO, 2018). Percebe-se que, na função de comprador, o Estado exerce um papel estritamente vinculado à perspectiva econômica. Estará sempre focado a atingir objetivos eficientes, calcados na vantajosidade e economicidade. É a partir dessa identificação das normas gerais, as quais regem as compras públicas, que se estabelecerão os valores e as finalidades dos processos de compras, de modo a atender às necessidades decorrentes do planejamento das políticas públicas estabelecidas nas leis orçamentárias.

Com efeito, as compras públicas realizadas são destinadas a atender a típica função primária, qual seja, a realização do serviço ou a aquisição do bem intrinsecamente conectado à necessidade que justifica a realização da contratação.

Assim, além do típico atendimento imediato, no exercício da sua essencial função primária, é possível emergir uma função reflexa, a partir do poder de compra estatal que decorra da diversificação da finalidade da contratação pública, o que será explicitado na próxima seção, a partir da contribuição doutrinária convencionada como função derivada.

1.3 - A FUNÇÃO DERIVADA DO PODER DE COMPRA DO ESTADO

A função derivada consiste na adição de preferências à função primária da compra pública, ou seja, uma verdadeira finalidade nova à contratação, em acréscimo à função primária. Trata-se, no Brasil, de uma realidade nos entes da federação, bem como na legislação pátria (ZAGO, 2018). Nesse passo, verifica-se, ainda, que a implementação dessa função, na execução nos processos, não se restringe a algo inédito no Brasil:

O uso da função derivada das contratações (e a intensificação no seu uso) tampouco é um movimento isolado do Brasil no mundo. Nos Estados Unidos, por exemplo, o Buy American Act, promulgado em 1933, estabelece preferências para produtos nacionais nas aquisições governamentais, enquanto o Small Business Act, de 1953, prevê preferências para micro e pequenas empresas. [...]. Mais recentemente, na União Europeia pós-crise 2008, a nova Diretiva que

regula as contratações públicas na região tomou como ponto de partida a relevância do poder de compra estatal como instrumento apto a não apenas fomentar a recuperação econômica, mas também a incentivar a inovação do setor produtivo (ZAGO, 2018, p. 94-95).

Por fim, depreende-se que as compras públicas implementadas a partir das contratações dos entes públicos, antes utilizadas apenas para o atendimento primário dos bens e serviços imediatos e necessários ao funcionamento da AP, ocupam posição de destaque na consecução de outros objetivos derivados, notadamente, na implementação ou fomento de políticas públicas direcionadas à coletividade.

Dessa feita, a partir da compreensão das funções primária e derivada das compras públicas, percebe-se que decisões sobre as políticas públicas de cunho governamental devem se pautar pela racionalização, de modo a galgar a transparência, a legitimidade e a segurança jurídica. Esse método permitirá que as escolhas estatais sejam pautadas em atos fundamentados e com os melhores subsídios possíveis. Agindo assim, pode-se compreender melhor o papel das compras públicas como ferramenta para impulsionar as políticas estatais.

1.4 - AS COMPRAS PÚBLICAS COMO INDUTORAS DAS POLÍTICAS DE ESTADO

As compras públicas possuem grande força influenciadora nas políticas de Estado, considerando o histórico, os conceitos e as funções do seu papel no Brasil. O volume a ser gasto para atingir os objetivos e as finalidades acaba por influenciar as empresas e o mercado consumidor, de modo a se adequarem às exigências impostas pelas políticas estabelecidas (ZAGO, 2018).

Percebe-se que as contratações públicas são instrumentos para atingir as políticas de Estado, seja para atender à satisfação imediata do ente, ou para alcançar outro fim reflexo. Não obstante, há o entendimento da preferência à finalidade primária, tendo em vista as dificuldades em razão das finalidades sociais:

As contratações públicas podem, sim, servir para a promoção de políticas socioeconômicas. Mas, para evitar tensões e dificuldades quanto à eficiência e eficácia na satisfação de finalidades sociais, esses objetivos devem ser preferencialmente colocados

como o fim primário da contratação, e não de forma indireta e oblíqua (ZAGO, 2018, p. 403).

Desse modo, infere-se que o Estado, seja na sua atuação legislativa ou na gestão dos recursos públicos, deve priorizar suas políticas públicas no atendimento da finalidade primária. Na elaboração de leis ou nas contratações, o ente público pode definir a política pública que melhor atenda à satisfação dos interesses da AP (ZAGO, 2018). Diante disso, é possível concluir que as compras públicas ocupam um lugar de destaque para atender às necessidades do Estado, tendo em vista a relevância econômica de suas aquisições, de modo que implicam um verdadeiro mecanismo de indução de políticas públicas (COSTA; TERRA, 2019).

1.5 - AS COMPRAS PÚBLICAS COMO INDUTORAS DAS POLÍTICAS DE ESTADO NA MB

A implementação da política pública, por meio da compra governamental, é uma realidade na MB, conforme se depreende, por exemplo, nos contratos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa. Sua regulamentação teve início com a Portaria Normativa nº 764/2002 (BRASIL, 2002b). Esse ato definiu, como estratégia, o poder de compra das Forças Armadas (FFAA) e objetivou as compensações em produtos de defesa, com vistas a desenvolver o mercado nacional por intermédio das políticas de compensação (ZAGO, 2018).

A partir dos objetivos contidos na Estratégia Nacional de Defesa (END), quanto à concretização de possuir uma Força Naval constituída por submarinos convencionais e de propulsão nuclear, implementou-se, por meio do Programa de Desenvolvimento de Submarinos de Propulsão Nuclear (PROSUB), um contrato específico de compensação, o que demonstrou a importância do poder de compra na indução da política pública na defesa do País:

No PROSUB, a transferência de tecnologia está prevista em contrato específico, sendo o principal elemento a capacitação de militares da MB para conceber, projetar, fabricar e manter os submarinos convencionais e nucleares. Em complemento à capacitação do pessoal, faz parte do acordo a construção do estaleiro, com destaque para a UFEM, e

da Base Naval, necessários para construção, operação e manutenção dos meios (SILVA, 2019, p. 184).

Trata-se da comprovação de que as compras públicas são instrumentos de desenvolvimento de políticas de Estado e capazes de impulsionar o mercado e o desenvolvimento de empresas do ramo de defesa. Por fim, gerar o resultado esperado da política pública, por meio das compras, considerando os instrumentos disponíveis, exigirá dos gestores públicos muitos desafios impostos pelas normas, como a observância aos princípios que regem os entes e servidores nos processos de licitações e contratações.

1.6 - OS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE NAS COMPRAS PÚBLICAS

O gestor, ao refletir sobre a melhor decisão de compra ou, simplesmente, conduzir os procedimentos, com vistas a praticar o ato que melhor atenda à finalidade pública, vai se utilizar da hermenêutica a respeito da matéria de regência. Os princípios ocupam um lugar de destaque nessa tarefa, visto que consistem em verdadeiros alicerces para vencer as barreiras das omissões normativas (AMORIM, 2021).

Os princípios consistem em mecanismos valorativos para balizar decisões quando da omissão normativa das regras legislativas. Nesse passo, a NLLC consagrou todos os princípios que orientam a atuação do gestor nos processos de licitações e contratos. Para o presente estudo, três se destacam, pois o atendimento desses corolários objetiva a otimização dos recursos públicos. O primeiro deles, o princípio da eficiência, sinaliza a necessidade de otimização dos recursos da AP, a fim de galgar os resultados esperados pelos órgãos públicos. Segundo Amorim (2021, p. 49), “o princípio da eficiência preconiza a otimização da ação estatal, no sentido de “fazer mais com menos”, ou seja, de conferir excelência nos resultados.”

Segundo Oliveira (2014), outro princípio relevante é o da eficácia, que visa a atingir os objetivos traçados pela própria administração por meio das contribuições dos resultados obtidos, tendo por escopo o planejamento dos procedimentos anteriormente estabelecidos. Busca-se, assim, realizar o trabalho da forma mais acertada possível, ao solucionar os problemas que podem surgir, e economizar os recursos destinados a reduzir custos. Tais ações refletem o agir esperado do agente público na execução de suas tarefas.

Quando empregados em conjunto, esses dois princípios dão origem a um terceiro: o princípio da efetividade, que se refere ao alcance dos resultados pretendidos na consecução dos objetivos estabelecidos (BRASIL, 2020a). Pode significar uma relação de equilíbrio e otimização entre os objetivos pretendidos e os resultados que se esperam alcançar pelo setor público (OLIVEIRA, 2014).

Desse modo, caberá ao gestor, ao realizar a licitação ou contratação, a observância aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, de forma a otimizar o uso dos recursos públicos. Assim, a NLLC ocupa um papel central nessa missão, ao disciplinar, de forma geral, as aquisições, os serviços e as obras públicas que importam ao atendimento do fim público estabelecido pela política governamental.

1.7-EVOLUÇÃO HISTÓRICO-NORMATIVA DAS COMPRAS PÚBLICAS

Há atos normativos dispondo sobre as compras públicas que datam de 1828, conforme se depreende da lista de Bittencourt (2021), versando sobre a evolução histórica da licitação. Não obstante, com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), instaura-se a regra de observância obrigatória da licitação para contratação de obras, aquisição de bens e serviços, ressalvados os casos definidos em lei, com a qual passaria a irradiar atos normativos, a fim de disciplinar a matéria de licitações e contratos.

