

CADERNO DE CIÊNCIAS NAVAIS

Trabalho Selecionados

2017

ISSN

v.I n.I 2017



Escola de Guerra Naval

NAVALE BELLUM NAUTIS DECERE

CADERNO DE CIÊNCIAS NAVAIS





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 Ilques Barbosa Junior

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA
Almirante de Esquadra Liseo Zampronio

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL
Contra-Almirante Sergio Fernandes de Amaral Chaves Junior

PRESIDENTE DO CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS – MB
Almirante de Esquadra (Refº-FN) Alvaro Augusto Dias Monteiro

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. 1, (2017). – Rio de Janeiro: – 22 cm.

Anual

ISSN xxxx-xxxx e-ISSN xxxx-xxxx

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

CDD:355

Conselho Editorial

CMG (RM1) Cláudio Marin Rodrigues
CMG (RM1) Luiz Carlos de Carvalho Roth
CMG (RM1) Nelson Ricardo Calmon Bahia
CMG (RM1) Leonardo Faria de Mattos
CMG (RM1) Adriano Lauro
CMG (RM1) Cláudio Muniz Jobim
CMG (RM1) Alceu Oliveira Castro Jungstedt
CF (RM1) Ohara Barbosa Nagashima

Equipe Editorial

Presidente do Conselho Editorial
Contra-Almirante (Ref^o) Reginaldo Gomes Garcia dos Reis

Editor Executivo
Capitão de Mar e Guerra (RM1) Walter Maurico Costa de Miranda

Editor Científico
Capitão de Fragata (RM1) Ohara Barbosa Nagashima

Editor Assistente
1^o Ten (RM2) Jansen Coli Calil Nascimento Almeida de Oliveira

Revisor
Geraldo Bassani

Diagramação e Programação Visual
Samara Dias da Silva

PROPÓSITO

O Caderno de Ciências Navais é um periódico especializado em altos estudos militares, que tem o propósito de disseminar pesquisas de interesse das forças armadas em especial da Marinha do Brasil.

PALAVRAS DO DIRETOR

TRABALHOS SELECIONADOS ANO 2017

GARANTIA DA LEI E DA ORDEM <i>Iroaldo Santos de Oliveira</i>	10
A CRISE DO CANAL DE BEAGLE <i>Rafael Teixeira Cerqueira</i>	61
COORDENAÇÃO INTERAGÊNCIAS EM DEBATE <i>Nadia Xavier Moreira</i>	93
OS INTERESSES DA FRANÇA NO MALI <i>Marcelo de Souza Machado</i>	125
O EMPREGO DE VEÍCULOS NÃO TRIPULADOS NAS CONTRAMEDIDAS DE MINAGEM <i>Rodrigo de Campos Carvalho</i>	155
PADRONIZAÇÃO DE MARCAS EM PROCESSOS LICITATÓRIOS <i>Brunno Nunes da Costa Menezes</i>	189
CAPACITAÇÃO PARA OS OFICIAIS DO CSM <i>Hiran José Rodrigues Coelho</i>	215
MÚLTIPLAS AMEAÇAS E DESSEMELHANÇA CULTURAL <i>Ricardo Parreiras de Bragança Oneto Araujo</i>	

GARANTIA DA LEI E DA ORDEM:

Uma abordagem à luz da Teoria Tridimensional do Direito.

Ivaldo Santos de Oliveira

RESUMO

Diante do contexto atual de insegurança, vigente em diversos Estados federados e da valoração pela sociedade da conduta profissional das Forças Armadas, estas têm sido cada vez mais empregadas em ações de segurança pública, sob a égide da Garantia da Lei e da Ordem.

Porém, a Constituição Federal define claramente quais são os órgãos de segurança pública, nos quais as Forças Armadas não figuram. Ademais, apesar de estar estabelecida a destinação constitucional de Garantia da Lei e da Ordem para consecução pelas Forças Armadas, tal emprego deve ocorrer com os critérios definidos em Lei Complementar e, precipuamente, sob a condição de excepcionalidade. Com base em um Decreto que apresenta conteúdo controverso e bastante criticado por juristas, o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, tem sido banalizado, para uma adaptação à “militarização” da Segurança Pública ou “policialização” das Forças Armadas, como muitos críticos têm definido. Para analisar esse embate, utiliza-se a Teoria Tridimensional do Direito, que leciona a complementariedade de três elementos – fato, valor e norma – de certo que, segundo o saudoso jurista Miguel Reale (1910-2006), a norma nasce de um fato, objetivando garantir um valor. Com o passar do tempo, esses elementos sofrem variações, passando por um processo de variação semântica, ou seja, surgem novos fatos e valores. Sendo assim, a norma deve adequar-se a esse processo, voltando à correlação dinâmica com os novos fatos e valores. Para desenvolver a pesquisa, utiliza-se o método exploratório, tendo como propósito responder a seguinte questão: tendo em conta as demandas, reiteradas, de segurança pública dos Estados federados, sem o caráter de excepcionalidade, e o clamor popular pela presença da tropa na rua, estaria o emprego das FA, em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO), legitimado?

Palavras-chave: Forças Armadas. Garantia da Lei e da Ordem. Teoria Tridimensional do Direito. Legitimidade.

ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CPM – Código Penal Militar
CPPM – Código de Processo Penal Militar
EB – Exército Brasileiro
END – Estratégia Nacional de Defesa
FA – Forças Armadas
FNSP – Força Nacional de Segurança Pública
GLO – Garantia da Lei e da Ordem
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JC – Justiça Comum
JME – Justiça Militar Estadual
JMU – Justiça Militar da União
LC – Lei Complementar
MD – Ministério da Defesa
MPM – Ministério Público Militar
Op GLO – Operação de Garantia da Lei e da Ordem
OSP – Órgão de Segurança Pública
PGR – Procuradoria Geral da República
PM – Polícia Militar
PN – Portaria Normativa
SIPS – Sistema de Indicadores de Percepção Social
STF – Supremo Tribunal Federal
STM – Superior Tribunal Militar

INTRODUÇÃO

A eleição indireta a Presidente da República (PR), no ano de 1985, promoveu um sensível afastamento das Forças Armadas (FA) do campo político. Tal fato, apesar de ocasionar, segundo Vidigal (2002), uma maior dedicação à área técnico-profissional castrense, tornou as Forças Armadas (FA) menos próximas à sociedade, já que recolhidas ao aquartelamento. Além disso, outros fatos, no campo das relações civis-militares, surgiram a partir da década de 1990, como: a publicação da Política de Defesa Nacional (PDN), no ano de 1996 e sua revisão em 2005; a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999; a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008; e a tríplice publicação dos Documentos de Defesa, em 2012, quais sejam, a Política Nacional de Defesa (PND), a END e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Esses últimos diplomas jurídicos propugnam uma posição de busca de estabilidade regional do Estado brasileiro em meio a um ambiente sul-americano considerado estável, demonstrando um entorno supostamente pacífico que pode provocar questionamentos pela sociedade a respeito da missão precípua das FA. Esses fatos, associados a um cenário de segurança pública delicado, podem induzir a sociedade a ver as FA como um recurso disponível para atender aos seus anseios por demanda de atividade policial, em função do reconhecimento da sua capacidade de enfrentamento das ameaças e valoração da sua conduta ético-profissional.

Dessa forma, sob a égide da destinação constitucional das FA à Garantia da Lei e da Ordem (GLO), destinação esta que conserva requisitos bem definidos para o seu desenvolvimento, e em busca de uma rápida resposta aos anseios de segurança por parte da sociedade, as autoridades acabam fazendo uso da tropa em ações típicas dos Órgãos de Segurança Pública (OSP). Posto isso, esta pesquisa tem como propósito responder ao seguinte questionamento: tendo em conta as demandas, reiteradas, de segurança pública dos Estados federados, sem o caráter de excepcionalidade, e o clamor popular pela presença da tropa na rua, estaria o emprego das FA, em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO), legitimado?¹

O recorte temporal da pesquisa tem início na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), pautando-se pela evolução do arcabouço jurídico voltado à GLO, até a última publicação de norma afeta a GLO, isto é o Decreto Presidencial de 28 de julho de 2017. Este estudo se faz relevante em função de aludir a um assunto atual que envolve abordagens divergentes, observando-se expressões como: “uso político das FA”; “policialização das FA”; e “militarização da segurança pública”. Todas em função da descaracterização das FA no

¹O termo legitimidade é utilizado para se referir àquilo que se revestiu de determinadas formalidades de modo a deixar conforme a lei (N.A.).

que concerne à sua verdadeira vocação e pelo seu contato direto com a sociedade, trazendo riscos significativos para ambas as partes, quando não observados os requisitos pertinentes.

A pesquisa se desenvolve pelo método exploratório, por meio de coleta de dados em bibliografias e normas que envolvem o assunto, utilizando como referencial teórico a “Teoria Tridimensional do Direito”, desenvolvida por Miguel Reale (1910-2006). O trabalho foi estruturado em cinco capítulos, considerando esta introdução como o primeiro capítulo.

O segundo capítulo, aborda a definição de GLO e o seu arquétipo jurídico, com abrangência das instruções normativas, de modo a compor uma consciência situacional dos aspectos jurídicos pertinentes. No terceiro capítulo, discorre-se sobre o referencial teórico. A Teoria Tridimensional do Direito conduz a uma análise e um alinhamento dos elementos que envolvem o assunto. Nesta teoria, se observa-se que a norma origina-se de um fato e objetiva garantir um valor (REALE, 1994). Vale dizer, o emprego das FA, em Op GLO, tendo por premissa os fatos apontados e a valoração daquelas pela sociedade, deve estear-se nos princípios da Teoria Tridimensional do Direito, e estar consoante à pertinente e à específica legislação.

No quarto capítulo, desenvolve-se a análise dos elementos basilares da Teoria Tridimensional do Direito sob a perspectiva do tema em estudo, seguida de uma análise de variações semânticas ao longo do tempo e da ocorrência da dialeticidade descrita na Teoria, necessária para o desenvolvimento da norma.

No quinto capítulo, a conclusão busca trazer os elementos probatórios de que tendo em conta as demandas, reiteradas, de segurança pública dos Estados federados, sem o caráter de excepcionalidade, adicionado ao clamor popular pela presença da tropa na rua, o emprego das FA, em Op GLO, não se encontra legitimado.

2 ARQUÉTIPO JURÍDICO

Observa-se, por definição, que a GLO² se constitui de uma atuação excepcional das FA e dos OSP realizada sob condicionantes jurídicas.

De acordo com Silva (2014), o Brasil, diferentemente de outros Estados, não possui um Manual de Direito Operacional Militar², compilando as condicionantes jurídicas para a realização das operações militares como é o caso da GLO, tampouco uma cadeira de Direito Operacional Militar Brasileiro nas Universidades ou Escolas Militares visando ao aporte

² O Direito Operacional Militar é o conjunto de normas e princípios jurídicos que tratam do emprego operacional de uma Força Armada. Abrange tanto as normas e princípios nacionais, como as normas, princípios, usos e costumes internacionais que tratam do emprego operacional de uma Força Armada (SILVA, 2014, p. 12).

jurídico no planejamento, direção e condução de operações militares.

Não obstante, no Brasil, o emprego operacional das FA, é apresentado, além da Constituição, em diversas normas emanadas pelo próprio Poder Legislativo, pela Presidência da República, pelo Ministério da Defesa e pelos Comandos das Forças Armadas, bem como por tratados e Convenções internacionais, constituindo-se, assim, o Direito Operacional Militar Brasileiro (SILVA, 2014).

Nesse sentido, busca-se dispor, de maneira hierárquica, as condicionantes legais, as instruções normativas, e outros aspectos jurídicos que envolvem uma Op GLO para o desenvolvimento de uma consciência situacional jurídica em relação a esse tipo de operação.

2.1 NA CONSTITUIÇÃO

Fundamentalmente, o emprego das FA em operações de GLO³ tem sua previsão legal na Constituição, não sendo de caráter inovador na vigente Carta Magna, pois, em quase todas as constituições brasileiras, observam-se disposições relativas ao emprego das FA em GLO

(QUADRO 1, ANEXO A).

QUADRO 1
Missões Constitucionais das Forças Armadas

Constituição	Missão das FA
1824	Art. 145 - Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independência, e integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos externos, ou internos. (...) Art. 148. Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente à Segurança, e defesa do Império.
1891	Art. 14 - As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior. A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos, e obrigada a sustentar as instituições constitucionais.
1934	Art. 162 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei.
1937	Art. 161 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República.
1946	Art. 176 - As forças armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. Art. 177. Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.

³Atuação coordenada das Forças Armadas e dos Órgãos de Segurança Pública na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, possui caráter excepcional, episódico e temporário. Ocorrera de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A decisão presidencial para o emprego das Forças Armadas nessa situação poderá ocorrer diretamente por sua própria iniciativa ou por solicitação dos chefes dos outros poderes constitucionais, representados pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015, p.129)

1967	Art. 92 - As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. § 1º - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem.
1969 (Emenda Constitucional nº1)	Art. 90 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. Art. 91. As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem.
1988	Art. 142 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. § 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Fonte: [ARRUDA, 2007](#), p. 108.

Notas: 1 – A única Constituição que não atribuiu aos militares, explicitamente, a missão de garantir a lei e a ordem internamente, foi a de 1937, outorgada por Getúlio Vargas.
2 - Adaptação do autor.

Conforme observado por Cavalcanti (2006), na CF/88, foi retirado o termo “dentro dos limites da lei”, o que evidencia a preocupação de uma possível ponderação por parte dos Comandantes militares pelo emprego das FA sem o esgotamento dos instrumentos próprios e sob uma ordem ilegal. Mas, tal alteração em nada muda o entendimento dos militares do dever de cumprimento das ordens superiores.

Loureiro (2006), destaca que a Justiça Militar (JM) ficou limitada aos crimes militares previstos em lei, sem o atendimento a civis, em prol da segurança nacional ou interna.

A CF/88 prevê ainda, no seu art. 21, a competência da União para o estabelecimento do estado de sítio, de defesa e da intervenção federal, medidas que envolvem o cerceamento de direitos individuais, necessitando da aprovação do Congresso Nacional.

Além disso, observa a necessidade da definição, por Decreto, das garantias constitucionais que serão suspensas, a região atingida e a duração da exceção.

Prevê também, no art. 34, a não intervenção nos Estados pela União, exceto em casos especiais, dentre eles, pôr fim a grave comprometimento da ordem pública, a partir de um Decreto, definindo-se o interventor, se for o caso; a amplitude; e o prazo.