Definiu-se a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitações, e aos demais entes federativos a competência residual para dispor sobre a matéria (BRASIL, 1988). Após o marco constitucional, em matéria de licitações e contratos, promulgou-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), para regulamentar o contido na CRFB/1988, instituindo normas para licitações e contratos na AP.

Essa lei vigorou por quase vinte anos, quando se iniciou um longo período de debate e proposições para o aperfeiçoamento do procedimento de licitações e contratações públicas, o que resultou no Projeto de Lei nº 559/2013 (BRASIL, 2013a). Os estudos perduraram até a tramitação do Projeto de Lei nº 6.814/2017 (BRASIL, 2017a). Por fim, o substitutivo, aprovado pela Câmara dos Deputados, com trâmite final do Projeto de Lei nº 4.253/2020 (BRASIL, 2020e), resultou na aprovação da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021b), a qual revogará três legislações que disciplinam certames e que permanecem em vigor por força do Art. 191 do novo estatuto disciplinador das compras governamentais (BRASIL, 1993; BRASIL, 2002a; e BRASIL, 2011) e do regime de transição (BRASIL, 2023b).

Esse ato normativo preocupou-se, por exemplo, com os mecanismos necessários ao planejamento da Administração. Possui diversos institutos que demandam regulamentações específicas, sendo algumas já elaboradas e outras ainda em fase de confecção, conforme se depreende da lista de atos normativos e estágios de regulamentação da NLLC, disponível no Portal de Compras do Governo Federal (BRASIL, 2022j).

Nesse passo, percebe-se que a compra pública concretiza-se, segundo a legislação disciplinadora da matéria, por meio de um processo de licitação e contratação que, ao longo da história, evoluiu para o formato vivenciado hodiernamente na AP. Tendo em vista a importância desse processo de otimização, diversos autores contribuíram com seus conhecimentos na conceituação do certame, com vistas ao melhor entendimento dessa ferramenta.

Assim, para Bittencourt (2021), o termo licitação é utilizado para significar o procedimento da AP, a fim de encontrar a proposta que melhor se ajuste às necessidades de serviços e bens ao Estado, dentre as ofertadas, promovidas pelos particulares. Trata-se de um procedimento prévio que objetiva selecionar a proposta mais vantajosa, substituindo o termo concorrência pública, derivado do latim *licitatio*, cujo significado consistia em venda por lances.

Segundo Justen Filho (2021), a licitação possui uma natureza instrumental, visto que não significa um fim em si mesma, mas um instrumento para alcançar certa finalidade. Acrescenta, ainda, que a NLLC adota o termo “processo licitatório”, estabelecendo o fim do termo “procedimento”, o que era muito discutido no âmbito doutrinário.

Para Di Pietro, Org. Et al (2021), os objetivos do processo de licitação contidos na NLLC informam os pretendidos resultados como de um ideal que deverá ser alcançado por meio do certame. Trata-se, portanto, de em um processo em que a AP visará à vantajosidade, de modo a atender suas necessidades.

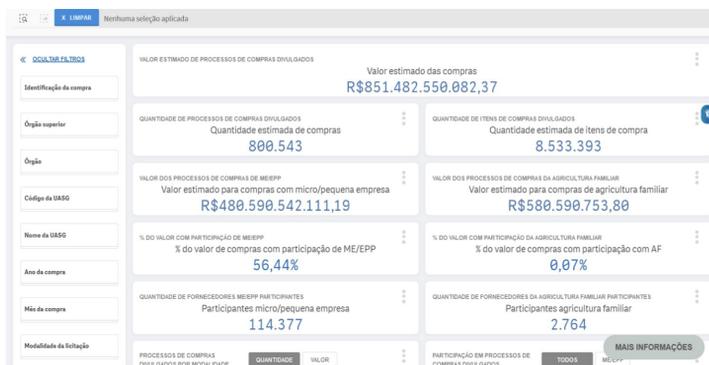
Para Carvalho Filho (2021, p. 244), a licitação é “o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados”. Para o autor, o ato licitatório objetiva a celebração de um compromisso, bem como o recebimento de um resultado esperado, que pode consistir em obra, serviço ou aquisição de um bem que satisfaçam os anseios da AP.

Com efeito, é possível acrescentar a importância das licitações e contratações públicas, por meio do volume dos dispêndios, para atingir a política pública idealizada. As cifras dos gastos públicos já refletem o potencial governamental na indução desse mister. No Brasil, por exemplo, segundo dados extraídos do Governo Federal (BRASIL, 2021a), as compras

movimentaram aproximadamente R\$ 108.6 bilhões, em 2020, o que significou cerca de 1,47% do Produto Interno Bruto (PIB).

Esse montante despesas revela a força do poder de aquisição do Estado. No Portal de Compras do Governo Federal (PCGV), é possível acompanhar os indicadores entre dezembro de 2020 a dezembro de 2021, conforme figura 1:

Figura 1 - Valor estimado de processos de compras divulgados do Painel de Compras Beta do Ministério da Economia



Fonte: BRASIL, 2021i.

Essa evolução histórico-normativa e o montante gasto pela AP para alcançar as políticas públicas evidenciam que as compras públicas ocupam um lugar importante no desenvolvimento do Brasil, pois consistem na ferramenta governamental para atingir as finalidades estratégicas estabelecidas pela própria sociedade. É nesse campo de atuação que o Estado estabelece suas políticas públicas, com vistas a solucionar os problemas vivenciados. Desafios na educação, saúde, infraestrutura e saneamento básico são exemplos das missões cotidianas dos gestores, para alcançar um resultado à altura das necessidades da população, a qual vivencia as dificuldades diárias pelos recursos essenciais à vida digna.

2 - AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES DA LEI N° 14.133/2021

Esta seção tem por objetivo identificar as principais inovações da NLLC e seus reflexos na otimização dos recursos públicos. Será demonstrada a importância dos mecanismos de governança e de defesa, por meio do processo de licitação e contratação, além de outras inovações consideradas importantes, de modo a alcançar o ambiente confiável e

íntegro na gestão da coisa pública, a partir do comparativo entre as Leis que serão revogadas e o novo marco regulatório. Tendo em vista a extensão das alterações, a comparação entre esses atos normativos servirá de referência das constatações das inovações normativas, por meio da visualização dos novos dispositivos e seus correspondentes ou não nas legislações em vigor.

2.1 - A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA NA NLLC

A governança possui definição legal. Consiste, portanto, em uma conjugação de esforços estratégicos e de controle, com vistas a permitir a avaliação, o acompanhamento e a gestão dos recursos públicos (BRASIL, 2017b).

Não havia nas legislações disposições a respeito da governança. A NLLC estabeleceu que a responsabilidade pela governança das contratações é da alta administração¹ da entidade que, a partir de então, deverá implementar processos e estruturas, a exemplo da gestão de riscos e controle internos, a fim de acompanhar os processos licitatórios e seus contratos, no intuito de atingir os objetivos estabelecidos na própria Lei (BRASIL, 2021b). Essas ações possuem o objetivo de proporcionar o ajuste dos procedimentos ao planejamento estratégico dos órgãos e às leis orçamentárias, com vistas a viabilizar um ambiente íntegro e que propicie a eficiência, a eficácia e a efetividade esperadas nas compras públicas. Nessa esteira, foi editado regulamento (BRASIL, 2021c), contendo os conceitos, a função da governança para alcançar os objetivos, os instrumentos e a estruturação da área de atuação, dentre outras observações.

A busca por melhores resultados no trato da coisa pública demandava uma ação mais enérgica do Estado, de modo a exigir dos gestores o cumprimento de procedimentos mais confiáveis e transparentes. A partir dessa determinação legal à alta administração dos entes públicos, vinculou-se aos órgãos a adaptação às práticas de governança, no sentido de se propor os mecanismos de estratégia, controle, avaliação e monitoramento da gestão na condução das políticas públicas. Na MB, a Circular nº 17, da Secretaria-Geral da Marinha (BRASIL, 20221) disciplina a gestão de riscos nas aquisições do órgão, inclusive adaptada e atualizada com as regras da NLLC, com o propósito de orientar as OMs na matéria em apreço.

¹ Segundo disposição legal, a alta administração é composta por gestores que formam o nível executivo do órgão, com poderes para instituir as doutrinas, os propósitos e conduzir a estratégia de modo a cumprir a missão da entidade (BRASIL, 2021c).

Desse modo, a alta administração já disciplinou a implementação de um processo permanente de gestão de riscos e o controle interno, com vistas a direcionar e monitorar a gestão das atividades que possam comprometer a missão das OMs, e de maneira a proporcionar elementos mais seguros, aptos a permitirem a concretização dos objetivos estabelecidos.

2.2 - OS MECANISMOS DE DEFESA DA NLLC

Não havia, nas legislações em processo de revogação, a previsão de controle das contratações, mormente considerado como mecanismos de defesa das compras públicas, de forma a evitar práticas de corrupção e de ineficiência, de ineficácia e de inefetividade na otimização dos recursos públicos. A NLLC, ao dispor sobre o controle das contratações, exige práticas permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo se utilizar dos recursos de tecnologia da informação, estabelecendo três linhas de defesa (BRASIL, 2021b).