É importante ressaltar que no texto de 1988, pela primeira vez, a segurança pública está destacada em um capítulo a ela dedicado (capítulo III do título V). Nele define-se os órgãos responsáveis para tal, sem a menção das FA, cabendo a Polícia Militar a preservação da ordem pública. Sendo assim, fica definido, constitucionalmente, o emprego das FA fora da esfera da segurança pública.

Conforme pode ser observado no QUADRO 1 (ANEXO A), com exceção

da Constituição de 1937, todas as demais Cartas referem-se claramente ao emprego das FA no ambiente interno e para a garantia da lei e da ordem, enumerando requisitos específicos dentro de cada contexto, apontando maior ou menor autonomia de atuação do aparato militar.

2.2 NA ESFERA DA LEI COMPLEMENTAR

Uma Lei Complementar (LC) é criada quando determinado expressamente na Constituição, pela necessidade de regulamentação de uma determinada matéria⁴.

Sendo assim, conforme estabelecido no § 1º do art. 142 da CF/88, foi criada a Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991 (LC 69/91) para o estabelecimento das normas gerais para a organização, preparo e emprego das FA. Com a criação do MD, a LC 69/91 foi revogada pela LC nº 97, de 09 de junho de 1999 (LC 97/99).

A LC 97/99 já sofreu duas alterações, uma através da Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004 (LC 117/04), para o estabelecer as novas atribuições subsidiárias; e a outra pela Lei Complementar nº 136 de 25, de agosto de 2010 (LC 136/10), para a criar o Estado-Maior Conjunto das FA e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.

A LC 97/99 inicia o seu texto (art. 1º) citando o art. 142 da CF/88 e definindo em seu parágrafo único que também cabem as FA o cumprimento de atribuições subsidiárias especificadas nesta Lei, sem que isso comprometa a sua finalidade constitucional.

Os requisitos relativos ao emprego das FA em operações de GLO encontram-se descritos, no art. 15, cujos principais aspectos serão destacados a seguir.

O caput e § 1º estabelecem que a responsabilidade pelo emprego é do Presidente da República, podendo também o pedido partir do Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

O § 2º define que o emprego se dará quando se esgotarem os instrumentos, descritos no art. 144 da CF/88, capazes de garantir a ordem pública e a segurança das pessoas e do patrimônio⁵. Este requisito é ampliado no § 3º, aludindo-se que são considerados esgotados quando forem reconhecidos, formalmente, como indisponíveis, inexistentes ou

⁴ Portal da Legislação. Governo Federal. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portallegis/legislacao-1/leis-complementares-1/leis-complementares>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

⁵ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

insuficientes para o desempenho regular de sua missão constitucional, pelo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual.

De acordo com o seu § 4º, as FA, após mensagem do Presidente da República, ativarão seus órgãos operacionais para o desenvolvimento das ações necessárias, em uma área definida, por tempo limitado, e de maneira episódica. Este último aspecto remete à característica do que é ocasional, o que denota a excepcionalidade do emprego.

A autoridade encarregada das operações receberá, formalmente, da autoridade competente, o controle operacional dos órgãos de segurança pública que se fizerem necessários para o desempenho das suas tarefas (§. 5º da LC 97/99). Ressalta-se, porém, que tal artigo não deixa claro que a autoridade encarregada das operações será uma autoridade militar (BRASIL, 1999).

Extraídos os principais requisitos, pode-se, ainda, observar na LC 97/99 que, em nenhum momento, se faz referência à necessidade de decretação do Estado de Defesa ou Estado de Sítio.

Acrescente-se que o § 7º, do art. 15, da mesma LC, caracteriza a atuação do militar em operação de GLO como atividade militar para os fins do art. 124 da CF/88. Este artigo da Constituição, estabelece, no seu caput, que o julgamento do militar será realizado pela Justiça Militar da União (JMU), nos crimes militares definidos em lei.

Outro aspecto a ser observado na LC é que a Op GLO não é caracterizada como atribuição subsidiária, sendo estas descritas no capítulo VI. Fato que também se observa descrito no § 1º do art. 1º da IN nº 1/MB/MD, de 5 de março de 2013 (BRASIL, 2013).

2.3 SUA REGULAMENTAÇÃO POR DECRETO

De acordo com o art. 84 da CF/88, o Presidente da República tem a competência privativa de expedir Decretos⁶ para a regulamentação de leis, com o objetivo nortear a sua perfeita execução.

Nesse sentido, com o propósito de regulamentar a LC 97/99, foi expedido o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001 (Decreto 3.897/01), fixando as diretrizes para o emprego das FA na GLO, cujos principais pontos serão destacados a seguir.

O Decreto reforça, no caput do art. 2º e no seu § 1º, que cabe, exclusivamente, ao Presidente da República decidir sobre o emprego das FA na GLO, por sua iniciativa ou dos demais poderes constitucionais, conforme o § 1º do art. 15º da LC 97/99 e inclui no § 2º que essa decisão pode ocorrer em consideração à solicitação de Governador de Estado ou do Distrito Federal.

Reforça também, no seu art. 3º, que o emprego das FA na GLO se

⁶ Portal da Legislação. Governo Federal. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portallegis/legislacao-1/decretos1/decretos-1>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

dará quando esgotados os instrumentos previstos no art. 144 da CF/88, aduzindo às FA a incumbência de realização de ações de polícia ostensiva, da mesma maneira que a Polícia Militar (PM), sempre que necessário, ou seja, atribui poder de polícia às FA.

No parágrafo único do art. 3º, mantém-se a definição apresentada na LC 97/99 com relação ao esgotamento dos meios previstos no art. 144 da CF/88, considerando-os assim, quando indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes, porém não faz menção da necessidade de serem eles, formalmente, reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual conforme § 3º do inciso III do art. 15 da LC 97/99.

O art. 4º apresenta que no caso da disponibilidade de meios da PM, porém sendo eles insuficientes, a mesma atuará, parcial ou totalmente, sob o controle operacional militar, com o consentimento do Governador do Estado. Esse artigo apresenta uma aparente divergência com relação ao § 5º do inciso III do art. 15 da LC 97/99, onde é definindo que, sendo determinado o emprego das FA na GLO, cabe a autoridade competente, formalmente, transferir o controle operacional dos OSP necessários para o Comandante da Operação.

O § 1º do art. 4º define controle operacional nos moldes do § 6º do art. 15 da LC 97/99, porém para “tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos policiais” e não para “tarefas específicas serem desempenhadas por efetivos dos OSP”, como descrito na LC 97/99. Dessa maneira, o Corpo de Bombeiros Militar (CBM), que é um OSP, de acordo com o inciso V do art. 144 da CF/88, não ficaria sujeito ao controle operacional do comandante militar da operação de GLO, se necessário.

O art. 5º reforça o caráter episódico, com área restrita e no menor espaço de tempo possível, porém, apresenta outras abrangências para a GLO, definindo que além do previsto no art. 3º e 4º, as FA poderão ser empregadas em casos de presunção da perturbação da ordem, tais como em eventos oficiais ou públicos, que envolvam a presença do Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e, quando solicitado, em questões eleitorais. Ao incluir o caso de presunção da ordem, o Decreto traz o entendimento de que o Presidente da República poderá determinar uma Op GLO sem a necessidade de reconhecer, formalmente, que foram esgotados os instrumentos previstos no art. 144 da CF/88.

O § 3º do art. 7º descreve que a Advocacia-Geral da União (AGU) assistirá ou representará judicialmente os militares ou servidores civis nos inquéritos policiais ou processos judiciais que possam vir a responder.

O art. 8º define que para o emprego das FA nos termos dos art. 34, 136 e 137 da CF, o presidente da república editará diretrizes específicas. O art. 34 dispõe da não intervenção da União nos Estados nem no Distrito federal, e no seu inciso III define uma exceção para os casos de “grave comprometimento da ordem pública”. Aparentemente o art. 8º desvincilha o emprego das FA na GLO da Intervenção Federal, não obstante, a LC 97/99, divergência com relação ao § 5º do inciso III do art.

15 da LC 97/99, onde é definindo que, sendo determinado o emprego das FA na GLO, cabe a autoridade competente, formalmente, transferir o controle operacional dos OSP necessários para o Comandante da Operação.

O § 1º do art. 4º define controle operacional nos moldes do § 6º do art. 15 da LC 97/99, porém para “tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos policiais” e não para “tarefas específicas serem desempenhadas por efetivos dos OSP”, como descrito na LC 97/99. Dessa maneira, o Corpo de Bombeiros Militar (CBM), que é um OSP, de acordo com o inciso V do art. 144 da CF/88, não ficaria sujeito ao controle operacional do comandante militar da operação de GLO, se necessário.

O art. 5º reforça o caráter episódico, com área restrita e no menor espaço de tempo possível, porém, apresenta outras abrangências para a GLO, definindo que além do previsto no art. 3º e 4º, as FA poderão ser empregadas em casos de presunção da perturbação da ordem, tais como em eventos oficiais ou públicos, que envolvam a presença do Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e, quando solicitado, em questões eleitorais. Ao incluir o caso de presunção da ordem, o Decreto traz o entendimento de que o Presidente da República poderá determinar uma Op GLO sem a necessidade de reconhecer, formalmente, que foram esgotados os instrumentos previstos no art. 144 da CF/88.

O § 3º do art. 7º descreve que a Advocacia-Geral da União (AGU) assistirá ou representará judicialmente os militares ou servidores civis nos inquéritos policiais ou processos judiciais que possam vir a responder.

O art. 8º define que para o emprego das FA nos termos dos art. 34, 136 e 137 da CF, o presidente da república editará diretrizes específicas. O art. 34 dispõe da não intervenção da União nos Estados nem no Distrito federal, e no seu inciso III define uma exceção para os casos de “grave comprometimento da ordem pública”. Aparentemente o art. 8º desvincula o emprego das FA na GLO da Intervenção Federal, não obstante, a LC 97/99, no § 2º do seu art. 15, baseia o emprego em GLO nesse caso, “quando esgotados os instrumentos destinados a preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas”, sendo esses instrumentos considerados esgotados quando, formalmente, reconhecidos pelo chefe de Estado como inexistentes, insuficientes ou indisponíveis. Como apresentado, a atuação das FA em Op GLO se aplica para um “grave comprometimento da ordem pública”, uma exceção da não intervenção nos Estados, de acordo com o art. 34 da CF/88. Aparentemente o art. 8º do Decreto 3.897/01 tem por objetivo descaracterizar a GLO dos institutos previstos nos art. 34, 136 e 137, estes últimos se referem a decretação de estado de defesa e estado de sítio, respectivamente (BRASIL, 2001).

2.4 A PORTARIA NORMATIVA

Em 19 de dezembro de 2013, o MD, através da Portaria Normativa nº

3.461, de 19 de dezembro de 2013 (PN 3.461/13), aprova a publicação do Manual de GLO (MD33-M-10), posteriormente revisado, tendo sua segunda edição aprovada pela Portaria Normativa nº 186, de 31 de janeiro de 2014 (PN 186/14).

O referido manual tem como propósito orientar as FA quanto ao planejamento e seu emprego em operações de GLO, reforçando na sua introdução que o seu emprego se dará por decisão exclusiva do Presidente da República, de modo que o manual não consiste em um documento de autorização de emprego. Apresenta, ainda, como base legal, a CF/88; a LC 97/99; e o Decreto 3.897/01, descritos nas seções anteriores.

A seguir serão destacados os principais pontos de relevância para este trabalho. O Manual apresenta a definição de Op GLO⁷, sem explicitar o caráter excepcional, porém mantendo as condicionantes jurídicas.

As operações de GLO são caracterizadas como operações de “não guerra”, em função de não se desenvolver o combate propriamente dito, podendo ser empregado o uso limitado da força em situações específicas.

Os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, e de Segurança Pública, poderão ser previstos para a participação nos planejamentos que serão elaborados no contexto de Segurança Integrada.

O item 2.1.6 ressalta as atribuições subsidiárias descritas no art. 16-A da LC 97/99, quais sejam, ações que estão relacionadas a atuação nas faixas de fronteiras, através de ações repressivas e preventivas, como também no mar e nas águas interiores, e contra delitos transfronteiriços e ambientais, distinguindo-as das ações de GLO.

O manual apresenta, no item 2.1.7, outros empregos distintos de GLO, como a atuação das FA como Polícia Judiciária Militar e na segurança do Presidente da República, em viagem pelo país.

O item 2.2.1 reforça o objetivo do emprego das FA em Op GLO: preservar a ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio quando esgotados os instrumentos destinados a isso, constantes no art. 144 da CF/88. Acrescenta-se que podem ser empregadas em outras situações onde, presumidamente, sejam possíveis a perturbação da ordem, fazendo referência aos artigos 3º, 4º e 5º do Decreto 3.897/01 e § 3º do art. 15 da LC 97/99. Vale lembrar que no art. 5º do Decreto 3.897/01 apresenta, especificamente, exemplos dessas outras situações, “tais como em eventos oficiais ou públicos, que envolvam a presença do Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e, quando solicitado, em questões eleitorais”.

O manual ressalta, no item 2.2.2, que a autoridade competente

⁷ Operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem (artigos 3º, 4º e 5º do Decreto Nº 3.897, de 24 de agosto de 2001) (BRASIL, 2015, p. 192).

transferirá, formalmente, o controle operacional dos OSP para o Comandante da Operação.

O item 2.2.3 salienta a exclusividade do Presidente da República em decidir pelo emprego das FA na GLO, podendo ser em atendimento ao pedido de quaisquer dos poderes constitucionais, conforme o § 1º do art. 15 da LC 97/99, porém aduz que essa decisão pode ocorrer em consideração à solicitação de Governador de Estado ou do Distrito Federal conforme o § 2º do art. 1º do Decreto 3.897/2001.

O Presidente da República comunicará ao Ministro de Estado da Defesa, através de documento oficial, a decisão de empregar as FA na GLO, este, por sua vez emitirá Diretriz para ativação dos órgãos operacionais das FA, que executarão suas ações de acordo com o estabelecido no § 4º do art. 15 da LC 97/99 e art. 5º do Decreto 3.897/2001: de maneira episódica, em área definida e tempo limitado (BRASIL, 2014).

A Portaria Normativa apresenta, em seu anexo A, o desenho esquemático de acionamento das FA para o seu emprego em Op GLO

(FIG. 1, ANEXO B).

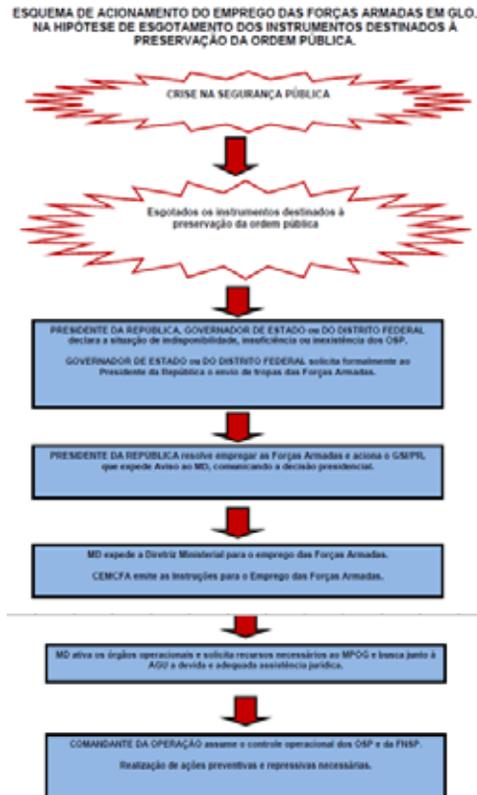




FIGURA 1 – Esquema de acionamento do emprego das FA em GLO, na hipótese de esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública
Fonte: BRASIL, 2001, p. 35.

Observa-se que o esquema apresenta a disposição sequencial dos requisitos a serem observados para o acionamento das FA para Op GLO, bem como as responsabilidades e os procedimentos formais a serem executados pelas autoridades competentes (BRASIL, 2014).

Fato interessante a ser observado é que, no seu título, o esquema é apresentado para a “hipótese de esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública”, trazendo o entendimento de que podem existir outras hipóteses, que possivelmente se enquadram nos casos de presunção da perturbação da ordem apontados no art. 5º do Decreto 3.897/01 (BRASIL, 2014, p. 35).

Nota-se, no esquema, que a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) é considerada como OSP devendo ser utilizada na crise e que também devem ser considerada indisponível, inexistente ou insuficiente para o acionamento das FA, passando o seu controle operacional ao Comandante da Operação, assim como os demais OSP (BRASIL, 2014).

A FNSP foi criada pelo Ministério da Justiça, através do Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004 (Decreto 5.289/04). Trata-se de um programa que reúne policiais federais e militares, selecionados de diversos estados que passam por um treinamento e voltam aos seus estados de origem, ficando em condições de serem empregados quando necessário (ARRUDA, 2007; ZAVERUCHA, 2008).

A FNSP só pode atuar nos estados aderentes ao programa, sendo assim, não atende à União, seu gerenciamento é compartilhado entre secretários estaduais, polícia Federal e Rodoviária Federal, e fica sob o controle operacional do comandante da PM do estado que a recebe, quando acionada (ARRUDA, 2007; ZAVERUCHA, 2008).

Seu emprego se dará, de acordo com o art. 2º do Decreto supracitado, em atividade destinada a garantir a ordem pública e segurança das pessoas e do patrimônio.

Arruda (2007) e Zaverucha (2008), descrevem a FNSP como uma medida de improviso no trato da segurança pública, um contorno para o

problema da intervenção federal, pois trata-se de uma força federal, com integrantes de diversos Estados que podem aderir ou sair do programa de cooperação federativa de acordo com os seus interesses e que ao ser empregada é colocada sob comando estadual.

Sendo assim, é mais um programa e não uma instituição em termos jurídicos, que apresenta discrepâncias como: tratamento e julgamento dos militares de um Estado atuando em outro; e diferenças salariais e melhor seguro de vida em relação aos policiais dos Estados em que atuaram conjuntamente. Essas discrepâncias poderão prejudicar o seu propósito, por causar uma desmotivação, insatisfação e até falta de cooperação dos militares estaduais (ARRUDA 2007; ZAVERUCHA, 2008).

Rocha (2007) descreve a criação da FNSP como um “exercício de pirotecnia do Governo Federal”, desamparado pela CF/88. Para ele, ao invés da criação desse órgão, deverse-ia combater os problemas que estão sendo enfrentados pelas instituições constitucionalmente encarregadas da Segurança Pública.

Muitos questionamentos ainda são levantados sobre as circunstâncias que envolvem, ou em quais devem ocorrer, uma Op GLO. Em muitos casos, se questiona da necessidade de decretação de estado de defesa, associando as Op GLO ao estado de exceção. Sendo assim, na próxima subseção serão trazidas as definições e princípios que envolvem a

Intervenção Federal e o Sistema Constitucional de Crises que prevê dois estados de exceção: estado de defesa e estado de sítio, de modo a melhor elucidar esses institutos e as suas associações às Op GLO.

2.5 INTERVENÇÃO FEDERAL E O SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CRISE

Segundo Silva (2003, p. 482, 483) “A intervenção é ato político que consiste na incursão da entidade interventora nos negócios da entidade que a suporta”. Esta se dará em circunstâncias críticas que coloquem em risco segurança e as finanças do Estado, o equilíbrio federativo e a ordem constitucional, tratando-se de um instituto característico da estrutura do Estado federal.

Como a Constituição garante a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a intervenção é medida excepcional e só poderá ocorrer como exceção ao princípio da não intervenção, taxativamente definidos nos arts. 34 e 35 da CF/88, podendo, assim, ocorrer em situações críticas que comprometam a coesão federativa, segurança e finança dos Estados e manutenção da ordem constitucional (SILVA, 2003).

A efetivação da intervenção se dará por Decreto emanado pelo Presidente da República, que deverá se aprovado pelo Congresso Nacional, estabelecendo as condições, o tempo e o alcance da sua execução, podendo, ou não, nomear um interventor. Ocorrendo a intervenção para atuar no Executivo, um interventor será nomeado para

exercer as funções do Governador (SILVA, 2003).

Diante do apresentado, observa-se que a Intervenção Federal se trata de medida excepcional, onde são preservados os direitos individuais, não consistindo, assim como ferramenta de estado de exceção, instrumento que será estudado a seguir.

As Op GLO devem ocorrer em situações e circunstâncias bem específicas e definidas, com o esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144 da CF/88, situação que deve ser, formalmente, reconhecida pelo Governador, de forma que se trata de uma medida excepcional, o que a caracterizaria como uma Intervenção Federal no Estado.

O Arruda (2007) enfatiza a clareza da CF/88 ao estatuir a não intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, de modo que deixa claro a segregação de competências, federal e estadual. Sendo assim, quando a União, com forças federais, adentra na competência dos Estados-Membros, em relação a Segurança Pública, mesmo por solicitação do governador, interfere na sua autonomia, ocorrendo, assim, a intervenção.

O renomado jurista Diogo de Figueiredo Moreira Neto, disserta que a União pode atuar na ordem pública como polícia para a preservação e restabelecimento da ordem pública, embora esta seja competência dos Estados-Membros e do Distrito Federal, porém essa atuação ocorrerá na hipótese excepcional e específica de intervenção do art. 34, III, da CF/88 (MOREIRA NETO, 1991).

De acordo ainda com Zaverucha (2008), a atuação do Governo Federal ao adentrar nos limites de um Estado federado, e executar atribuições que lhes são próprias, caracteriza uma intervenção. O Congresso Nacional deveria ser informado desta ação, mas, infelizmente, não é.

Como descreve Silva (2003), o sistema constitucional de crises são normas de proteção da Constituição. Objetivam estabilizá-la e defendê-la em casos extremos de mudança ou perturbação da ordem constitucional. A CF/88 prevê dois estados de exceção: estado de defesa e estado de sítio.

Com sua previsão no art. 136 da CF/88, o Estado de Defesa consiste em uma situação específica, na qual se desenvolvem medidas que visam erradicar ameaças à ordem pública ou à paz social. Sendo assim, apresenta a necessidade de haver uma grave e iminente instabilidade institucional, ameaçadora da ordem pública ou da paz social e o desenvolvimento de calamidade de grandes proporções na natureza capaz de atingir a mesma ordem pública ou a paz social (SILVA, 2003).

Como descreve Silva (2003), apresenta, como pressupostos formais, a necessidade de manifestação prévia do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional; Decreto do Presidente da República, após ouvidos aqueles dois Conselhos, estabelecendo o tempo de duração, não podendo ser superior a 30 dias, com a prorrogação possível apenas uma vez pelo mesmo período; da área abrangida; e das medidas coercitivas

que passaram a vigorar. Os Conselhos são consultivos, ou seja, sua audiência não é obrigatória.

Observa-se ainda, no § 1º do art. 136 da CF/88, restrições de direitos individuais como reuniões, sigilo de correspondência e de comunicação.

Com sua previsão no art. 137 da CF/88, o estado de sítio consiste em uma legalidade de exceção extraordinária, advinda de situações críticas que a justifiquem, com medidas ainda mais rigorosas que o estado de defesa, desenvolvidas para o enfrentamento da anormalidade apresentada com grave repercussão nacional ou quando as medidas tomadas durante o estado de defesa não se mostraram eficazes, ou ainda, em caso de declaração de guerra ou em resposta a uma agressão estrangeira armada (SILVA, 2003).

O estado de sítio também apresenta, como pressupostos formais, a necessidade de manifestação prévia do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional; Decreto do Presidente da República, após ouvidos aqueles dois Conselhos, estabelecendo o tempo de duração, não podendo ser superior a 30 dias, com a prorrogação possível apenas uma vez pelo mesmo período; da área abrangida; e as medidas coercitivas que passaram a vigorar. Se faz necessária também, a aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta de votos.

Observa-se também, no art. 139 da CF/88, restrições de direitos individuais, ainda maiores do que o estado de defesa, como a obrigação de permanecer em locais determinados; busca e apreensão em domicílio; requisição de bens e aquelas relativas ao estado de defesa.

Conforme observado, os institutos previstos no Sistema Constitucional de Crises estabelecem restrições de direitos individuais, e a LC 97/99 não apresenta nada a respeito da necessidade de instauração do estado de defesa ou de sítio para as Op GLO, retirando, segundo Mathias e Guzzi (2010), o Congresso da atuação na decisão de emprego das FA para esse fim, o que deveria ser exigido pelas circunstâncias e observado em qualquer democracia.

2.6 COMPETÊNCIA JURÍDICA NAS AÇÕES DE GLO

Conforme já apresentado, o § 7º do art. 15 da LC 97/99 define como atividade militar a atuação do militar em Op GLO, para os fins do art. 124 da CF/88. Este, por sua vez, estabelece que o julgamento dos crimes militares definidos em Lei é de competência da JM. Sendo assim, nas ações de GLO, o Ministério Público Militar poderá oferecer denúncia de crime, após sua investigação, praticado por militar ou civil que será, em tese, julgado pela JMU (BRASIL, 1999; BRASIL, 1988).

Segundo o Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES), Getúlio Marcos Pereira Neves, a JM é um colegiado especializado que tem por objetivo o atendimento às especificidades que a função militar

comporta por não caber a ela comparação com outras profissões. O órgão se faz necessário pela capacidade de compreensão dos valores, ideários e técnicas de potencial danoso que a atividade envolve (NEVES, 2011).

Apesar da Op GLO ser definida como atividade militar na LC 97/99 para os fins do art. 144 da CF/88, o parágrafo único do art. 9º do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (DL 1.001/69)⁸ (Código Penal Militar – CPM) e o § 2º do art. 82 do Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 (DL 1.002/69)⁹ (Código de Processo Penal Militar - CPPM) permitem concluir que a JMU é incompetente para julgar homicídios dolosos praticados por militares contra civil. Esse tem sido o entendimento do Ministério Público Militar (MPM) que requer, nesses casos, a declinação da competência da JMU em prol da Justiça Comum (JC).

Cabe ressaltar que a única exceção prevista no parágrafo único do art. 9º do DL 1.001/69, na qual se admite a competência da JMU para julgamento de crime doloso contra a vida e praticado contra civil, é no caso da ação militar descrita no art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), que trata da destruição de aeronave considerada hostil (BRASIL, 1969).

Percebe-se uma contradição na Lei, na medida em que, uma ação praticada por um piloto militar que, em tempo de paz, muito provavelmente, não estará em confronto direto e se defendendo de disparos em sua direção, será julgada pela JMU e um soldado reagindo a uma ação hostil e em autodefesa será julgado pela JC.

O Superior Tribunal Militar (STM) tem mantido sob a competência da JMU os últimos casos de homicídios dolosos cometido por militares das FA contra civis, indeferindo os Recursos do MPM para a declinação de competência da JM em prol da JC (JMU, 2016).

O argumento é que os textos do parágrafo único do art. 9º do DL 1.001/69 e do §2º do art. 82 do DL 1.002/69 foram dados pela Lei nº 9.299¹⁰, de 7 de agosto de 1996 (Lei 9.299/96) que surgiu em função do clamor popular advindo dos constantes abusos de autoridade observados por policiais militares, incluindo lesões corporais e homicídios contra civis, nos anos 90. Uma falha de abrangência, acabou fazendo com que a Lei fosse aplicada aos militares das FA, uma vez que também estão submetidos ao CPM (Ibidem).

Um outro argumento utilizado é a redação da Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, dada ao § 4º do art. 125 da CF/88. Nela

⁸ Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, serão da competência da justiça comum (BRASIL, 1969).

⁹ Art. 82. O foro militar é especial, e, exceto nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, a ele estão sujeitos, em tempo de paz (BRASIL, 1969a).

¹⁰ Lei nº 9.299, de 21 de outubro de 1969. Altera dispositivos dos Decretos-leis nos 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente.

fica estabelecida a competência da Justiça Militar Estadual (JME) para o julgamento dos crimes militares definidos em Lei cometido por militares dos Estados, ressalvando a competência do júri no caso de vítima civil.

Sendo que, a Emenda não inferiu qualquer modificação na competência da JMU (Ibidem).

A fim de definir a competência da JM para julgar os militares no cometimento de homicídios dolosos contra civis, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 2014/2003¹¹. A ementa do PL visa alterar os DL 1.001/69 e 1.002/69, definindo que o Tribunal do Juri terá a competência para julgar esses crimes quando praticados por militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, excluindo, assim, os militares das FA.

Por outro lado, esse entendimento do STM é contestado pela Procuradoria Geral da República (PGR) que ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF), em 02 de setembro de 2013, a ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5032, contestando a constitucionalidade do § 7º do art. 15 da LC 97/99, que define como atividade militar a atuação do militar em diversas situações, entre elas as Op GLO. A PGR pede liminar contra a competência da JM para o julgamento de crimes cometidos nas Op GLO e no exercício das atribuições subsidiárias por não considerá-las atividades tipicamente militares. A alegação é que a JMU tem sua competência excessivamente ampliada pela LC 97/99 e que esta infringe a CF/88 no caput e inciso LIII do seu art. 5º, e no seu art. 124, sendo assim considerada uma violação aos Direitos Humanos (PGR, 2013).