Na função de controle prévio da legalidade dos processos licitatórios ao final da fase preparatória, a assessoria jurídica passou a analisar atos concretos, e não apenas análises de minutas de editais, de modo que o gestor não tem margem para desprezar o conteúdo do parecer jurídico, sob pena de responsabilização (ALMEIDA; MANSUR, 2021).

Ressalta-se que a NLLC foi gestada em um período em que o País passava por graves fatos de gestão pública, escândalos de corrupção, período antecedente ao novo marco das compras públicas. No Senado Federal, por meio da agência de notícias, destacou-se a importância da norma, intitulado-a como esperança contra a corrupção e desperdícios de verbas (BRASIL, 2021g). Essa é a razão de atribuir à autoridade máxima do órgão a gestão por competência e a designação de agentes públicos detentores dos conhecimentos necessários ao bom desempenho e execução do novo marco regulatório.

Estabeleceu-se que a condução da licitação será de competência do agente da contratação, servidor ou empregado público efetivo dos quadros da AP. Essa nova exegese foi objeto de questionamento no Ministério da Defesa (MD), o que exigiu estudo e pronunciamento da Advocacia-Geral da União (AGU), por meio do seu órgão consultivo. Após a dialética das normas de regência, chegou-se à conclusão de que o militar temporário não poderia exercer a função de agente da contratação, considerando o entendimento do PARECER nº 00860/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU (BRASIL, 2021h).

Contudo, após reanálise da matéria, objetivando a uniformização de tese, concluiu-se que os militares de carreira, os militares temporários,

e os militares inativos, exercendo tarefa por tempo certo, podem exercer a função de agente de contratação (BRASIL, 2022h), sobretudo em razão do regime jurídico dos membros das Forças Armadas ser distinto do regime dos servidores civis, previsto no art.142 da CRFB/1988:

[...] PARECER n. 00701/2022/CONJUR-MD/CGU/AGU.[...] Do exposto, revisando o teor do PARECER n. 00860/2021/CONJUR-MD/CGU/AGU, esta CONJUR-MD apresenta as seguintes conclusões: [...] f) A tese uniformizada é a seguinte: “Os militares são agentes estatais juridicamente habilitados para exercer, no especial contexto das contratações públicas, as funções atribuídas por lei a servidores públicos efetivos, como é o caso do agente de contratação. Esse entendimento se aplica aos militares de carreira, temporários, às praças não estabilizadas e, ainda, aos militares Prestadores de Tarefa por Tempo Certo (PTTC)”; e [...] (BRASIL, 2022h).

Acrescenta-se que todos os servidores, militares e empregados públicos envolvidos no cumprimento da NLLC poderão contar com o apoio da assessoria jurídica e do controle interno, de forma que essas atribuições devem ser disciplinadas em regulamento próprio, que se encontra em fase de elaboração (BRASIL, 2022j).

2.3-O PLANEJAMENTO DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES

O planejamento foi inserido na NLLC como princípio, a fim de permitir a instrução processual prévia da pretensa licitação ou contratação. Na legislação em vigor (BRASIL, 1993), o planejamento até possuía previsão no conceito de Projeto Básico (PB), porém sem definição e sem elementos que deviam constituir os Estudos Técnicos Preliminares (ETP).

A nova legislação prevê o ETP como a primeira fase do planejamento da contratação pública (BRASIL, 2021b). Cabe à equipe requisitante, técnica ou, se for o caso, à equipe de planejamento do órgão, a elaboração do estudo, com base no Plano de Contratação Anual (PCA), de modo a constatar o problema a ser resolvido e a solução para tanto (BRASIL, 2022g).

Conforme estabelecido a respeito da instrução do processo licitatório, a fase preparatória é retratada pelo planejamento, ao mesmo

tempo exigindo a compatibilização com o PCA e com as leis orçamentárias (BRASIL, 2021b). Devem-se, para tanto, considerar as premissas técnicas, de mercado e de gestão que possam influenciar no processo, descrevendo-se a necessidade da pretensa contratação em ETP.

2.4 - O PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL (PCA)

Como um complemento da fase preparatória e ainda imerso no planejamento, o PCA reflete outra inovação que se destina a racionalizar as pretensas contratações da AP (SSADI, 2021). O regulamento entrou em vigor para dispor sobre o PCA e instituir o SPGC (BRASIL, 2022a). A partir dessa disciplina, as entidades públicas deverão inserir suas necessidades no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (SPGC), com intuito de racionalizar as contratações e padronizar o objeto a ser contratado, de modo a obter economia de escala. Também para garantir a uniformidade com o planejamento estratégico do órgão, fornecer elementos à elaboração das leis orçamentárias, bem como evitar fracionamento de despesas com o alinhamento aos demais recursos de governança.

Nesse contexto, torna-se oportuno ressaltar que as FFAA não estão obrigadas a cumprir as disposições da NLLC na elaboração do PCA (BRASIL, 2022a). Em que pese o contido no ato regulamentador, considera-se importante sua implementação na caserna, dada sua importância na condução dos processos licitatórios com vistas à otimização dos processos de licitações e contratações, simplificação dos procedimentos, acesso ao banco de informações, bem como em razão de consistir-se em ferramenta valiosa ao planejamento das instituições. Ademais, o ETP, instrumento inicial da fase de planejamento deve ser elaborado com base no PCA, conforme se depreende da leitura da seção anterior, de modo que a convergência desses instrumentos objetive o planejamento idealizado pela nova prescrição normativa.

2.5 - OS PROCEDIMENTOS AUXILIARES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS

Segundo Bittencourt (2021), os procedimentos auxiliares consistem em ferramentas adicionais aos processos licitatórios, potencializadoras do rito processual do certame, de modo a resultar em benefícios, celeridade e economicidade aos cofres públicos.

O primeiro deles é o credenciamento que, antes, era considerado um caso de inexigibilidade de licitação, rito processual reconhecido e sedimentado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, a Lei traz as hipóteses em que serão possíveis o credenciamento, respeitadas, conforme o caso, as regras a serem observadas e o disposto em regulamento (BRASIL, 2021b).

Por sua vez, a pré-qualificação consiste em um procedimento técnico-administrativo auxiliar, para selecionar proponentes que reúnam condições necessárias à futura contratação ou à aquisição de bens com exigências técnicas definidas. Tinha previsão bem sucinta na legislação anterior, destinada às contratações que necessitassem de uma verificação mais precisa da qualificação técnica dos interessados.

O procedimento de manifestação de interesse encontra amparo em legislações internas e, notadamente, na lei das estatais (BRASIL, 2016a). A NLLC avança ao retirar a vedação que existia quanto à participação de autores do projeto básico ou executivo em certames específicos, de modo a alcançar estudos e soluções inovadoras de relevância pública.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) já era previsto e aplicado na legislação anterior, na forma do Decreto nº 7.982/2013 (BRASIL, 2013b), escrito apenas para os órgãos da Administração Pública Federal (APF). No entanto, o novo marco contratual amplia sua abrangência, que hoje poderá ser nas modalidades pregão ou concorrência, bem como nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, e para órgãos e entidades de todos os entes federativos. Acrescenta-se que o novo regramento permite a atualização periódica dos preços registrados, bem como a possibilidade de se prorrogar a vigência da ata de registro de preços, desde que comprovada a vantajosidade, podendo agora vigorar por até dois anos (BRASIL, 2021b).

O registro cadastral, muito embora já se encontrasse previsto na legislação anterior, avança com a inovação do registro cadastral unificado, por meio Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A ideia é ampliar e incentivar o acesso aos interessados. Cabe ressaltar que a regulamentação desses procedimentos se encontra em fase de elaboração (BRASIL, 2022h).

2.6 - MATRIZ DE RISCO

A NLLC inseriu matriz de risco que estabelece o conteúdo mínimo que deveria constar na avença, devendo o edital prever a alocação de risco entre o contratante e o contratado, de modo a mensurar o cálculo a ser considerado da taxa de risco compatível com o objeto da licitação (BRASIL,

2021b). Ainda conterà a alocação de risco para ambas as partes contratantes, na medida de suas responsabilidades e os instrumentos necessários para afastar os sinistros durante a execução contratual.

Listou-se o conteúdo mínimo de informações nas cláusulas, definindo-se os riscos e as responsabilidades das partes, tais como listagem de possíveis eventos supervenientes geradores de impacto no equilíbrio econômico-financeiro, previsão da necessidade de termo aditivo em eventual ocorrência e a liberdade permitida para inovar nos contratos de resultado (BRASIL, 2021b).

Essa matéria ganhou expressiva importância na NLLC, dispondo, inclusive, de tratamento específico. Não havendo similaridades dessas disposições nas legislações anteriores, pode-se constatar grande inovação normativa. Vale ressaltar que, nessa tarefa, será levada em consideração a compatibilidade das obrigações e os deveres das partes, de modo a evidenciar a capacidade a ser suportada pelas partes, porém com algumas nuances, tais como a preferência pela alocação de riscos de cobertura oferecidas por seguradoras ao contratado (BRASIL, 2021b). Embora haja a indicação de regulamentação, não há, até à conclusão deste trabalho, previsão de edição de ato disciplinador (BRASIL, 2022j).