Observa-se que o posicionamento da PGR é contrário, não somente a competência da JMU para o julgamento dos militares das FA envolvidos em homicídios dolosos cometidos contra civis, mas sim, contrário a competência da JMU para o julgamento de qualquer delito praticado pelos militares em ações de GLO, o que os levaria ao Tribunal do Juri.

A PGR ajuizou, ainda, no STF, em 22 de agosto de 2013 a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 289 que contesta a constitucionalidade dos incisos I e III do art. 9º do DL 1.001/69, com o objetivo de retirar também da competência da JMU o julgamento de civis em tempo de paz, submetendo os seus delitos à JC. A PGR considera que submeter civis à JM corresponde a uma violação do art. 1º; do inciso LIII do art. 5º; do art. 124; e do art. 142 da CF/88 (AÇÃO, 2013).

O que se percebe, por parte da PGR, é uma aparente intenção de diminuir a amplitude de atuação da JMU. Porém, o amparo jurídico adequado aos militares em Op GLO é fundamental, de maneira que a tropa se sinta amparada, segura e respeitada no desenvolvimento das suas ações.

¹¹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=133856>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

Em uma entrevista dada ao jornal Valor Econômico, no dia 12 de fevereiro de 2017, o Comandante do EB, General Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, deu a seguinte declaração a respeito do emprego das FA em Op GLO:

[...] nosso pessoal não tem a proteção jurídica adequada. A justiça e o Ministério Público entendem que o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem não se trata de atividade de natureza militar e sim, policial. Não é verdade. Quando o emprego da estrutura policial não for suficiente, se emprega outra instância, as Forças Armadas. Mas, ao não exigir que se adote o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, a lei não nos proporciona proteção jurídica necessária. Não queremos que o uso das Forças Armadas interfira na vida do país. Mas sofremos desgaste e riscos enormes com isso. Se formos atacados e reagirmos, isso sempre será um crime doloso e seremos julgados pelo tribunal do júri (VILLAS BÔAS, 2017b, não paginado).

Conclui-se que, se a situação foge ao controle dos OSP, sendo necessário o emprego das FA, é esperado que a tropa se exponha a um grau de ameaça elevado com a possibilidade de uma rápida evolução no curso das ações, o que pode exigir medidas enérgicas. Nesse contexto, é importante que o militar esteja seguro que suas ações serão julgadas o mais rápido possível, a fim de evitar transtornos para sua carreira, e por um tribunal especializado, o que é o caso da JMU.

3 A TEORIA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO

Era comum os grandes filósofos do Direito italiano, do início do século XX, terem uma visão pedagógica da Filosofia do Direito dividida em três partes, que variavam de acordo com a linha filosófica de cada um deles: uma dedicada à teoria dos fenômenos jurídicos; outra aos valores envolvidos na experiência jurídica; e a última à teoria da norma jurídica. Dessa forma, já se observava o tridimensionalismo do Direito, porém sem uma concepção

denominativa (REALE, 1994).

Por sua vez, Reale (1994), em suas reflexões acadêmicas, indagava se a realidade jurídica não carecia de algo além dessa discriminação metodológica.

Sendo assim, em 1940, ao refletir sobre a teoria de Hans Kelsen (1881-1973), conhecido como o “jurista da norma”, cuja definição de Direito limitava-se a uma norma jurídica e nada mais, Reale (1994) observou algo além. Por entender que Direito não se resume à norma, como declarava Kelsen; não se resume a fato, como assim diziam os marxistas ou os economistas; e, tampouco, se resume a valor, como declaravam os defensores do Direito Natural, Reale observou que a norma jurídica seria

o apontamento para um caminho, de onde se parte de um ponto, e se é guiado em certa direção. Sendo certo que, o ponto de partida da norma é um fato, guiado em direção a um valor, ou seja, Direito é, ao mesmo tempo, norma, fato e valor. Como definiu Reale: “O Direito é uma integração normativa de fatos segundo valores” (*Ibidem*, p. 119).

3.1 DIALETICIDADE DOS TRÊS ELEMENTOS

Continuando suas pesquisas, em 1953, Reale entendeu que, além dos três elementos se correlacionarem, há uma dialetização entre eles. Sendo eles dinâmicos e convergentes, formam três ordens dialéticas, de acordo com o seu sentido enfático no processo, da seguinte forma:

fato → valor → norma;
norma → valor → fato; e
fato → norma → valor (*Ibidem*, p. 120).

Na primeira ordem, objetiva-se o atingimento da norma, para alcançar a sua interpretação e aplicação, resultando na Jurisprudência¹² ou Dogmática Jurídica¹³.

Pode ainda o Direito ir da norma para o fato. Tem-se a segunda ordem que está relacionada a Sociologia Jurídica, pois o fato é o objeto de estudo, partindo-se da norma valorada.

Por último, pode-se, partindo do fato, passar pela norma e alcançar o valor, objetivo da Filosofia do Direito (*Ibidem*).

De acordo com essa dialetização dos três elementos da Teoria Tridimensional do Direito, proposta por Reale, tem-se, então, as três ordens de estudo a seguir, que são distintas, porém correlatas:

Ciência do Direito → fato → valor → norma;
Sociologia do Direito → norma → valor → fato; e
Filosofia do Direito → fato → norma → valor (*Ibidem*, p. 121).

Diante do apresentado, Reale descreve que, para qualquer um que estudar o Direito, ele será sempre fato, valor e norma, mudando apenas o foco, ou seja, o objetivo a ser atingido, o que mudará a ordem metodológica (*Ibidem*).

3.2 NOMOGÊNESE JURÍDICA

¹² Definida por Reale (1994) como a ciência do Direito.

¹³ De acordo com Reale (1994), a Dogmática Jurídica é a teoria positiva do Direito Positivo (Direito escrito), tendo-se assim, portanto, a Jurisprudência. Neste termo, a palavra “dogma” não significa, absolutamente, “algo que é imposto”, mas “algo que é posto”.

Reale apresenta ainda, uma outra expressão dialética, chamada *nomogênese jurídica*¹⁴. A *nomogênese jurídica* se dá, conforme mostrado na

FIG. 2 (ANEXO C),

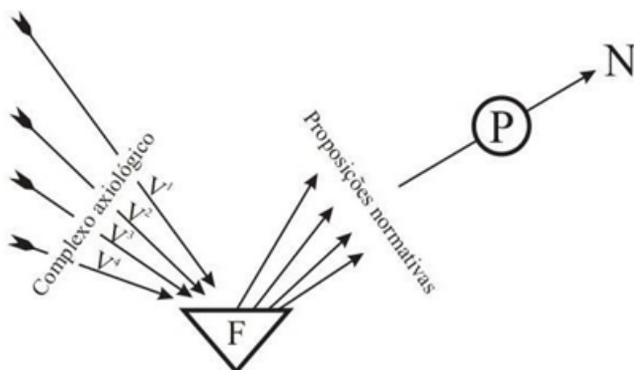


FIGURA 2 – *Nomogênese jurídica*

Fonte: REALE, 1994, p. 123.

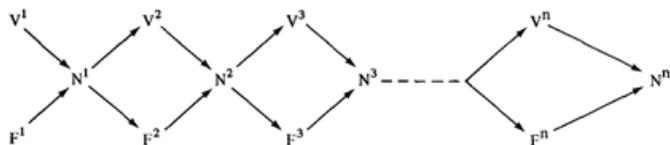


FIGURA 3 – *Processo de variação semântica do Direito*

Fonte: REALE, 1994, p. 126.

pela incidência das “intenções de valor” (V1, V2, V3, V4) que formam o mundo jurídico, sobre uma “base de fato” (F) e dela refratando em diversas direções (proposições normativas), das quais, uma é convertida em norma (N) em função da interferência da autoridade (Poder – P) (Ibidem, p. 123).

Para o citado autor, a norma jurídica não advém, pura e simplesmente, dos valores e dos fatos, pois ela precisa passar pelo crivo da autoridade (Poder) que define uma das vias normativas possíveis, a partir da avaliação de sua conveniência e oportunidade, a exemplo dos projetos de lei, em

¹⁴ *Nomogênese jurídica* refere-se ao nascimento da norma (nomus = norma + gênese = nascimento). Disponível em: <<https://jus.com.br/duvidas/72134/fator-valor-e-norma-miguel-reale>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

tramitação no Congresso, que perdem sua condição de projeto, quando um deles se converte em norma legal (*Ibidem*).

O Poder aqui descrito não se refere apenas ao Poder governamental, mas também ao Poder ou autoridade capaz de alinhar as proposições normativas à norma, a exemplo do Poder Judiciário que edita normas jurisprudenciais; ao Poder social anônimo que legitima normas costumeiras ou consuetudinárias; e ao Poder negocial que valida os contratos (*Ibidem*).

Segundo Reale (1994) o tridimensionalismo aplica-se além do Direito, pode ser observado, também, em um trabalho artístico, por exemplo. O artista é inspirado por uma realidade factual, imprime o seu sentimento, valorando-a e dando forma concreta ao seu trabalho, de forma que a obra de arte é uma expressão formal de um artista, dada pela experiência valorada de um fato vivido. Comparativamente a um jurista, a norma é a sua maneira de expressar as regras para se desenvolver de um valor ou impedir o desenvolvimento de um desvalor.

Norma jurídica, segundo Reale (*Ibidem*, p. 124) “é a integração de algo da realidade social numa estrutura regulativa obrigatória”. A exemplo de um fato econômico, onde nele incidem valores gerados pelos interesses nesse fato, exigindo assim uma norma legal para disciplinar os interesses.

3.3 O PROCESSO DE VARIAÇÃO SEMÂNTICA

Reale ressalta também que a norma jurídica faz parte do “mundo da vida”, ou seja, da vida do dia a dia, da forma como vimos e valoramos as coisas. E como o “mundo da vida” muda, a norma precisa acompanhar a mudança, pois permanecendo na sua forma original pode significar outra coisa (*Ibidem*, p. 125).

Vale dizer, a lei eventualmente não acompanha o desenvolvimento dos fatos e valores pela sociedade, o que se torna necessário, visto que a justiça se fará pela adaptação da norma ao dinamismo social.

O processo de alteração do alcance e significado das normas jurídicas são chamados de *processo de variação semântica* (*Ibidem*). A FIG. 2 (ANEXO C) apresenta a demonstração gráfica desse processo.

Observa-se a correlação dinâmica dos elementos fato, valor e norma, que o jurista chama de Dialética da Complementaridade. Com o passar do tempo e com as novas experiências do cotidiano, fatos novos desenvolvem outras valorações que podem resultar na necessidade de alterações na norma e até mesmo da sua revogação (*Ibidem*).

Considera-se que um exemplo da teoria acima apresentada, pode ser aplicado à GLO quando da sua previsão dada pela redação da CF/88. A Carta prevê no art. 142 a composição das FA e suas funções, onde se apresenta a ocorrência da GLO por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais. O artigo, no entanto, não define uma hierarquia entre os poderes, não elucidando, assim, qual desses poderes as FA deveriam

atender em caso de divergência com relação ao seu emprego e qual grau de autoridade teria o direito de decidir pelo emprego das FA. O seu § 1º, no entanto, descreve que uma Lei Complementar regulará o emprego, o que só veio a acontecer em 23 de julho de 1991, quando da sanção da Lei Complementar nº 69 (LC 69/91).

A LC 69/91 apresenta que a decisão de emprego das FA é de competência do Presidente da República, podendo ocorrer em atendimento a um pedido manifestado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. A definição clara de quem poderá manifestar um pedido de emprego das FA na GLO foi incluída em função da ocupação, pelo Exército, da Companhia Siderúrgica de Volta Redonda (RJ) em 1988. Pouco mais de um mês após a entrada em vigor da CF/88, um juiz de primeira instância decidiu empregar o Exército no controle de uma greve em andamento na siderúrgica de Volta Redonda (RJ), ocorrendo na ação a morte de três trabalhadores (MATHIAS; GUZZI, 2010).

Conclui-se que a norma não estava atualizada ao desenvolvimento de novos fatos e valores, pois tinha-se o emprego factível da FA na GLO, valorado pela necessidade dada pelas circunstâncias e a capacidade de ação das FA, porém sem um filtro de responsabilidade, o que poderia vir a banalizar o seu emprego ou submetê-la a ações desnecessárias com consequências indesejadas, como foi o caso. O art. 8º da LC 69/91 legislou sobre essa problemática, dando ao Presidente da República a responsabilidade pelo emprego das FA, podendo fazê-lo por sua própria iniciativa ou atendendo a um pedido apresentado por quaisquer dos poderes constitucionais, através dos Presidentes do STF, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

4. A GLO SOB A LENTE DA TEORIA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO

Neste capítulo, serão delineados os elementos relacionados a Teoria Tridimensional do Direito, que envolvem o emprego da FA em Op GLO. Vale dizer, uma apresentação dos fatos, dos valores e das normas envolvidos no contexto do tema em estudo, bem como uma análise da ocorrência de variações semânticas no arcabouço jurídico voltado à GLO, após a promulgação da CF/88. Por fim, poderá ser observado se as normas se desenvolveram de acordo com a dialeticidade desses elementos, o que servirá de base para a conclusão da pesquisa.

4.1 DOS FATOS

Para Alsina Júnior (2015, paginação irregular), desde a década de 1990 vem ocorrendo a transformação das FA em “arremedo de guarda nacional” (sic), sendo a consequência da degradação das FA dada a dois

fatores: a convicção simplista da falta de ameaças externas, gerando a necessidade de buscar alguma “utilidade” para as FA; e a incontida predisposição das autoridades civis de alçarem mão dos interesses políticos para uma solução imediata ao invés da efetiva, e assim, dar uma resposta à sociedade, frente a incapacidade de fortalecimento dos OSP.

Esse fato pode conduzir ao desvirtuamento do emprego das FA, sob a égide da previsão constitucional de GLO. E dessa forma, o termo GLO se torna genérico, se relacionando a ações internas como o controle de distúrbios e segurança pública, ficando o emprego das FA em Op GLO banalizado.

Há que se observar que este emprego tem sua previsão legal delineada e com requisitos bem definidos na LC 97/99 conforme já apresentados.

Um outro fato a ser apontado é que esse tipo de emprego implica em diversos riscos para a Tropa e para as FA como um todo.