2.7 - A INOVAÇÃO DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICA

O PNCP objetivou a desburocratização, notadamente por meio da centralização, em sítio eletrônico, de diversos atos formais, por meio da internet, de modo a proporcionar maior publicidade e centralização em um único portal (SAADI, 2021). Constata-se que os atos administrativos e sistemas de operacionalização das compras públicas e a publicidade desses institutos e instrumentos estarão imersos no portal (ALMEIDA; MANSUR, 2021).

O PNCP reunirá informações imprescindíveis das contratações, dentre as quais destacam-se os PCAs, catálogos eletrônicos de padronização, editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação (BRASIL, 2021b). Objetiva, portanto, alcançar a previsibilidade dos processos licitatórios com rotinas mais simplificadas e padronizadas. Dessa toada de procedimentos, derivarão mais segurança jurídica e transparências nas avenças. Vale acrescentar que, por meio dos recursos disponíveis no PNCP e das informações que serão disponibilizadas, o conhecimento dessa ferramenta se mostra de extrema importância, pois servirá de base para a realização do planejamento das contratações.

Essa seção buscou identificar as principais inovações da NLLC e suas implicações na otimização de recursos públicos, bem como o espírito que deve permear o atuar do gestor público: o zelo pelo erário e a efetividade dos procedimentos públicos, com vistas a alcançar os melhores resultados. Por fim, percebeu-se que o novo marco regulatório estabeleceu à AP novas e/ou aperfeiçoadas ferramentas, de modo a modernizar os procedimentos. A mudança do novo regime de compras públicas objetiva, portanto, otimizar a aplicação dos recursos públicos, na medida em que revogará normas defasadas, bem como inova com alterações, a fim de atingir maior efetividade das verbas sob a tutela estatal.

3 - ANÁLISE DOCUMENTAL E DE QUESTIONÁRIOS DE OMS DA MB

Esta seção destina-se a verificar como são organizados, na atualidade, nas OMs, os procedimentos internos em contratações públicas por elas gerenciadas, bem como quais os avanços ou preparação institucional com vistas à implementação da NLLC. Para tanto, serão analisadas a parte documental e os questionários aplicados em seis organizações, a fim de registrar as constatações verificadas na tabela 1, quanto à existência e ao atendimento das inovações. A marcação conterà os seguintes indicativos: “S” para indicar o “Sim”. “N” para indicar o “Não” e o “P” para significar “Parcialmente”.

Tabela 1 - Tabela da análise documental das OMs pesquisadas.

O M	Inovações constantes da Lei nº 14.133/2021													
	Governança		Mecanismo de Defesa		Planejamento		PCA		Proc. Auxiliares		Matriz de Risco		PNCP	
	Existe	Atende	Existe	Atende	Existe	Atende	Existe	Atende	Existe	Atende	Existe	Atende	Existe	Atende
Ce IM SP A	S	P	S	P	S	P	N	N	S	P	S	P	S	P
CO MR J	S	P	S	P	S	P	N	N	S	P	S	S	N	N
H NB ra	S	P	S	P	S	P	N	N	S	P	S	S	S	P
GC M	S	P	S	P	S	P	N	N	S	P	S	P	S	P
EM A	S	P	S	P	S	P	N	N	S	P	S	P	N	N
Co m7 °D N	S	P	S	P	S	P	S	S	S	P	S	S	S	P

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

3.1 - PROCEDIMENTOS EXISTENTES NO CENTRO DE INTENDÊNCIA DA MARINHA EM SÃO PEDRO DA ALDEIA (CEIMSPA)

Identificou-se que o CeIMSPA possui, como missão, o gerenciamento da obtenção por meio de processos licitatórios e celebração de acordos administrativos (BRASIL, 2019a; e BRASIL, 2022b). A assessoria de controle uniformiza procedimentos de capacitação e o planejamento estratégico. Há uma Divisão de Obtenção com competência para conduzir os processos licitatórios e celebrar os contratos.

A assessoria jurídica possui uma função atrelada ao regime jurídico em processo de modificação, no sentido de acompanhar as licitações e contratações, com elaboração de notas técnicas ou propostas de parecer para posterior envio à Consultoria Jurídica da União (CJU). No que diz respeito à assessoria de controle, há normatização dispendo sobre o planejamento estratégico, contendo avaliação de indicadores de desempenho para mensurar os resultados.

O CeIMSPA atende ao disposto no novo marco regulatório quanto à exigência da Governança no órgão, contendo processos estruturados, gestão de riscos e controle interno. Realiza, coordenação e contribui às atividades de capacitação dos agentes envolvidos, e realiza a adequação e avaliação dos indicadores de desempenho do órgão, de modo a mensurar o cumprimento de sua missão conforme o previsto no Plano Estratégico Organizacional (PEO). Executa, ainda, atividades com vistas à melhoria da gestão e do plano de gerenciamento de riscos, por meio da análise de desempenho e das deliberações do Conselho de Gestão (CG). Promove a capacitação do pessoal nos assuntos afetos, de modo a atingir melhorias contínuas, inclusive mantém militares e servidores habilitados como pregoeiros. Na obtenção, realiza o acompanhamento e a evolução dos indicadores de desempenho, possui e mantém um cadastro atualizado de fornecedores, e realiza a pesquisa de cotação eletrônica em sítio de compras do Governo Federal.

Identificou-se, nos documentos avaliados, a realização do planejamento por meio do Calendário Anual de Contratações (CAC), elaborado com os subsídios de todas as OMs apoiadas, instrumento similar ao PCA, de modo que as compras de doze OMs são integradas e realizadas pelo órgão. Constatou-se, apenas, a adoção do procedimento auxiliar do SRP e o registro cadastral de fornecedores. Não se observou a adoção ou conhecimento sobre o PNCP ou outro portal utilizado.

Em pesquisa junto ao órgão, identificou-se que o Encarregado da Divisão de Obtenção possui experiência na função e considera-se um especialista. Ressaltou-se que os certames são processados no formato da legislação anterior, de modo que se aplica tão somente a NLLC aos casos de dispensas prevista na legislação de regência. Acrescentou-se que o novo marco regulatório das contratações carece de regulamentação em vários dispositivos, por meio dos órgãos competentes. Salientou-se que ainda não há minutas disponibilizadas pela CJU, de modo que o PCGV ainda não se encontra com as funcionalidades necessárias à operacionalização do novo regramento em sua integralidade.

Há um sistema de governança no órgão, notadamente o CG, em que são apresentadas, mensalmente, as principais atividades ligadas aos certames e contratos, os controles e as deliberações acerca da matéria. As normas internas encontram-se em atualização para contemplar os novos normativos em governança.

O elemento de controle interno realiza verificações nas licitações e contratos, relatando as inconsistências, permitindo a adoção dos procedimentos necessários para correção. No que se refere à atuação preventiva dos controles interno e da assessoria jurídica, o ente pratica os procedimentos das legislações que serão revogadas, por meio da atuação posterior aos processos já constituídos. Declarou-se, antes da revisão por parte da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa (BRASIL, 2022h), que tão logo a NLLC fosse aplicada em sua integralidade, o órgão providenciaria a adaptação à exigência de constar militar ou servidores de carreira na função. Em razão da revisão desse posicionamento jurídico, o órgão não estará mais obrigado a substituir os militares temporários da função de agente de contratação. A capacitação ocorre por meio dos cursos oferecidos pelo Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga (CIANB) e pela Escola Virtual do Governo Federal (EVGF).

O planejamento é realizado por meio do CAC, ferramenta que possibilita ao órgão consolidar as necessidades de todas as OMs apoiadas, o que contribui para auxiliar na aplicação dos recursos. O ETP é elaborado com a formalização da demanda. Ressaltou-se que não elabora o PCA em razão da dispensa prevista na legislação, e que esse instrumento é substituído pelo PAR e pelo CAC.

O ente realiza os procedimentos auxiliares previstos na legislação anterior, quais sejam o credenciamento e o SRP e que realiza a matriz de riscos para serviços na fase de planejamento. Ressalta-se que as dispensas eletrônicas são divulgadas no PNCP e que os certames fundamentados nas legislações anteriores são divulgados no Diário Oficial da União (DOU). Os militares possuem conhecimento e acessam o Portal, cabendo apontar

que as informações são importadas do PCGE, meio considerado legítimo para o acesso das informações necessárias. Por fim, considera-se que as inovações propiciarão maior transparência e segurança aos gestores na utilização dos recursos, o que contribuirá para o controle mais efetivo, além de representar evolução aos certames do órgão.

3.2 - PROCEDIMENTOS EXISTENTES NO CENTRO DE OBTENÇÃO DA MARINHA NO RIO DE JANEIRO (COMRJ)

Constatou-se que o COMRJ possui como função prover as necessidades das OMs da MB, no sentido de contribuir e manter as condições de trabalho e eficiência (BRASIL, 2018a; BRASIL, 2020c; e BRASIL, 2022c). Para tanto, possui, em seus normativos, o mapa de riscos, de modo a mensurar o planejamento da contratação e seleção do fornecedor, e conta com diversos procedimentos com vistas a identificar os riscos estabelecidos e atuar, preventivamente, na gestão contratual.

Há ordens internas dispostas sobre o processo de obtenção, contratos e atas de registro de preços e de garantias de execução contratual. Nesse passo, foram estabelecidos os macroprocessos de procura e aquisições, de modo a selecionar os potenciais fornecedores, bem como a formalização da aquisição, e estabelece as atribuições de todos os envolvidos no processo, o que evidencia a estruturação processual de governança, por meio de mapa e alocação de riscos. Com efeito, os procedimentos operacionais do órgão, etapa integrante da governança, apresentam-se fundamentados na documentação interna do órgão. A respeito do planejamento das licitações e contratações, realiza o procedimento por meio da formalização da demanda, do ETP e do mapa de riscos, possuindo setores estruturados em seções para conduzir e impulsionar os atos de forma segregada.

Identificam-se, nos documentos, as tarefas e os procedimentos do controle interno na estrutura de governança nas contratações, mecanismos de defesa e suas formas de atuação integrada e preventiva com os demais atores envolvidos no processo. Não se identificou o PCA, porém realiza o procedimento auxiliar do SRP, seguindo o rito da legislação anterior.

Destacou-se, ainda, que o órgão licita e contrata por meio da legislação que será extinta, porém se encontra em processo de atualização dos procedimentos, o que exigirá algumas adaptações no processo.

Acrescenta-se que existe o sistema de governança, além de possuir os mecanismos de defesa, inclusive destacando que o controle interno já

se encontra realizando os procedimentos em conformidade com a NLLC, uma vez que a assessoria jurídica e o controle realizam o monitoramento preventivo nos processos licitatórios e contratuais. Frisou-se que há militar temporário trabalhando na função de pregoeiro, porém ele será substituído por militar de carreira a partir de 31 de março de 2023, o que não se faz mais obrigatório (BRASIL, 2022h). A capacitação é realizada por integrante do órgão, no âmbito interno, e que, no âmbito externo, orienta os militares e servidores a realizarem cursos na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e no CIANB. Procede-se o planejamento do órgão, cujas atribuições são dos setores demandantes. Esse processo é efetivado por meio dos respectivos ETPs, documentos determinantes das necessidades, de modo que não elabora o PCA. Salientou-se que a OM pretende, no futuro, realizar credenciamento em aquisições na área da saúde.

Declarou-se que a matriz de risco é realizada em todos os certames e com fundamento na Instrução Normativa (IN) que disciplina a matéria (BRASIL, 2017d); que divulga os procedimentos internos por meio do PCGF e no site do órgão, e acrescenta que conhece e considera importante a capacitação no PNCP. Por fim, considera-se que as inovações apontadas nesta pesquisa implicarão a otimização dos recursos disponíveis.

3.3 - PROCEDIMENTOS EXISTENTES NO HOSPITAL NAVAL DE BRASÍLIA (HNBRA)

O HNBRA possui assessoramento na elaboração dos contratos de sua responsabilidade e realiza as atividades inerentes à formalização do processo licitatório, bem como orienta os fiscais dos contratos por meio de atos de gestão contratual (BRASIL, 2016b; BRASIL, 2018c; BRASIL, 2018d; BRASIL, 2019b; BRASIL, 2021d; e BRASIL, 2022d). O referido órgão dispõe de processos estruturados com vista a permitir o acompanhamento e o controle dos processos licitatórios e contratações. Por meio do Conselho de Gestão, realiza a administração dos recursos e a revisão dos processos existentes, com vistas à identificação das ameaças possíveis, à correção e ao acompanhamento os indicadores de desempenho da instituição.

Outro normativo importante consiste no plano de gerenciamento de riscos, contendo a definição do processo cuja finalidade é reduzir os riscos que possam gerar prejuízos à OM. Há uma ordem interna que orienta sobre os acordos e atos administrativos, a qual disciplina a licitação e os demais atos contratuais, além de definir as atribuições dos agentes responsáveis pelo

processo, tais como gestores e fiscais de contrato. Nesse passo, a governança é presente, por existir a estruturação dos processos, bem como o gerenciamento de riscos e controle interno. O planejamento é bem definido e realizado pelo setor solicitante e por meio da formalização da demanda, ETP e mapa de riscos, dentre outros instrumentos, e consubstanciado no PAR.

Identifica-se a norma interna que regulamenta o processo de aquisição como aquela que estabelece conceitos básicos, as generalidades do processo de obtenção e os roteiros do setor demandante, para se definir o objeto a ser contratado, e a aquisição direta, por meio do processo de afastamento de licitação. Cabe acrescentar que, no processo de aquisição do órgão, os setores demandantes realizam PAR, de modo a orientar o planejamento estratégico do órgão. Dessa forma, não se identifica o PCA, porém existe o PAR como instrumento de planejamento. Vale apontar que o órgão realiza os procedimentos auxiliares do SRP e do credenciamento, porém seguindo o rito das legislações em processo de revogação.

Constatou-se que o militar exerce a função há mais de quatro anos, e possui expertise em licitações e contratos, tendo em vista os cursos realizados. Os normativos internos encontram-se em processo de atualização, por meio de um grupo de estudo, bem como se utiliza das legislações em vigor, envidando esforços para capacitar os militares e os servidores na matéria em apreço.

Em matéria de governança e mecanismos de defesa, considerou-se que as normas internas atendem parcialmente a integralidade quando comparada à NLLC. Admite-se a necessidade de aperfeiçoamento do programa de integridade e do mapeamento de processos, de modo a permitir a análise crítica dos riscos.

Constatou-se que há militares temporários exercendo a função de pregoeiro do órgão, ao mesmo tempo em que promovem cursos de capacitação. O planejamento é realizado com base na norma disciplinadora da matéria (BRASIL, 2017d), por meio dos ETPs.

Quanto aos procedimentos auxiliares, declarou-se a adoção do credenciamento, a manifestação de interesse e o SRP, de modo que esse último, com base nas legislações anteriores, e que observa a matriz de riscos em licitações e contratos, seguindo o rito da legislação disciplinadora da matéria (BRASIL, 2017d). Ressaltou-se a adoção de dispensas eletrônicas pelo PNCP, e a formação de pessoal com conhecimento sobre a ferramenta, de maneira a considerar importante a capacitação para operar no sistema. Por fim, avalia-se que as inovações implicarão otimização dos recursos públicos, tendo em vista os avanços em gestão, integridade e governança nas contratações do ente.

3.4 - PROCEDIMENTOS EXISTENTES NO GABINETE DO COMANDANTE DA MARINHA (GCM)

Dentre os procedimentos praticados no GCM, identificam-se a assessoria de planejamento orçamentário, finanças e administração para tratar de licitações e acordos administrativos, bem como assessoria jurídica para supervisionar os processos licitatórios, além do apoio técnico na área de licitações e contratos (BRASIL, 2014a; BRASIL, 2014b; e BRASIL, 2022e). Tal gabinete dispõe de ordem interna para disciplinar as aquisições e contratações de serviços e obras, descrevendo os conceitos básicos e os procedimentos atinentes à formalização dos processos licitatórios e de contratações diretas, as responsabilidades individuais de todos os envolvidos, notadamente da área técnica, pregoeiro e fiscais, bem como sobre o procedimento de fiscalização dos contratos em curso e o envio dos processos para a análise jurídica prévia do órgão da AGU.

Dessa forma, em matéria de governança, a OM possui processos estruturados, notadamente, iniciando-se pelo procedimento do setor demandante, por meio do qual se estabelece um cronograma de contratações. Realiza-se o planejamento por meio de cronograma da seção de obtenção/calendário de licitações para o ano subsequente. Dentre os procedimentos auxiliares, efetua-se a licitação pelo SRP, entretanto seguindo o rito da legislação anterior.

Observou-se que a Encarregada do Setor de Obtenção detém a experiência decorrente do exercício da função, desde 2021. Constatou-se que o órgão pretende atualizar seus normativos internos até o fim de 2022, e que realiza os certames por meio de ambos os regimes jurídicos.

Em matéria de governança, o órgão considera como pilares: a liderança, a estratégia e o controle dos atores envolvidos nos processos, privilegiando a gestão por competência, e estabelece uma política de capacitação profissional, de modo que se encontra em processo de atualização das normas internas, para disciplinar esse instituto. Salieta-se a existência dos mecanismos de defesa, conferindo-lhes a necessidade de aprimoramento.

Quanto à atuação preventiva da assessoria jurídica, observa-se que o órgão conta com o apoio desse setor na elaboração de seus processos, considerando a existência física da Consultoria Jurídica-Adjunta ao Comando da Marinha (CJACM) nas dependências internas. Ressaltam-se duas informações relevantes: a não existência de militares temporários exercendo a função de pregoeiro, e a capacitação de seu pessoal por meio de cursos especializados em licitações e contratos.