De acordo com Pion-Berlin e Trinkunas (2005), o emprego das FA em ações internas, também conhecidas como domésticas, envolve diversos argumentos contrários que estão centrados em quatro hipóteses a serem discutidas a seguir.

A primeira está ligada à relação civil-militar, fato que preocupa os governos democráticos, e é inclusive acompanhado por teóricos internacionais: a perda do controle civil-militar e comprometimento da democracia. Nesse aspecto, Pion-Berlin e Trinkunas apresentam como principal preocupação a militarização da sociedade e politização das FA, com o aumento das suas prerrogativas, e o conseqüente enfraquecimento da democracia, ressaltando que quando isso ocorre há uma sinalização da falta de consolidação da democracia e do controle civil-militar¹⁵ (*Ibidem*). Com vista a esse aspecto, Zaverucha (2008), aborda a associação da crescente criminalidade no Brasil, com a crescente militarização das medidas em prol da segurança pública, resultando em uma perigosa combinação do papel da defesa nacional com a manutenção da ordem interna, de modo que tais condições impedem a construção de uma democracia de pleno Direito.

Alsina Júnior (2015) também argumenta o comprometimento da democracia com a atuação das FA no campo interno, pois, segundo ele, estimula a inserção militar em ambiente tipicamente civil.

A segunda é a possibilidade de intervenção na política ocasionada por direito assumido de fazer parte dos processos de tomada de decisão, em função da participação no campo interno.

O Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal (1928-2009), admite essa hipótese, completando que os procedimentos democráticos podem

¹⁵ Controle civil-militar é descrito por Zaverucha (2008) como a capacidade das autoridades instituídas (Executivo, Legislativo e Judiciário) e a sociedade civil organizada (sindicatos, associações profissionais, imprensa, etc.) para limitar o comportamento autônomo das FA, Elimnando, como resultado, enclaves autoritários dentro do aparelho estatal.

sofrer sérias consequências diante de uma intervenção no processo político passível de ocorrer pelo envolvimento dos militares em questões internas (VIDIGAL, 2002).

Por outro lado, Pion-Berlin e Trinkunas (2005) observam que as FA, ao se empenharem em ações constitucionalmente previstas, não associam o seu papel no desenvolvimento do Estado em direito de tomar decisões políticas. Como bem citou o Comandante do EB, General Villas Bôas, em discurso no dia 20 de junho de 2017, “não há atalho fora do texto constitucional” (VILLAS BÔAS, 2017a, não paginado).

Conforme lembra Vidigal (2002), os anos 1990 foram marcados por elevada instabilidade política que serviu para mostrar o quão fortalecida se tornara a democracia brasileira com um comportamento exemplar das forças armadas diante da séria crise institucional. Pode-se perceber que este cenário se repete nos dias atuais.

A terceira hipótese seria o aumento das violações dos Direitos Humanos ocasionadas pelas ações ligadas a atuação na segurança interna, como atividades de inteligência, detenções, e uso excessivo da força, reflexo da falta de vocação para essa atividade.

Os soldados são treinados, fundamentalmente, para atuarem contra inimigos com vistas, principalmente, a neutralizá-los ou destruí-los, preparando-se para a defesa da soberania nacional, enquanto a polícia atua com adversários, lidando com conflitos de natureza social. Dessa forma, os treinamentos, as doutrinas e os armamentos da polícia são específicos e diferenciados (Zaverucha 2008). Mesmo com o estabelecimento de Regras de Comportamento diferenciadas e treinamentos específicos, algumas transgressões nesse sentido podem realmente ocorrer.

Conforme reforça Vidigal (2002), a atuação das FA na segurança interna nem sempre é desempenhada satisfatoriamente, por serem estas treinadas para a guerra, objetivando a eliminação do inimigo, de modo que não são vocacionadas para o trato correto das questões policiais, que exigem identificar suspeitos, coletar evidências para julgamento e outras ações que podem gerar o risco de contrariar as normas de proteção dos Direitos Humanos.

Para Pion-Berlin (2012), existe um grande e previsível problema no emprego das FA nas ações internas, principalmente nas ações anticrime e manutenção da Ordem Pública, que é a reação exagerada ocasionada pelo despreparo levando a resultados desastrosos. Segundo ele, na melhor das hipóteses, os militares são treinados para empregar força proporcional, obedecendo as regras previstas pelas leis de guerra, porém seu objetivo não é processar, mas sim destruir os inimigos, ou seja, não possuem vocação de servir e proteger o público. Essas ações exigem uma força especializada, com treinamentos específicos.

Apresentado por Pion-Berlin e Trinkunas (2005) como a quarta hipótese está o prejuízo no preparo para missões de defesa externa. Mesmo

sendo o Brasil um Estado sem perspectiva de envolvimento em conflitos externos, há que se pensar sempre em manter o aprestamento das FA para a atividade precípua, pois o Estado brasileiro possui um patrimônio inestimável de riquezas naturais que podem se tornar alvos de cobiça externa, revertendo rapidamente essa percepção de tranquilidade em relação à defesa.

Nesse sentido, como cita Alsina Júnior (2015), a despeito de não se ter ameaças previstas a curto prazo, a situação de paz pode ser alterada rapidamente, por questões inesperadas, como o conflito originado pela pesca da lagosta¹⁶.

Vidigal (2002) acredita nessa hipótese, reiterando que as FA se fazem despreparadas para sua tarefa fundamental, defesa do país, frente a ameaças externas, ao deixarem de se dedicar às suas tarefas específicas.

Alsina Júnior (2015) chama de “gambiarra” o emprego das FA como solução para a segurança pública ao invés do aperfeiçoamento dos OSP, de tal modo que o Estado fica desmoralizado e as FA com seu papel institucional distorcido e aperfeiçoamento tolhido, cita ainda, que as FA se tornam praticamente inúteis no ponto de vista da defesa ao serem inseridas no campo doméstico pela incompatibilidade das tarefas.

O prejuízo no preparo para missões de defesa externa pode também ocorrer com o desvio de pessoal, de meios e de recursos financeiros das FA para o seu envolvimento com ações relativas à segurança pública observadas nas Op GLO, tendo em vista que os recursos orçamentários são bastante limitados e essas ações exigem pessoal, equipamentos, treinamentos específicos. Rocha (2007) acredita ser mais racional o emprego desses recursos no melhoramento dos OSP constitucionalmente encarregados dessa missão.

Além dos argumentos contrários apresentados anteriormente, Rocha (2007) em seu estudo sobre a utilização das FA no policiamento das fronteiras, da costa marítima e do espaço aéreo, aborda a questão do emprego das FA no campo interno em combate ao crime, apresentando outros três aspectos: a ineficácia, o desgaste e o enfraquecimento das FA.

¹⁶ O episódio da “Guerra da Lagosta” entre Brasil e França nos anos 1960, ocorreu devido a pesca ilegal do crustáceo no litoral de Pernambuco por barcos franceses que levou os dois países a empregar indiretamente o poder militar naval para sinalizar firmeza na defesa de suas posições antagônicas durante o contencioso. Em questão de meses, um diferendo aparentemente banal quase redundou em conflito sério entre as duas nações (ALSINA JÚNIOR, 2015, paginação irregular).

A FIG. 4 (ANEXO D),

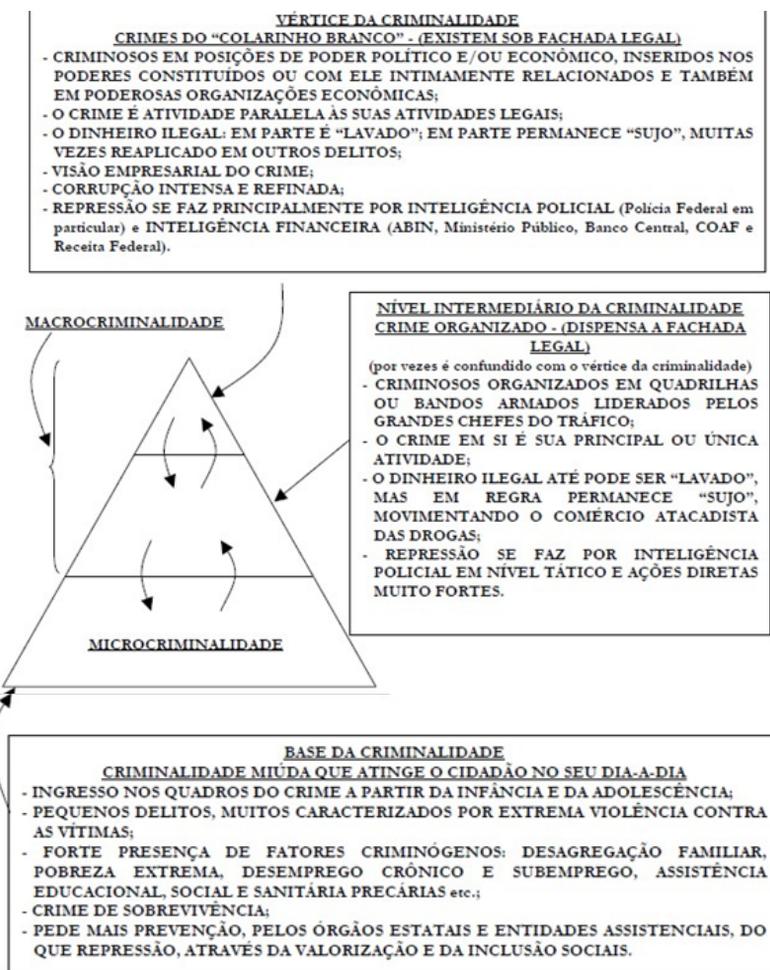


FIGURA 4 – Pirâmide da criminalidade

Fonte: ROCHA, 2007, p. 16.

apresenta a Pirâmide da Criminalidade, onde se observa que o emprego das FA no combate ao crime se dará, com maior eficiência, no nível intermediário. Pode-se assim, concluir que o primeiro aspecto relacionado ao emprego das FA no combate ao crime será a ineficácia, visto que, poderão ser observados resultados imediatos, mas de nada adiantarão, pois a base e o vértice da pirâmide continuarão alimentando o nível intermediário (ROCHA, 2007).

O segundo aspecto, que está relacionado ao primeiro, é o desgaste diante da opinião pública, que espera ansiosa por resultados que se

perderão com brevidade. Rocha (2007) acredita que esse desgaste, no plano interno, seja até desejado por alguns integrantes do vértice e do nível intermediário, que se sentem incomodados com os valores assimilados pelas FA, como honra, amor pela Pátria, moral, e renúncia pessoal pelo coletivo. Para ele, as atenções são dirigidas, quase que exclusivamente, para o enfrentamento direto ao crime, por pressão da opinião pública e por interesse de autoridades que querem tirar o foco da origem do problema, ficando os OSP expostos negativamente por estarem envolvidos diretamente nesse caos e, assim, vistos como os grandes vilões. Nesse sentido, tentam empurrar as FA para o mesmo caminho.

O terceiro aspecto apontado por Rocha (2007) como consequência do emprego frequente das FA no campo da segurança pública será o seu enfraquecimento, tendo como consequente resultado o enfraquecimento do Estado. Acrescenta que o enfraquecimento e a descaracterização das FA representam a debilidade do Estado com o comprometimento da nossa soberania e da capacidade de projeção de poder no campo externo.

Alinhado com os aspectos apresentados, o Comandante do EB, General Villas Bôas, em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, realizada no dia 22 de junho de 2017, fez a seguinte declaração: “nós não gostamos desse tipo de emprego, não gostamos” referindo-se as Op GLO. Ele declarou ainda que nos últimos 30 anos foram 115 empregos em Op de GLO. Citou os casos de varredura nos presídios, sublinhando o caso do Espírito Santo como uma operação extremamente sensível e difícil e que a atuação no Rio de Janeiro teve caráter até preventivo. E ao comentar sobre o último grande emprego das FA em Op GLO, ocorrido na Comunidade da Maré, com duração de 14 meses, o General disse que ia periodicamente ao local, acompanhava o pessoal, as patrulhas nas ruas e continuou:

Um dia eu me dei conta, nossos soldados, atentos, preocupados, são vielas, armados, e passando crianças, senhoras, em fim, eu pensei, nós estamos aqui apontando armas para a população brasileira, nós somos uma sociedade doente. Lá ficamos 14 meses, no dia que saímos, uma semana depois tudo havia voltado ao que era antes. Então temos que realmente repensar esse modelo de emprego, porque ele é desgastante, perigoso e inócuo (VILLAS BÔAS, 2017, não paginado).

O Desembargador Federal, Dr. Reis Friede, durante a palestra proferida na Escola de Guerra Naval, no dia 19 de julho de 2017 apresentou um fato, relacionado ao enfraquecimento, que traz um grande impacto negativo para as FA ao serem empregadas em Op GLO: A perda do *poder perceptível* (FRIEDE, 2017).

A sociedade conhece a missão precípua das FA e sabe que se preparam

para ela, o que exige o desenvolvimento de um grande poder de combate, sendo esse o poder perceptível. Durante as Op GLO, a sociedade se depara com o poder real das FA, pois o *poder perceptível* nessas operações, é tolido pelas exigências e amparos legais, podendo as FA virem a enfrentar o descrédito e até perder o respeito da sociedade (FRIEDE, 2017)

O Desembargador declarou ser totalmente contra a esse emprego da forma como vem sendo praticado. Afirmou que há sim, a previsão para o emprego das FA na GLO, porém esse se faz no sentido excepcionalíssimo, frisando o superlativo da palavra, e que as FA possuem um caráter de *poder perceptível* para a sociedade (FRIEDE, 2017).

Além dos aspectos negativos apresentados, faz-se lícito incluir outros três aspectos que estão diretamente relacionados ao envolvimento dos militares nesse tipo de operação: a contaminação, a exposição e a perda da motivação.

Segundo Alsina Júnior (2015), são várias as consequências nocivas ao emprego das FA em funções que extrapolam a sua atividade-fim, enfocando que, no caso das intervenções nas grandes cidades, o contato com a marginalidade possa ser a mais inquietante delas, por suas implicações imediatas e futuras resultantes da contaminação de oficiais e praças pela corrupção que o tráfico desencadeia. A despeito desse fato, uma grande preocupação também se faz pela infiltração do tráfico nas OM e, consequentemente os enormes prejuízos para o sistema democráticos do Estado.

Zaverucha (2008) acrescenta que esse contato direto dos militares com os traficantes pode trazer sérios problemas para a hierarquia nos quartéis, com consequências nefastas, visto que a ação militar requer o uso da força para a qual a obediência à cadeia de comando é um requisito fundamental.