O Planejamento do órgão ocorre a partir do PAR dos setores demandantes que planejam suas necessidades e as informam ao setor de obtenção. Assim, pontua-se que os ETPs são elaborados em fase inicial do certame, de modo que a equipe de planejamento ainda não se encontra institucionalizada. Cabe apontar que, como ainda não se elabora o PCA, utiliza-se o PAR como instrumento de planejamento das necessidades do órgão.

Quanto aos procedimentos auxiliares, adota-se tão somente o SRP. Nos processos licitatórios, elabora-se a análise de riscos em conformidade com a norma de regência (BRASIL, 2017d). A instituição já iniciou a utilização do PNCP, publicando seus processos no portal, e considera que essa ferramenta é intuitiva, de modo que sua utilização não gerou dificuldade, portanto não se verificou a necessidade de capacitação. Conclui-se, dessa maneira, que os avanços do novo marco regulatório implicarão melhoria na otimização dos recursos, contudo considera-se que a legislação interna necessita de atualização, a fim de permitir as contratações futuras.

3.5 - PROCEDIMENTOS EXISTENTES NO ESTADO-MAIOR DA ARMADA (EMA)

Após análise, verificou-se que o órgão possui diversas assessorias, dentre as quais a de gestão e controle interno, com a atribuição para assessorar as áreas de controle interno, externo, risco, gestão pública, entre outras tarefas, bem como para apoiar a capacitação nas áreas de controle interno e risco (BRASIL, 2018c e BRASIL, 2022f). Há uma divisão de obtenção com a alçada de confeccionar os processos licitatórios e os contratos, bem como realizar o acompanhamento da avença.

Nesse contexto, há procedimento para aquisição de bens e serviços, por meio do mapeamento de processos realizado pela seção de licitações e contratos. O procedimento prevê os conceitos e as definições dos setores e responsáveis pela condução do certame, contendo todo o rito da gestão da contratação e dos atos dos agentes responsáveis. Nesse aspecto, a governança encontra-se estruturada, haja vista existirem setores e suas atribuições, controle interno e gerenciamento de risco. No que se refere ao planejamento, conta-se com uma equipe que realiza esse procedimento por meio dos ETPs, gerenciamento de risco, dentre outras etapas. A assessoria jurídica da OM exerce a análise prévia dos processos já formalizados, emitindo Nota Técnica, antes do envio ao órgão consultivo da AGU. Não se identificou o PCA, nem se o órgão acessa o PNCP ou outro sistema similar.

Identificou-se que o Encarregado se encontra há pouco tempo na função, porém possui expertise na matéria. Constatou-se, também, que a atualização dos normativos internos será realizada após o aperfeiçoamento do pessoal, considerando que ainda se encontram licitando por meio das legislações em processo de revogação.

No que diz respeito à governança, verificou-se que se observa a legislação que disciplina a matéria, inclusive incentiva os militares envolvidos no metaprocessos² de contratação. Justificou-se que os mecanismos de controle das contratações cumprem as legislações específicas, e considerou-se que ainda não há regulamentação dos níveis de controle impostos pela NLLC. O controle interno ocorre por meio do CG do órgão. A assessoria jurídica, quando requisitada, contribui em diversos assuntos, dentre os quais na análise de pleitos de empresas, nas impugnações de edital e na viabilidade de soluções.

Não há militares temporários trabalhando nas funções essenciais, e, no que diz respeito à capacitação, os militares realizam cursos de pregoeiros na ENAP, bem como adotam o procedimento interno, em que o pregoeiro cursado acompanha um certame administrado por outro pregoeiro experiente na função para, só após, assumir a condução da tarefa. A equipe de apoio, de igual forma, conta com militares e servidores que detêm conhecimento técnico do objeto, e os fiscais também são incentivados a se capacitarem.

O planejamento, excetuando-se as hipóteses previstas na legislação, é realizado por meio de ETP, além de se utilizar do PAR na formação da instrução, em consonância com o rito da legislação (BRASIL, 2017d). Dos procedimentos auxiliares, realiza tão somente o SRP. Não se utiliza do PNCP, de modo que os procedimentos são divulgados no PCGF e no Portal de Licitações e Contratos da MB. Vale acrescentar que os atores envolvidos possuem conhecimento a respeito do PNCP.

Ressalta-se que os institutos da NLLC poderão aperfeiçoar o processo de compra, haja vista o caráter estratégico e instrumental para viabilizar as políticas públicas, destacando-se o planejamento e a promoção dos procedimentos de governança que, por sua vez, resultarão na otimização com contratações aperfeiçoadas e céleres.

² Consiste em procedimento integrado pelas fases de planejamento, com vistas a aperfeiçoar os processos específicos de contratação (BRASIL, 2021c).

3.6 - PROCEDIMENTOS EXISTENTES NO COMANDO DO 7º DISTRITO NAVAL (COM7ºDN)

A OM realiza a governança por meio de processos estruturantes, controle interno, gerenciamento de riscos e monitoramento dos processos de gestão de contratos, inclusive prevê o aprimoramento da gestão do conhecimento da cultura organizacional em licitações e contratos, direcionadas aos membros do setor de obtenção, pregoeiros, comissão de licitação e equipes de apoio (BRASIL, 2015; BRASIL, 2018d; BRASIL, 2020d e BRASIL, 2021e). Realiza a manutenção da estrutura de governança aos objetivos estratégicos.

Existe, também, uma assessoria jurídica para analisar as minutas de editais de licitação, acordos e demais atos administrativos, bem como um setor para gerenciar os contratos e iniciar os processos licitatórios. Possui normativo interno que disciplina a obtenção e os acordos administrativos, o qual descreve os setores e responsáveis pela confecção e trâmite dos processos licitatórios e de afastamentos de licitações.

Há normativo sobre orientações em licitações e contratos, que dispõe sobre a necessidade da análise jurídica prévia, da regularidade da confecção do processo e, em especial, sobre o planejamento da contratação que deve encontrar-se em consonância com o planejamento estratégico da instituição.

Identificou-se uma assessoria de controle interno com competência para analisar os indicadores de desempenho e medir os objetivos estratégicos, notadamente a respeito da gestão da unidade, de modo a atingir as metas, numa visão de futuro, do planejamento estratégico organizacional. Elabora-se o plano de melhoria de gestão e dos indicadores de desempenho, avalia-se e sugere-se a participação, o que revela ação direcionada à capacitação do seu pessoal.

Elabora-se o PAR no planejamento das aquisições do órgão, bem como o procedimento auxiliar do SRP. Não se verifica disposição documental que trate do acesso ao o PNCP.

Verificou-se que o órgão possui profissional Encarregado da Divisão de Obtenção na função desde 2020, especializado em Gestão Pública e em Licitações e Contratos, ao mesmo tempo em que acompanha as mudanças decorrentes da NLLC, por meio de notas em Boletim de Ordens e Notícias (BONO) divulgadas pela Organização Militar de Orientação Técnica (OMOT), notadamente a respeito das atualizações decorrentes das IN da Secretaria de Gestão Substituto da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEGES/ME).

O entrevistado declarou que segue o rito da Lei nº 8.666/1993, e considera que as minutas disponibilizadas de editais e termos de referências pela AGU não se encontram atualizadas. Sinalizou-se, todavia, que nos processos de contratação direta por dispensa de licitação já se adota o novo procedimento, tendo em vista as atualizações das minutas e a adaptação do PCGF, o que permitiu a operacionalização. Salienta-se, ainda, que muitos procedimentos do novo marco já são adotados, e que se estará apto licitar e contratar com base na NLLC, a partir de 31 de março de 2023.

A instituição atende e se encontra alinhada aos normativos de governança, inclusive por meio do Portal de Licitações da Marinha, o qual confere transparência aos processos com a publicação de todos os certames. Esse órgão apresenta mecanismos de defesa em estrita consonância com o disposto na NLLC. Consta a assertiva quanto a designação de militares temporário na função de pregoeiro, e que a capacitação ocorre por meio de cursos oferecidos no CIANB e na ENAP.

No que diz respeito ao planejamento e à matriz de risco, sabe-se que ocorrem pelos setores demandantes, utilizando-se os ETPs e os Termos de Referências, bem como elaboram o PCA aprovado para o ano seguinte no Conselho de Gestão e Planejamento de Licitações. O órgão adota os procedimentos do credenciamento e SRP, com base na Lei nº 8.666/1993.

Realiza os procedimentos licitatórios e contratuais que são divulgados no PNCP, e as informações constantes no PCGF são automaticamente exportadas ao portal, de modo que se considera extremamente importante a capacitação dos operadores do sistema, em que pese não existir curso de capacitação.

Este capítulo buscou identificar se as principais inovações da NLLC se encontram previstas nas legislações internas da MB, bem como se atendem ao preconizado no novo marco regulatório das compras públicas. De modo a subsidiar as constatações documentais, realizou-se uma pesquisa em seis OMs, a fim de parametrizar as observações apontadas. Com efeito, identificou-se que a governança, o planejamento, a matriz de risco e controle das contratações se encontram presentes na MB, uma vez que os órgãos pesquisados atendem aos parâmetros estruturantes da meta objetivada. No que diz respeito a essas implementações, depreende-se que o órgão se encontra em processo de atualização de seus normativos internos, de modo permitir a convergência de alguns procedimentos que não estão sendo observados, tendo em vista que os processos seguem o rito das legislações que serão revogadas, salvo algumas exceções, o que justifica o não atendimento de algumas disciplinas, tais como

a elaboração do PCA e da implementação do PNCP.