Além disso, nesse tipo de operação, a tropa se faz exposta em um ambiente potencialmente perigoso, ficando estigmatizada pelos criminosos envolvidos em facções, sofrendo, assim, perigo constante, mesmo fora de operação, em função de retaliações, como ocorre com a PM.

O impacto direto dos aspectos já apresentados se faz na motivação dos militares, pois além dos problemas apresentados pela exposição, além dos riscos incorridos nas operações e além de se encontrarem atuando como um OSP, os resultados de suas ações podem gerar processos que, embora posteriormente resolvidos, impactarão em entraves para o desenvolvimento da sua carreira.

Para Alsina Júnior (2015), faz-se imperioso que o Estado mantenha os seus militares, não somente bem equipados e adestrados, mas motivados, pois disso depende a sua capacidade dissuasória. Reforça, ainda, que ao subestimar e desvalorizar a verdadeira vocação do soldado, desviando-o da sua atividade-fim, o Estado está sinalizando uma caminhada no sentido oposto da motivação.

Pion-Berlin (2012) aponta em seu estudo que as ações anticrime e de Ordem Pública são vistas pelos militares como profissionalmente

degradantes, apresentando riscos para a tropa e, portanto, indesejadas pelos militares.

4.2 Dos Valores

De acordo com Viana (2007), o valor

é algo significativo, importante, para um indivíduo ou grupo social. Os valores, por conseguinte, são o conjunto de “seres” (objetos, ações, ideias, pessoas, etc.) que possuem importância para os indivíduos ou grupos sociais. Portanto, se dissermos que algo é um valor, queremos simplesmente dizer que ele é significativo, importante (Ibidem, p. 19).

E a valoração ocorre quando atribuímos ou damos valores a algo ou a alguém.

Sendo assim, percebe-se, por meio de pesquisas, a valoração dada pela sociedade às FA e aos militares em função da confiança adquirida nestes ao longo da sua história.

Segundo a pesquisa do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), realizada em 2011 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), praticamente um em cada dois brasileiros afirmaram confiar muito ou totalmente nas FA do Brasil

(TAB. 1, ANEXO E)

Confiança nas Forças Armadas do Brasil (por região, grau de escolaridade e faixa etária)

Confiança nas Forças Armadas do Brasil

(por região, grau de escolaridade e faixa etária)

Pergunta: O quanto o(a) Sr(a). confia nas Forças Armadas: totalmente, muito, razoavelmente, pouco ou nada?

	Confia Totalmente/ Muito	Confia Razoavelmen te	Confia Pouco/ Não Confia Nada	NS/NR
Região do Brasil				
Centro-Oeste	43,2%	40,6%	16,2%	0,0%
Nordeste	50,1%	30,9%	18,5%	0,5%
Norte	55,0%	25,3%	19,7%	0,0%
Sudeste	48,9%	34,7%	16,2%	0,1%
Sul	50,4%	28,1%	21,2%	0,4%
Grau de Escolaridade				
Não escolarizado e fundamental (incompleto/completo)	51,1%	31,0%	17,6%	0,2%
Ensino médio (incompleto/completo)	48,8%	32,6%	18,4%	0,2%
Superior (incompleto/completo)/Pós-Graduação	46,2%	37,1%	16,7%	0,0%
Faixa Etária				
18 a 24 anos	46,9%	32,5%	20,6%	0,0%
25 a 34 anos	45,8%	33,2%	20,8%	0,1%
35 a 44 anos	43,7%	35,1%	20,0%	0,3%
45 a 54 anos	53,9%	31,1%	14,6%	0,4%
55 a 64 anos	54,1%	30,0%	15,7%	0,2%
+ de 64 anos	58,1%	29,9%	11,5%	0,4%
BRASIL	49,6%	32,3%	17,9%	0,2%

Fonte: Pesquisa SIPS – IPEA, 2011. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120417_sips_defesa_nacional.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2017.

68,3% dos brasileiros percebem o trabalho realizado pelas FA como muito bom ou bom

(TAB.2, ANEXO F)

Percepção sobre o trabalho realizado pelas FA do Brasil (por região, grau de escolaridade e faixa etária)

Pergunta: Como o(a) Sr(a). avalia o trabalho realizado pelas Forças Armadas do Brasil, ou seja, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica: muito bom, bom, ruim ou muito ruim?

	Muito Bom/Bom	Regular	Ruim/Muito Ruim	NS/NR
Região do Brasil				
Centro-Oeste	71,2%	22,9%	5,2%	0,7%
Nordeste	60,8%	29,0%	6,8%	3,4%
Norte	79,0%	15,0%	5,0%	1,0%
Sudeste	68,3%	23,9%	6,0%	1,8%
Sul	75,4%	18,8%	6,2%	1,6%
Grau de Escolaridade				
Não escolarizado e fundamental (incompleto/completo)	68,3%	23,2%	5,6%	2,9%
Ensino médio (incompleto/completo)	68,7%	23,1%	6,9%	1,3%
Superior (incompleto/completo)/Pós-Graduação	67,0%	26,3%	5,0%	1,6%
Faixa Etária				
18 a 24 anos	73,3%	19,9%	6,2%	0,7%
25 a 34 anos	70,4%	21,2%	6,7%	1,8%
35 a 44 anos	69,1%	23,4%	5,3%	2,2%
45 a 54 anos	65,6%	25,5%	6,8%	2,0%
55 a 64 anos	65,4%	27,0%	5,2%	2,4%
+ de 64 anos	64,9%	25,8%	5,6%	3,7%
BRASIL	68,3%	23,5%	6,1%	2,1%

Fonte: Pesquisa SIPS – IPEA, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120417_sips_defesanacional.pdf. Acesso em: 07 jul. 2017.

e 58,1% da população considera que as FA devem ter como função o combate a criminalidade em conjunto com as polícias

TAB. 3, ANEXO G.

Funções das Forças Armadas (por região)

Pergunta: Nos últimos anos, algumas pessoas têm debatido o porquê do Brasil ter Forças Armadas e, também, quais os tipos de trabalho que elas devem fazer. Na sua opinião, quais devem ser as funções das Forças Armadas?

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	BRASIL
Combater a criminalidade em conjunto com as polícias	58,7%	55,1%	63,7%	59,2%	57,1%	58,1%
Defender o país em caso de guerra	53,1%	53,0%	59,3%	61,9%	39,9%	55,4%

Ajudar a população com serviços médicos e sociais e em casos de desastres naturais	56,5%	48,6%	57,3%	49,5%	44,7%	49,7%
Combater o terrorismo	34,7%	49,2%	34,0%	37,8%	52,7%	42,7%
Participar de missões de paz em outros países	33,6%	36,7%	45,0%	33,1%	25,5%	34,0%
Passar para os jovens valores como responsabilidade e disciplina	40,2%	32,1%	43,3%	34,1%	26,8%	33,7%
Ensinar aos jovens uma profissão	36,5%	39,0%	43,7%	30,5%	24,1%	33,5%
Construir estradas, ferrovias, portos etc.	19,8%	22,0%	24,3%	20,0%	20,5%	21,0%
Nenhuma das anteriores	0,7%	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,3%
Não sabe/não respondeu	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%

Fonte: Pesquisa SIPS – IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120417_sips_defesa_nacional.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2017.

A última pesquisa realizada pelo instituto “Data Folha”, publicada em 26 de junho de 2017, mostra que “as FA são a instituição mais confiável do país atualmente”¹⁷. Isso mostra porque, já de algum tempo, a presença da tropa nas ruas FA é um lenitivo para a sociedade, fazendo com que ela se sinta mais segura¹⁸ em meio ao contexto atual da segurança pública, no qual os índices de criminalidade são crescentes¹⁹.

A elucidação desse processo de valoração das FA, no contexto da segurança pública, será desenvolvida por meio de uma análise das principais características do valor, apresentadas por Martins (2008), quais sejam: bipolaridade, implicação recíproca, preferibilidade, objetividade dos valores, e historicidade.

A bipolaridade é a característica na qual todo valor está associado a um desvalor, ou seja, deve haver um sentido de um desvalor para que um valor possa ter sentido. Esse desvalor pode ser observado na perda da credibilidade das instituições policiais, cuja falta de confiança leva ao apelo pelas FA, detentoras de alta confiança. Conforme pode ser observado na

¹⁷ Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2017/06/1896245-92-acreditam-que-justicatrata-melhor-os-ricos-do-que-os-pobres.shtml>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

¹⁸ Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,ex-ministro-critica-presenca-do-exercito-nasruas,20030306p5764>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

¹⁹ Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/02/13/interna_politica,846921/crimes-emortes-disparam-no-brasil-com-crise-na-seguranca-e-desemprego.shtml>. Acesso em: 07 jul. 2017.

TAB. 4 (ANEXO H)

TABELA 4
Confiança nas instituições policiais (Brasil)

	Confia muito	Confia	Confia pouco	Não confia	NS/NR
Polícia Militar	6,2%	31,3%	40,6%	21,4%	0,5%
Polícia Civil	6,0%	32,6%	39,6%	20,6%	1,2%
Polícia Federal	10,5%	40,4%	31,4%	14,5%	3,2%
Polícia Rodoviária Federal	8,9%	40,6%	31,2%	15,2%	4,1%

Fonte: Pesquisa SIPS – IPEA, 2012. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120417_sips_defesanacional.pdf>.

Acesso em: 07 jul. 2017.

a pesquisa do SIPS, realizada em 2012 pelo IPEA, aponta que 62% da população brasileira confia pouco ou não confia na PM e 60,2% confia pouco ou nãoconfia na Polícia Civil.

Na implicação recíproca, um valor envolve a concretização, ainda que indireta, de outros valores. Nesse aspecto, os valores presentes nas FA, como o civismo, a fé na sua missão elevada, o espírito de corpo, o amor à profissão, o aprimoramento técnico-profissional, o patriotismo, remetem ao valor de garantia da ordem, esse por sua vez de segurança, e a segurança à paz.

A referibilidade mostra que o valor aponta para uma direção, como uma bússola. As FA nas ruas apontam para uma sensação, ainda que temporária, de segurança.

A preferibilidade está relacionada a uma escolha e exprime, em tese, como algo teria que ser. A sociedade vê as FA, no contexto atual da segurança pública, como uma opção, em função do seu valor, ou seja, ela se torna preferida.

A objetividade dos valores é a quinta característica que aponta para o alcance da perfectibilidade das coisas. A sociedade anseia por uma solução derradeira para o dilema vivido e por isso valoriza as FA no combate a criminalidade.

A última característica a ser apresentada é a historicidade, que exprime que o valor é histórico, não pode se desvincular da evolução histórico-cultural da sociedade, ou seja, vem das experiências adquiridas e opções apresentadas. As FA são instituições permanentes que preservam suas tradições e valores ao longo do tempo, mostrando-se sólidas e confiáveis.

Em que pese os aspectos negativos do período de exceção já vivido, a experiência histórica parece mostrar uma relação entre a atuação das FA nas ruas e um sentimento de segurança, que desperta um apelo atual para a sua intervenção na segurança pública.

Em audiência no Senado Federal, realizada no dia 24 de setembro de 2015, o Comandante do EB, General Villas Bôas, declarou que os valores da sociedade estão “estiolados” e continuou:

Então quando eu vejo as pessoas com cartazes pedindo volta das FA eu não acredito que estejam pedindo governo militar, eu acho, sim, que estão reclamando são valores que em função, por circunstância, natureza da profissão, da atividade, os militares acabam encarnando (VILLAS BÓAS, 2015, não paginado).

4.3 DAS NORMAS

Conforme apresentado no capítulo 3, os fatos e valores se traduzem na nomogênese jurídica, ou seja, no nascimento da norma. Portanto, estas devem buscar, além de do respaldo legal para o emprego das FA em Op GLO, a consonância com os fatos e os valores relativos a essa atividade, de forma a não se prestar a adaptações. Esses aspectos são os aspectos abordados nessa seção.

A previsão legal para o emprego das FA em Op GLO existe e não impõe barreiras, mas sim regulamenta e disciplina critérios para o seu emprego, buscando a manutenção do controle civil-militar. Porém, pode-se perceber que o assunto não parece ser simples, em função da demanda normativa, com pontos de aparente controversa ou adaptações na possível tentativa de dar respaldo legal a um emprego mais abrangente. Esses pontos são duramente criticados por alguns juristas que os entendem como mecanismos para dissimular o uso político muitas vezes efetivado.

Arruda (2007) observa na LC 97/99 “um festival de ilegalidades”. Em primeiro lugar, porque a autoria, que é privativa do Presidente da República, foi de um Senador; em segundo lugar, por causa a atribuição do poder de polícia às FA; e, em terceiro, por tornar confuso qual seria a autoridade que deverá reconhecer, formalmente, os instrumentos descritos no art. 144 da CF/88 como esgotados, visto que cita o Chefe do Poder Executivo Federal (que exerce o poder de polícia federal) ou Estadual (que exerce o poder de polícia estadual). Sendo assim, resta a dúvida se, em caso de grave comprometimento da ordem pública, o Presidente da República deve aguardar a manifestação do Governador do estado ou deve agir para a GLO.

Arruda (2007) cita ainda o que ele define como inconstitucionalidade: o § 5º do art. 15 não deixa claro quem será a autoridade encarregada das operações. Segundo o autor, é indiscutível que comando das operações deve ficar a cargo de uma autoridade federal.

Com relação ao Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, Arruda cita que “a inconstitucionalidade é flagrante”. Baseado em um parecer oficial do Procurador-Geral do Governo Federal, que posteriormente foi nomeado pelo presidente da República a juiz do STF, “semeia mais dúvidas

do que certezas”. Sua principal crítica é quanto ao “abuso do Poder de Regulamentar” pelo Executivo, pois a ele cabe a regulamentação, ou seja, a instituição de regras de execução, e não legislação, ocorrida ao atribuir o exercício de atividades que a Constituição diz ser das PM para as FA (Ibidem, p. 98).

Outro aspecto sublinhado por Arruda (2007) se refere ao art. 3º, onde se observa que o Presidente da República confere poder de polícia às Forças Armadas, assumindo uma função de constituinte que não lhe cabe.

Arruda observa que o emprego da PM, sob controle operacional do comando militar federal fica dependente da concordância do governador do Estado (art. 4º).

Observa, ainda, que o Decreto objetiva desfigurar o emprego das FA, na ordem interna, como intervenção federal, ao definir que, caso o seu emprego ocorra nos termos do art. 34, será editada diretriz específica. Como o art. 34 trata da não intervenção da União nos Estados, exceto, dentre outras situações, para “por termo a grave comprometimento da ordem pública”, “o Decreto criou uma nova forma de intervenção federal e atribuiu poder de polícia às FA”. (Ibidem, p. 99).

O autor acrescenta que nos últimos anos têm se observado a banalização do emprego das FA pelo enfrentamento de problemas policiais, de modo que, em função da frequência do emprego, os militares já incorporarem adestramentos para o emprego em “situação de normalidade”. Lembra que qualquer atuação das FA será de excepcionalidade, sendo indispensável o Decreto de Intervenção Federal. Zaverucha (2007, p. 40) compartilha do mesmo pensamento que Arruda em relação ao Decreto nº 3.897/2001, afirmando que o diploma confere, pela primeira vez, o poder de polícia às FA nas ações que constitucional e legalmente competem às polícias militares em operações de GLO. Segundo ele, ao conceder o poder de polícia por decreto, o presidente da República agiu como no exercício de poder constituinte. Ressalta, ainda, que o verdadeiro objetivo do Decreto seria a descaracterização do uso das FA como intervenção federal nos Estados em ações de GLO. Segundo ele, o presidente da República criou “uma nova forma de intervenção federal alheia à Constituição”.

Zaverucha (2008) nota ainda que, dessa forma, a utilização das FA em atividades de segurança pública tornou-se banal, fato decorrente do crescimento da violência, associado ao descrédito nas forças policiais estaduais.

4.4 A NOMOGÊNESE JURÍDICA E O PROCESSO DE VARIAÇÃO SEMÂNTICA PARA O CONTEXTO ATUAL

Como já fora estudado na Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale, após a incidência das “intenções de valores” sobre a “base dos fatos” obtém-se a refração de diversas “posições jurídicas”, das quais

uma é convertida em norma pelo crivo da autoridade, após avaliar sua conveniência e oportunidade.

Após as análises dos aspectos relevantes das normas que envolvem uma Op GLO, pode-se observar o desenvolvimento das suas nomogêneses: a LC 69/91 foi gerada em função da previsão constitucional; a LC 97/99, em função da criação do MD; a LC 117/04, para o estabelecimento de novas atribuições subsidiárias; a LC 136/10, para a criação do Estado- Maior Conjunto das FA e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa; o Decreto 3.897/01 para fixar diretrizes para o emprego das FA em Op GLO, regulamentando o seu emprego; e a PN 3.461/13, revisada e reeditada pela PN 186/14 para orientar o planejamento e o emprego das FA em Op GLO.

Observa-se um lapso temporal entre os surgimentos e alterações nas normas, período em que se desenvolveram variações semânticas nos fatos e valores. Essas variações podem ser observadas com a mudança no contexto da segurança pública e a valorização das FA para Op GLO, cujo emprego, para esse fim, deve ser excepcional.

Todavia observam-se aspectos controversos, principalmente entre a LC e o Decreto, relativos aos critérios para o emprego das FA em Op GLO conforme apresentados na seção anterior. Esses aspectos denotam que não ocorreu a dialeticidade dos elementos do Direito lecionados por Reale (1994), visto que as normas não se desenvolveram de acordo com as variações semânticas observadas nos fatos e valores apontados nas seções 4.1 e 4.2, e sim, como uma aparente adaptação para eliminar alguns requisitos estabelecidos em norma hierarquicamente superior.

A autoridade, por sua vez, numa tentativa de atender as demandas da sociedade por segurança pública e dar uma solução imediatista ao problema, permite o emprego continuado das FA em Op GLO com as discrepâncias normativas, descumprimento de requisitos, e sem se preocupar com as consequências nefastas que esse tipo de emprego acarreta para as instituições e para a tropa, conforme os fatos já apresentados.

Somente no ano de 2017 as FA armadas foram empregadas três vezes em Op GLO. Em todas as operações se observa, claramente, a generalização do termo GLO, em uma tentativa de dar respaldo para o emprego da tropa nas ações de segurança pública, visto que não são respeitados a excepcionalidade e os requisitos definidos na LC 97/99. Tal situação já é observada pela redação genérica dos Decretos que autorizam o emprego. Percebe-se, que esses Decretos não se referem ao Decreto 3.897/01, que é bastante controverso e criticado, mas sim a LC 97/99 que apresenta, claramente, os requisitos e o caráter excepcional da GLO.

A Operação Carioca 2017 foi a primeira operação do ano de 2017.

Militares do Exército, do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha e do Batalhão de Infantaria da Aeronáutica foram empregados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro no período de 14 a 22 de fevereiro, sob o comando da 1ª Divisão de Exército, com o efetivo de

mais de 9.000 militares²⁰.

De acordo com o contexto local no período do emprego, percebe-se que não houve o cumprimento dos requisitos básicos da LC 97/99 e apresentados no esquema de acionamento (ANEXO B): não se observava uma crise na Segurança Pública; não foram esgotados os instrumentos destinados a preservação da ordem pública; e não houve declaração pelo PR ou Governador do Estado da insuficiência, inexistência ou indisponibilidade dos OSP. Dessa forma, o emprego das FA realizou-se com base no Decreto genérico de 13 de fevereiro de 2017

FIG. 5, ANEXO I



FIGURA 5 – Decreto de 13 de fevereiro de 2017

Fonte: Diário Oficial da União – seção 1, nº 32, terça-feira, 14 de fevereiro de 2017.

Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14.02.2017&pagina=1&pagina=4&totalArquivos=96>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

20 Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2017/02/forcas-armadas-enviam-9-mil-homenspara-patrolhamento-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

A Operação ocorreu de tal forma, que o procurador-geral da Justiça Militar, Jaime de Cassio Miranda, encaminhou um ofício (ANEXO J).

ANEXO J

Considerações do MPM sobre a Operação Carioca – 22 de fevereiro de 2017

O procurador-geral de Justiça Militar, Jaime de Cassio Miranda, encaminhou ofício ao presidente da República, Michel Temer, em 17 de fevereiro de 2017, com considerações a respeito da Operação Carioca, de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no período de 14 a 22 de fevereiro de 2017.

Leia abaixo o ofício:

“Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Cumprimentando-o cordialmente, dirijo-me mui respeitosamente a Vossa Excelência para apresentar-lhe as seguintes considerações a respeito da Operação Carioca.

Em 13 de fevereiro de 2017, por meio do decreto publicado no dia 14 no Diário Oficial da União, foi autorizado o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no período de 14 a 22 de fevereiro de 2017.

O ato tem como fundamento a previsão do art. 15 da Lei Complementar 97/1999, que, em seu § 2º, reclama que a situação das FFAA dê-se “após esgotados os instrumentos destinados a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal”.

Já o § 3º do mencionado dispositivo indica que se consideram “esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional”.

Segundo notícias extraídas da mídia, o pedido do Governador do Estado do Rio de Janeiro fundamentou-se, essencialmente, no surtimento do número de pessoas na capital em razão do Carnaval e no receio quanto a realização de paralisações pela Polícia Militar, como aconteceu no Espírito Santos.

Ainda segundo as publicações consultadas, o pedido original era de que as FFAA permanecessem no Estado até o dia 5 de março de 2017, o que não foi acolhido pelo Governo Federal.

Questiona-se, assim, se o esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal, considerado o pressuposto fundamental para o emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, faz-se presente nesse episódio.

Em nota publicada no sítio eletrônico do Ministério da Defesa em 16 de fevereiro de 2017, dois dias depois do início da denominada Operação Carioca, apontou-se que o comando dessa operação “avaliou nesta quinta-feira (16) que os órgãos de segurança pública do estado do Rio de Janeiro operam sem qualquer problema”, destacando-se que o Ministro de Estado da Defesa “recebeu relatório no qual aponta que quase a totalidade dos Batalhões da Polícia Militar fluminense encontra-se em pleno funcionamento” (destacamos) ¹.

Observa-se, assim, que, apenas dois dias depois do início das atividades de GLO, o cenário no Estado solicitante destoava flagrantemente do pressuposto básico para o emprego das FFAA, consistente no colapso ou na falência dos órgãos de segurança pública.

Não há, portanto, a caracterização de Indisponibilidade, Inexistência ou Insuficiência das forças de segurança pública previstas no art. 144 da Constituição Federal.

Não o bastante, o principal fundamento invocado pelo Governador do Rio de Janeiro para a atuação das FFAA no Estado (aumento do número de pessoas até o Carnaval) tampouco se harmoniza com o período da denominada Operação Carioca (de 14 a 22 de fevereiro), uma vez que é notório que a cidade do Rio de Janeiro, apesar de já vir recebendo mais turistas, obviamente contará com o maior número de visitantes justamente a partir do fim do período da operação, e mais precisamente entre os dias 24 de fevereiro (sexta-feira) e 1º de março (quarta-feira).

Diante de tais observações, parece que o pressuposto fundamental para o emprego das FFAA, com as devidas vênias, não restou devidamente atendido.

A rigor, a Operação Carioca revelou-se medida de caráter puramente preventivo, que não se coaduna com a previsão do § 2º do art. 15 da Lei Complementar 97/1999, tomada sob o receio de uma escalada da violência e sem que houvesse o reconhecimento formal pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro do esgotamento dos Instrumentos ordinários de segurança pública.

Aliás, a natureza preventiva dessa operação foi expressamente reconhecida pelo Ministério de Estado de Defesa, como amplamente divulgado na Imprensa.

E esse constante emprego das FFAA em operações de GLO, quiçá banal, sem o atendimento do seu pressuposto mais básico, além de criar precedentes perigosos no sentido do desvirtuamento de suas missões constitucionais e da “policialização” das Forças Armadas, carrega componente prático bastante grave.

Embora em operações de GLO (ou operações de “não guerra”) os principais bélicos não devam prevalecer, justamente pelo fato de não haver um inimigo externo, mas cidadãos brasileiros que apresentam uma possível força adversa, o treinamento dos integrantes das FFAA tem como fundamento o conceito da máxima destruição, como elevado grau de letalidade.

Por esse motivo, apenas em situações excepcionalíssimas, de notória Incapacidade das Instituições tradicionais de segurança pública, dever-se-á recorrer às FFAA, que passarão a exercer tarefas de competência originária daqueles órgãos, cuja atuação, por outro lado, pauta-se na mínima ofensividade.

Dessa forma, as missões de garantia da lei e da ordem não podem ser encaradas como uma simples substituição às atividades de segurança pública ordinárias, pois as FFAA necessariamente deverão limitar o uso da força ao “mínimo indispensável”², a fastando-se de sua missão típica.

A banalização do instituto, assim, pode gerar riscos desnecessários a população civil, na medida em que a coloca em contato direto com militares que não tem vocação, em essência, a atividade de policiamento e de garantia da segurança pública.

São essas as preocupações que o Ministério Público Militar traz ao conhecimento de Vossa Excelência, na condição de fiscal da lei e de titular das ações penais militares por crimes praticados no contexto de operações de garantia da lei e da ordem (art. 15, § 7º, da LC 97/99), ao tempo em que pede vênias para sugerir estudo, a ser levantado a efeito pelo Ministério da Defesa em coordenação com o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, quanto à possibilidade de encerramento imediato da missão, em razão das circunstâncias supradestacadas, ou, ao menos, a não extensão da operação.”

1 – Disponível em <http://www.defesa.gov.br/noticias/28578-operacao-carioca-seguranca-publica-funciona-sem-alteracoes-no-rio>. Acesso em 17 de fevereiro de 2017.

2 – Item 4.2.3.1 da publicação “Garantia da Lei e da Ordem – MD33-M-10 (2ª Edição/2014)”. Disponível em http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf. Acesso em 17 de fevereiro de 2017.

Considerações do MPM sobre a Operação Carioca

Fonte: Sítio do Ministério Público Militar. Disponível em: <http://www.mpm.mp.br/consideracoes-do-mpm-sobre-a-operacao-carioca/>. Acesso em: 20 jul. 2017.

Adaptação do autor.

ao PR com considerações do MPM a respeito do referido emprego.

O procurador inicia as suas considerações ressaltando que a GLO está fundamentada na previsão do art. 15 da LC 97/99. Em seguida, questiona se o esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144 que se destinam a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, apontado como pressuposto fundamental para o emprego das FA em Op GLO, se vez presente naquela situação. Pois, de acordo com uma nota no sítio do MD, o comandante da operação, dois dias após o início da mesma, avaliou que os OSP operavam normalmente (MIRANDA, 2017).

No ofício, o Procurador-Geral enfatiza que o “pressuposto básico para o emprego das FA, consistente no colapso ou na falência dos órgãos de segurança pública [...], não restou devidamente atendido”. Observou, ainda, que não houve o reconhecimento formal pelo Governador do Estado de que os instrumentos destinados à preservação da ordem pública se encontravam esgotados (*Ibidem*, não paginado).

O procurador-geral segue com uma dura crítica:

E esse constante emprego das FA em operações de GLO, quiçá banal, sem o atendimento do seu pressuposto mais básico, além de criar precedentes perigosos no sentido do desvirtuamento de suas missões constitucionais e da “policialização” das Forças Armadas, carrega componente prático bastante grave.

[...]

Por esse motivo, apenas em situações excepcionalíssimas, de notória incapacidade das instituições tradicionais de segurança pública, dever-se-á recorrer às FA, que passarão a exercer tarefas de competência originária daqueles órgãos, cuja atuação, por outro lado, pauta-se na mínima ofensividade.

[...]

A banalização do instituto, assim, pode gerar riscos desnecessários à população civil, na medida em que a coloca em contato direto com militares que não tem por vocação, em essência, a atividade de policiamento e de garantia da segurança pública (*Ibidem*, não paginado).

Por fim, o MPM explicita que, na qualidade de fiscal da lei e de responsável pelas ações penais militares por crimes realizados nas Op GLO, está apresentando, ao PR, as suas preocupações e sugerindo o imediato encerramento da missão.

O segundo emprego do ano de 2017 ocorreu no Distrito Federal, na tarde do dia 25 de maio, por causa de uma manifestação pública envolvendo centrais sindicais. Após atos de vandalismo, as FA foram empregadas para atuar na segurança de alguns prédios públicos federais. Tal emprego foi duramente criticado pelos deputados de oposição do governo. Este, por sua vez alegou que o pedido partiu do presidente da Câmara que desmentiu, declarando que havia solicitado apenas o emprego da FNSP. Com a repercussão negativa, o Decreto de 24 de maio de 2017

FIG. 6, ANEXO K

EDIÇÃO EXTRA ISSN 2677-7042



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

República Federativa do Brasil - Imprensa Nacional

Em circulação desde 1º de outubro de 1862

Ano CLV Nº 98-A

Brasília - DF, quarta-feira, 24 de maio de 2017



SEÇÃO **1**

Sumário

PAGINA

Atos do Poder Executivo 1

Atos do Poder Executivo

DECRETO DE 24 DE MAIO DE 2017

Atualiza o emprego do Força Armada para o Genêro da Lei e da Ordem no Distrito Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV e XII, do Constituição, e tendo em vista o Decreto no art. 17 de Lei Complementar nº 87, de 7 de Junho de 1999.