Destacou-se, na maioria das instituições pesquisadas, que os pregoeiros são militares ou servidores efetivos, e que alguns militares temporários que ainda exerciam a função seriam substituídos, quando a NLLC passasse a ser obrigatória. Contudo, após a revisão do posicionamento por parte da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa (BRASIL, 2022h), a substituição de militares temporários por militares efetivos não será mais necessária, tendo em vista a distinção entre os regimes jurídicos militar e civil. A não observância da NLLC se deve, também, ao fato de esse marco regulatório depender de diversas regulamentações, as quais ainda se encontram em processo de elaborações pelos setores competentes.

Desse modo, verificou-se o alinhamento dos procedimentos constantes na documentação e em execução nos órgãos pesquisados, convergindo em adoção de boas práticas de governança, que permitem avaliar e monitorar a atuação e os ritos de planejamento e gestão da contratação. A verificação de não observância justifica-se pelo fato de o ente ainda se encontrar executando os procedimentos e legislações em processo de revogação, permissão contida na NLLC, ou em razão de alguma autorização normativa dispensar o método no âmbito do órgão. Com isso, todas OMs pesquisadas foram uníssonas em afirmar que as inovações da NLLC importarão a otimização dos recursos públicos, na medida em que o novo marco regulatório fornece ferramentas e institutos modernos de boas práticas, nos dispêndios dos recursos públicos destinados às políticas públicas.

CONCLUSÃO

Com a realização da presente pesquisa, pôde-se perceber que a otimização dos recursos públicos passa, necessariamente, pela diligência das compras públicas, de modo que permite alcançar os resultados esperados, com menor dispêndio ao erário. Consiste, portanto, na principal ferramenta de indução de políticas públicas, visto que é por meio das licitações e contratações públicas que a AP cumpre suas atribuições, decorrentes do planejamento e das diretrizes definidas nas leis orçamentárias.

Demonstrou-se, neste estudo, a importância da conceituação de políticas públicas, de compras públicas e suas funções, bem como sua evolução histórica até se chegar à NLLC, com suas inovações que objetivam alcançar a eficiência, a eficácia e a efetividade nos processos de licitação e contratação.

Em momento subsequente, o trabalho destinou-se a verificar as principais inovações da NLLC. Destacaram-se as implementações da governança, dos mecanismos de defesa, do gerenciamento de risco, do planejamento, das ações preventivas e da centralização dos atos em sistemas previstos em portal específico.

Percebeu-se essas implementações, também, ao se atribuir à alta administração o dever de implementar essas práticas, bem como externalizar a necessidade de capacitação dos agentes responsáveis pela prática de todos os atos da construção processual até a contratação. Tendo em vista o comparativo dos atos normativos que serão revogados e as inovações providas, identificou-se que as novas regras implicarão, nas contas governamentais, à efetividade dos gastos públicos, por meio dos recursos e ferramentas mais modernos e alinhados às boas práticas de governança, um caminho sem volta para todo gestor público que tenha, sob sua responsabilidade, o dever de zelar pelo erário e atribuições que incorram em gastos públicos.

Constatou-se que os normativos internos das OMs pesquisadas, ainda se situavam majoritariamente sob a égide das legislações em processo de revogação, de modo que se encontravam em fase de atualização dessas normas a ser implementado até 1º de abril de 2023, quando a NLLC passasse a ter aplicabilidade integral, não podendo mais haver concomitância dos regimes jurídicos. Por oportuno, o prazo de vigência das legislações que serão revogadas foram estendidos até 29 de dezembro de 2023, em razão da alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.167/2023 (BRASIL, 2023a) e do regime de transição estabelecido pela Portaria SEGES/MGI nº 1.769/2023 (BRASIL, 2023b). Verificou-se, ainda, a partir de análise documental e dos questionários aplicados, que há práticas de governança e controle nas licitações e contratações das OMs, inclusive gestão de risco, de forma que, quando da integralidade da implementação do novo marco regulatório, a AP passará a otimizar os recursos públicos com mais eficiência.

A MB, órgão integrante da União e, portanto, da AP, desfrutará do aprimoramento dos dispêndios de recursos públicos a ela confiados, haja vista que também está alinhada às legislações que disciplinam as licitações e contratações públicas e as boas práticas de governança e gestão, bem como se encontra em processo de atualização dos normativos internos e dos procedimentos, objetivando a integralidade das ações impostas pela NLLC.

Com efeito, a NLLC implicará, para a MB e toda AP, a efetividade dos recursos públicos, pois o desenho do processo licitatório e contratual seguirá um rito em consonância às boas práticas, o que resultará em dispêndios bem aplicados e evitará desperdícios, coibindo práticas

irregulares. Essa conclusão decorre da análise documental e das pesquisas realizadas em 6 OMs, notadamente por perceber a existência documental e os procedimentos dos órgãos, sejam pelas ações convergentes com as principais inovações estudadas, sejam pelos procedimentos em curso, que sinalizam para a atualização das normas e dos procedimentos internos.

Portanto, os conceitos de política pública, compras públicas e suas funções, dos princípios regentes da performance do erário e da evolução normativa do processo de licitação e contratação; as inovações apontadas na pesquisa, quais sejam o instituto da governança, os mecanismos de controle da contratação, o planejamento, o PCA, a matriz de risco e o PNCP, consistem em mecanismos que proporcionarão à AP e, em especial, à MB, a otimização dos recursos públicos, na indução das políticas públicas aderentes ao planejamento institucional.

Dessa forma, diante de tudo que foi pesquisado, o propósito da pesquisa foi alcançado e, com isso, o questionamento objeto deste trabalho — quais as principais contribuições proporcionadas pela NLLC, na indução de políticas que tornarão possível o alcance do princípio da efetividade na aplicação dos recursos públicos na MB? —, foi respondido, conforme se depreende das conclusões referenciadas.

Por fim, considerando que, até o presente momento, encontram-se em vigor os regimes de compras públicas em processo de revogação e o decorrente do novo marco legal, conforme se depreende do Art. 191 da NLLC, sugere-se que outras pesquisas possam identificar os resultados da implementação do novo regime em sua integralidade, haja vista que somente a partir de 30 de dezembro de 2023 será obrigatória, para toda APF, a obediência às regras por ela implementadas, o que permitirá a constatação das inovações na efetividade dos recursos públicos. Como há muitas inovações que não foram objeto da pesquisa, como a extinção e a inclusão de modalidades de licitação, por exemplo, outras pesquisas poderão se debruçar em estudos nos institutos não investigados, de modo a identificar suas contribuições na otimização do erário.

PUBLIC PURCHASES AS AN INDUCER OF STATE POLICIES: THE MAIN INNOVATIONS PROMOTED BASED ON LAW NO. 14,133/2021 IN THE OPTIMIZATION OF PUBLIC RESOURCES

ABSTRACT

The purpose of the research which I present, is to identify the innovation of the New Law of bids and contracts, as well as how they matter in the optimization of the the public resources. I aims to address the institute focused on public procurement and it's historical evolutionary path to the present day, in order to allow the analysis of existing innovations in organizations military surveyed. Through more modern processes compatible with good practices of governance, it has become imperative for the agency's management to take charge and adopt modern risk management and control practices, requiring permanent qualification of the personnel involved in the contract process. For this work, we used the qualitative methodological procedure, of a descriptive nature, with research in the doctrines specialized publications and scientific articles, for the collection of bibliographic, documentation and questionnaires. Indeed, through the document analysis and complementation arising from the surveys carried out, the adoption of governance and risk management practices can be seen, among other innovative actions in Public Administration, which is why it is possible to infer that the scope of effectiveness of public resources, entrusted to their managers, is linked to compliance with the rules established by the new regulatory framework of tenders/bids and contracts.

Keywords: New Bidding and Contracts Law.; Optimization of Public Resources; Public administration.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ana Paula Gross. **A Evolução Histórica das Licitações e o Atual Processo de Compras Públicas em Situação de Emergência**. Revista de Gestão, Economia e Negócios - REGEN. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162/2046>. Acesso em: 28 Jul 2022.

ALMEIDA, Bruno Verzani L; MANSUR, Janylle Hanna. **Nova Lei de Licitações Anotada e Comparada**. 1. ed. Leme: Mizuno, 2021.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim. **Licitações e Contratos Administrativos**. Teoria e Jurisprudência. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2021.

BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações – Passo a Passo**. Rio de Janeiro: Fórum, 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.167, de 31 de MARÇO DE 2023**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011: Brasília, 2023b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.167-de-31-de-marco-de-2023-474433706>. Acesso em: 10 Mai. 2023.

BRASIL. **PORTARIA SEGES/MGI nº 1.769, DE 25 DE ABRIL DE 2023**. Dispõe sobre o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional: Brasília, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-mgi-no-1-769-de-25-de-abril-de-2023>. Acesso em: 10 Mai. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022**. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional: Brasília,

2022a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D10947.htm. Acesso em: 6 Ago. 2022.

BRASIL. Comando da Marinha. **Portaria nº 70/CeIMSPA**, de 5 de julho de 2022. Aprova o Regimento Interno do Centro de Intendência da Marinha em São Pedro da Aldeia: São Pedro da Aldeia, 2022b.

BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem Interna nº 10-01D, de 31 de maio de 2022, do Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro**. Assunto: Normatização dos processos de obtenção: Rio de Janeiro, 2022c.

BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem Interna nº 20-13C, de 31 de março de 2022, do Hospital Naval de Brasília**. Assunto: Processo de Aquisição de Material e Prestação de Serviços: Brasília, 2022d.

BRASIL. Comando da Marinha. **Portaria nº 31/GCM, de 24 de fevereiro de 2022**. Aprova o Regimento Interno do Gabinete do Comandante da Marinha: Brasília, 2022e.

BRASIL. Comando da Marinha. **Processo – Procedimento para Aquisição de Bens e Serviços. Mapeamento de Processos de Trabalho do Estado-Maior da Armada**: Brasília, 2022f.

BRASIL. Governo Federal. **INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES nº 58, DE 8 DE AGOSTO DE 2022**. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital: Brasília, 2022g. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>. Acesso em: 7 Ago. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº 00701/2022/CONJUR-MD/CGU/AGU**: Brasília, 2022h. Disponível em: http://www.sef.eb.mil.br/images/2022/julho/PARECER_n._00701-2022-CONJUR-MD-CGU-AGU_-_agente_de_contrata%C3%A7%C3%A3o_tempor%C3%A1rio_e_PTTC.pdf. Acesso em: 25 Abr. 2023.

BRASIL. Governo Federal. **Painel de Compras Beta.** : Brasília, 2022i
Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>. Acesso em: 10 Set. 2022.

BRASIL. Governo Federal. **Lista de atos normativos e estágios de regulamentação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:** Brasília, 2022j.
Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/Relatorio_regulamentos_14133_PORTAL_19.08.pdf. Acesso em 6 Jun. 2022.

BRASIL. Comando da Marinha. **Circular nº 17/SGM, de 30 de dezembro de 2022.** Gestão de riscos nas aquisições da MB: Brasília, 2022l.

BRASIL. **Notícias.** 2021a. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/seguro/detalhaNoticia.asp?ctdCod=838>. Acesso em: 28 Jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Brasília, 2021b.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. **PORTARIA SEGES/ME nº 8.678, DE 19 DE JULHO DE 2021.**
Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional: Brasília, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 7 Ago. 2022.

BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem Interna nº 20-22B, de 4 de novembro de 2021, do Hospital Naval de Brasília.** Assunto: Credenciamento: Brasília, 2021d.

BRASIL. Comando da Marinha. **Portaria nº 432/Com7ºDN, de 26 de julho de 2021.** Aprova o Regimento Interno do Comando do 7º Distrito Naval: Brasília, 2021e.

BRASIL. Senado Federal. Notícias. **Nova Lei de Licitações e Contratos é Esperança Contra a Corrupção e Desperdícios de Verbas:** Brasília, 2021g. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/>

infomaterias/2020/12/nova-lei-de-licitacoes-e-esperanca-contracorrupcao-e-desperdicio-de-verbas. Acesso em: 6 Ago. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº 00860/2021/CONIUR-MD/CGU/AGU**: Brasília, 2021h. Disponível em: https://www.12cgcfex.eb.mil.br/images/Lei_n_14_133_21/2022/PARECER_N_00860-2021-CONJUR-MD-CGU-AGU.pdf. Acesso em: 10 Set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**: Brasília, 2020a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 19 abr. 2022.

BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem Interna nº 20-06A, de 28 de fevereiro de 2020, do Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro**. Assunto: Garantias de execução contratual: Rio de Janeiro, 2020c.

BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem Interna nº 01.7-02, de 20 de novembro de 2020, do Comando do 7º Distrito Naval**. Assunto: Obtenção e Acordos Administrativos: Brasília, 2020d.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4253/2020**: Brasília, 2020e. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145636>. Acesso em: 6 Set. 2022.

BRASIL. Comando da Marinha. **NORMAERNAV nº 50-03, de 3 de outubro de 2019**. Assunto: Obtenção Centralizada e Afastamento Licitatório: São Pedro da Aldeia. 2019a.

BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem Interna nº 20-24, de 25 de julho de 2019, do Hospital Naval de Brasília**. Assunto: Acordos e Atos Administrativos: Brasília, 2019b.

BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem Interna nº 20-03, de 18 de fevereiro de 2018, do Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro**. Assunto: Contratos e Atas de Registro de Preços: Rio de Janeiro, 2018a.

BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem Interna nº 20-23, de 27 de**

dezembro de 2018, do Hospital Naval de Brasília. Assunto: Fiscalização de Contratos: Brasília, 2018b.

BRASIL. Comando da Marinha. **Portaria nº 248/EMA, de 28 de agosto de 2018.** Aprova o Regimento Interno do Estado-Maior da Armada: Brasília, 2018c.

BRASIL. Comando da Marinha. **Plano de Gerenciamento de Risco do Hospital Naval de Brasília:** Brasília, 2018d.

BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem Interna nº 01.2-01, de 20 de fevereiro de 2018, do Comando do 7º Distrito Naval.** Assunto: Orientações sobre Licitações e Contratos Administrativos: Brasília, 2018d.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.814/2017: Brasília, 2017a.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>. Acesso em: 13 Mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional: Brasília, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 8 Jun. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional: Brasília, 2017c. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-Atualizada>. Acesso em 19 Ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: Brasília, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 24 Mai. 2022.

BRASIL. Comando da Marinha. **Portaria nº 42/HNBra, de 15 de setembro**

de 2016. Aprova o Regimento Interno do Hospital Naval de Brasília: Brasília, 2016b.

BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem Interna nº 03-07, de 16 de junho de 2015, do Comando do 7º Distrito Naval.** Assunto: Fiscalização e Conformidade dos Contratos Administrativos: Brasília, 2015.

BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem Interna nº 06-09E, de 25 de março de 2014, do Gabinete do Comandante da Marinha.** Assunto: Aquisição de Material e Contratação de Obras e Serviços: Brasília, 2014a.

BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem Interna nº 06-10B, de 29 de julho de 2014, do Gabinete do Comandante da Marinha:** Assunto: Fiscal de Contrato. Brasília, 2014b.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 559/2013: Brasília, 2013a.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4728409&ts=1593989881688&disposition=inline>. Acesso em: 13 Mai. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993: Brasília, 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 6 Ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998:

Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em 15 Mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências: Brasília, 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 15 Mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 764/MD, de 27 de dezembro de 2002**. Aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa: Brasília, 2002b. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/186/1/port_norm_n0_764_md_2002_pltc_dtz_comps_cmc_indu_tecn_md.pdf. Acesso em 23 Mai. 2022.

BRASIL. Planalto. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. Planalto. Brasília. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 Jul. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35. Ed. Barueri: Atlas, 2021.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: Para Além da Economicidade**. 1. ed. Brasília: Enap, 2019.

DI PIETRO, Org. Et al. **Licitações e Contratos Administrativos. Inovações da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. 2ª. ed. Revista, atualizada e reformulada. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FERANANDES, Antônio Sérgio Araújo; SOUZA, Thiago Silva e. **Ciclo**

Orçamentário Brasileiro. 1. ed. Brasília: Enap, 2019.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais.** 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021.

OLIVEIRA, Djalma de Pinheiro Rebouças. **Administração Pública.** Foco na Otimização do Modelo Administrativos. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SAADI, Mário. **Nova Lei de Licitações.** Lei nº 14.133/2021 Sistematizada. Belo Horizonte: Forum, 2021.

SILVA, Rafael Cabral Ribeiro da. **Os Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológico.** As divergências normativas entre produtores e consumidores de tecnologia militar: o caso do PROSUB. Escola de Guerra Naval. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/cadernodecienciasnavais/article/view/2242>. Acesso em: 28 Jul. 2022.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas?** Brasília: Enap, 2018.

■ Recebido em 22 / 09 / 2022
Aprovado em 16 / 12 / 2022

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Detêm os direitos autorais sobre a obra e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.
- b. Possuem autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista, com reconhecimento de autoria e de publicação inicial nesta revista.
- c. Têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho on-line (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal), desde que citada sua publicação inicial nesta revista, uma vez que isso pode gerar alterações.

Além disso, os autores declaram que:

- 1) Todas as afirmações contidas no manuscrito são fatos, são verdadeiras ou baseadas em pesquisa empírica ou científica.
- 2) O uso de qualquer marca registrada ou direito autoral dentro do manuscrito foi creditado a seu proprietário ou a permissão para usar o nome foi concedida.

PROPÓSITO

O Caderno de Ciências Navais é um periódico anual especializado em Altos Estudos Militares, que tem o propósito de disseminar as pesquisas científicas produzidas, prioritariamente, no campo das Ciências Navais, promovendo o registro e identidade dessa produção, de modo a contribuir para o fomento de um pensamento estratégico nacional mais autônomo e independente na Defesa Nacional, com foco no Poder Marítimo.