DECRETA:

Art. 1º Fica atualizado o emprego do Força Armada para o Genêro da Lei e da Ordem no Distrito Federal, no sentido da 24 e 31 de maio de 2017.

Parágrafo único. A nova de situação para o emprego e que se aplica e copos são definidos pelo Ministério da Defesa.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor no dia de sua publicação.

Brasília, 24 de maio de 2017, 156º de Independência e 127º de República.

MICHEL TENDEI
*Michel Antunes
 Sérgio Wasthlein Albuquerque*



<http://www.in.gov.br>

e-mail: ouvidoria@in.gov.br

Páginas	Distribuição	Estados
	Fax	
de 04 a 20	R\$ 0,50	R\$ 2,00
de 21 a 70	R\$ 0,90	R\$ 2,40
de 71 a 130	R\$ 1,30	R\$ 2,80
de 131 a 200	R\$ 2,50	R\$ 4,00
de 201 a 300	R\$ 3,50	R\$ 6,00

*Até 100 páginas. *preço de tabela para assinatura de páginas múltiplas por R\$ 10,00

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/assinatura.html>, pelo código: 10002017070400001

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

FIGURA 6 – Decreto de 24 de maio de 2017

Fonte: Diário Oficial da União – Edição extra, quarta-feira, 24 de maio de 2017.
 Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?journal=1000&pagina=1&data=24/05/2017>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

que vigorava até o dia 31, foi revogado pelo PR no dia seguinte.

O terceiro emprego, iniciado em 28 de julho de 2017, com o encerramento previsto para 31 de dezembro de 2017, consiste na operação intitulada “O Rio quer segurança e Paz”. O emprego foi autorizado pelo Decreto de 28 de julho de 2017 (

FIG. 7, ANEXO L

EDIÇÃO EXTRA ISSN 1677-7042

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
República Federativa do Brasil - Imprensa Nacional
Em circulação desde 1º de outubro de 1862
Ano CLIV Nº 144-A
Brasília - DF, sexta-feira, 28 de julho de 2017

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO DIGITAL
PRÁTICO, GRATUITO E CERTIFICADO

Você Sabia...
...que as edições eletrônicas do Diário Oficial da União, disponibilizadas no sítio da Imprensa Nacional, produzem os mesmos efeitos legais que as em papel, pois são certificadas digitalmente por autoridade certificadora integrante da ICP-Brasil?

TABELA DE PREÇOS DOS JORNALIS ANUAL BASE

Edição	Valor	Edição	Valor
Diário Oficial da União	R\$ 1,00	Diário Oficial do Rio de Janeiro	R\$ 1,00
Diário Oficial do Rio de Janeiro	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de São Paulo	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de São Paulo	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Minas Gerais	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Minas Gerais	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Goiás	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Goiás	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Mato Grosso	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Mato Grosso	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Pará	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Pará	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Maranhão	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Maranhão	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Piauí	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Piauí	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Ceará	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Ceará	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Rio Grande do Norte	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Rio Grande do Norte	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Pernambuco	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Pernambuco	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Alagoas	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Alagoas	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Sergipe	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Sergipe	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado de Bahia	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado de Bahia	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado do Acre	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado do Acre	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado do Roraima	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado do Roraima	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado do Amapá	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado do Amapá	R\$ 1,00	Diário Oficial do Estado do Tocantins	R\$ 1,00
Diário Oficial do Estado do Tocantins	R\$ 1,00	Diário Oficial do Território Federal do Amapá	R\$ 1,00
Diário Oficial do Território Federal do Amapá	R\$ 1,00	Diário Oficial do Território Federal do Amapá	R\$ 1,00

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/imprensa/imprensa.html>. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

FIGURA 7 – Decreto de 28 de julho de 2017

Fonte: Diário Oficial da União – Edição extra, quarta-feira, 28 de julho de 2017.

Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=28/07/2017>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

que denota a total descaracterização da GLO. O que se observa no Decreto é um período praticamente indefinido, pois vai até 31 de dezembro de 2017 e, segundo o PR, poderá ser estendida até o fim de 2018, podendo ainda ser ampliada para outros anos²¹. Faz-se explícito que as ações serão em apoio ao Plano Nacional de Segurança Pública e com a abrangência de todo o Estado do Rio de Janeiro. Cabe ressaltar que

²¹ Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/sem-mostrar-dados-temer-diz-que-idade-de-roubos-jadiminuiu-enormemente-21648490.html>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

não houve o reconhecimento formal pelo chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual do esgotamento dos OSP.

Conclui-se neste ponto da pesquisa, que a LC 97/99 mantém o caráter de excepcionalidade exigido para o emprego das FA nesse tipo de operação, com a finalidade de preservar a instituição e a sociedade diante dos fatos apresentados na seção 4.1.

Dessa forma, considera-se que essa norma não acompanhou a variação semântica dos fatos e valores atuais, desenvolvida pela situação lamentável da segurança pública, ou seja, não se envolveu dialética e complementarmente a eles, mantendo a integridade do relacionamento sadio das FA com a sociedade. Porém, no Decreto 3.897/01 se observam aparentes adaptações na possível tentativa de dar respaldo para o emprego das FA em Op GLO fora das condições de excepcionalidade exigidas.

Conclui-se ainda que as autoridades, diante dessa fática realidade na segurança pública, e dentro de um viés político, tentam adaptações normativas. Se arriscam a desconsiderar os impactos que esse emprego desmedido pode trazer para a instituição e para a sociedade com a finalidade de obter uma solução política e imediatista.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa se desenvolveu na busca da resposta à seguinte pergunta: tendo em conta as demandas, reiteradas, de segurança pública dos Estados, sem o caráter de excepcionalidade, e o clamor popular pela presença da tropa na rua, estaria o emprego das FA, em Operações de GLO, legitimado?

Essa pergunta fez-se pertinente pelo fato de ter-se observado, nos últimos tempos, a presença reiterada das FA nas ruas atuando sob a égide da GLO, não sendo essa a finalidade precípua da tropa.

Apesar da previsão constitucional de destinação das FA para esse fim, ficou claro que tal emprego ocorre por decisão e responsabilidade do Presidente da República e em situações excepcionais, após o esgotamento dos órgãos que possuem a destinação constitucional para a preservação da ordem pública, à luz do art. 144 da CF/88. A atuação deve acontecer em área definida, por tempo limitado e de maneira episódica, estando os OSP sob responsabilidade do comandante da operação.

Assim, buscou-se evidenciar que, devido as características peculiares das FA, sua atuação na GLO perfaz-se em meio a uma situação caótica e de colapso da segurança pública, o que justificaria o seu emprego. Contudo, se a atuação tem sido reiterada, a desordem está generalizando-se ou o emprego se banalizando.

Dessa forma, a pesquisa organizou dados que permitem compor um quadro compilado do que se trata a Op GLO; da sua base legal normativa; dos seus aspectos; e das competências jurídicas que envolvem a operação.

De posse desses dados, para obter um direcionamento conclusivo a respeito da legitimação, dentro do contexto atual da segurança pública e da valoração das FA pela sociedade para esse fim, utilizou-se como ferramenta a Teoria Tridimensional do Direito.

Conforme apontado, a teoria de Miguel Reale (1910-2006) descreve que a norma advém da integração de fatos, segundo valores. Os três elementos devem se correlacionar de forma que os fatos e valores converjam em uma norma. Ademais, a norma deve passar pelo crivo da autoridade que define uma das vias normativas possíveis. E essa via deve estar fora de objetivos políticos, nos quais se observam o apego a fatos e valores para uma solução imediatista, gerando atalhos normativos com o objetivo de desviar a atenção do problema real.

Nesse escopo, a pesquisa discutiu fatos e valores que envolvem o emprego das FA em Op GLO. Sob a lente da Teoria Tridimensional do Direito, analisou a nomogênese jurídica e as variações semânticas ocorridas, no processo legislativo específico, para a obtenção da resposta à pergunta objeto dessa pesquisa.

Nesse viés, considerou-se o fato de que o emprego atual, em Op GLO, traz severos prejuízos à instituição militar e aos seus componentes e observou-se que as normas apresentam posições controversas. Vale dizer, aparentemente, apresentam o subterfúgio de minimizar o fato da excepcionalidade, a qual deságua em prejuízos institucionais e individuais ao estrato militar da sociedade.

O Decreto 3.897/01 que teria como propósito regulamentar a LC 97/99, trouxe mais dúvidas do que a regulamentação em si, à medida que aparenta uma tentativa de legislar, também, sobre o tema. Mostra-se como uma aparente tentativa de adaptação normativa para o emprego da FA em Op GLO com critérios reduzidos de excepcionalidade, sendo considerado inconstitucional por juristas de renome.

Além disso, a LC 97/99 teve sua segunda alteração em 2010, ou seja, posterior ao Decreto, mantendo as condições de excepcionalidade previstas na LC de 1999. Sendo hierarquicamente superior ao Decreto, não removeu o pressuposto fundamental de esgotamento dos OSP, necessário para atuação das FA em Op GLO, bem como não buscou flexibilizar o emprego considerando as variações semânticas nos fatos e valores.

Nesse aspecto, conclui-se que o DL 1.001/69 (CPM) e o DL 1.002/69 (CPPM) não acompanharam a evolução normativa da LC 97/99, remetendo os crimes dolosos praticados por militares das FA contra civis à JC, o que promove uma insegurança nas ações militares pelo desamparo de um julgamento por um tribunal especializado, como é o caso da JMU. Além disso, constatou-se que há um esforço da PGR em retirar a competência da JMU para o julgamento de casos relacionados às Op GLO.

Diante do exposto, não se observou uma correlação dinâmica da realidade social (fatos e valores) com a estrutura normativa, descrita pela teoria de Miguel Reale como *Dialética de Complementaridade*.

Comprovou-se que, há sim tentativas de deslocamento da competência do tribunal castrense para o julgamento das ações em Op GLO.

Demonstrou-se que o excepcional se mostra comum, como no caso da Operação Carioca (2017), Brasília (2017) e Operação “O Rio quer segurança e paz” (2017). Sendo assim, pôde-se concluir que tendo em conta as demandas, reiteradas, de segurança pública dos Estados, sem o caráter de excepcionalidade, e o clamor popular pela presença da tropa na rua, o emprego das FA, em Operações de GLO, não se encontra legitimado.

Apresentada a conclusão, aduz-se que a sociedade deve ser melhor esclarecida sobre o papel constitucional das FA, bem como das condições e das graves implicações do seu emprego em Op GLO, de modo que exijam dos governantes dos entes federados a devida manutenção da segurança pública

Se as FA tiverem que ser empregadas em Op GLO, que seja diante da efetiva excepcionalidade que a situação exige, como a última instância para a Garantia da Lei e da Ordem.

REFERÊNCIAS

AÇÃO pede limites à Justiça Militar para julgar civis em tempos de paz. Sítio do STF. Brasília, DF, não paginado, 22 ago. 2013. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=246326>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

ARRUDA, João Rodrigues. O Uso político das Forças Armadas: e outras questões militares. Rio de Janeiro: Mauad, 2007. 168 p.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. Rio-Branco, grande estratégia e poder naval. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. Paginação irregular.

BARREIRA, Marcos; BOTELHO, Maurilio Lima. Exército nas ruas: da Operação Rio à ocupação do Complexo do Alemão. Revista Sinal de Menos. [S.l.], ano 5, n. 9, p. 60-74, 2013. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/wov39b7weqcaolm/SINAL_DE_MENOS_9.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição de 1967. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 17 jun. 2017. Não paginado.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 21 abr. 2017. Não paginado.

_____. Marinha do Brasil. Instrução Normativa nº 1/MB/MD, de 5 março de 2013. Diretrizes gerais para a atuação da Marinha do Brasil, no cumprimento da atribuição subsidiária conferida pelo art. 16-A da Lei Complementar nº 97/1999. Brasília, DF, 5 mar. 2013. 2 p.

_____. Ministério da Defesa. MD33-M-10: Garantia da Lei e da Ordem. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrina-militar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2017.

_____. _____. MD35-G-01: Glossário das Forças Armadas. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35_g_01_glossario_fa_4aed2007.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2017.

_____. Presidência da República. Decreto nº 3.897 de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da

ordem, e dá outras providências. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, 2017. Brasília, DF, 27 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 29 abr. 2017.

_____. _____. Decreto-Lei nº 1.001 de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, 2017. Brasília, DF, 21 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del1001.htm>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. _____. Decreto-Lei nº 1.002 de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, 2017. Brasília, DF, 21 out. 1969a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1002.htm>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. _____. 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. Casa Civil da Presidência da República, 2017. Brasília, DF, 9 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 27 abr. 2016.

CAVALCANTI, Ubyratan Guimarães. Múltiplos aspectos do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, n. 8, p. 32-46, 2006.

FRIED, Reis. O Poder Judiciário no Século XXI. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2017. Palestra proferida para o Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM) e para o Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS), em 19 jul. 2017.

JMU é competente para julgar militar que comete homicídio doloso contra civil, reafirma STM. Sítio do STM. Brasília, DF, não paginado, 17 de jun. 2016. Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/6219-stm-confirma-que-justicamilitar-da-uniao-e-competente-para-apreciar-homicidio-doloso-contra-civil>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

LOUREIRO, Cesar Lopes. Aspectos legais das Operações de Garantia da Lei e da Ordem. O Anfibio. Rio de Janeiro, n. 25, ano XXVI, p. 103-111, 2006.

MARTINS, Alexandre Marques da Silva. Os valores em Miguel Reale. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 45, n. 180, p. 263-277, out./dez. 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176575/000860623.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller. Autonomia na lei: as Forças

Armadas nas constituições nacionais. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 25, n. 73, p. 41-57, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n73/v25n73a03.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

MIRANDA, Jaime de Cassio. Considerações do MPM sobre a Operação Carioca. Sítio do MPM. Brasília, DF, não paginado, 22 de fev. 2017. Disponível em: <<http://www.mpm.mp.br/consideracoes-do-mpm-sobre-a-operacao-carioca/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na Constituição. Revista de informação legislativa. Brasília, v. 28, n. 109, p. 137-148, jan./mar. 1991. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175847>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

NEVES, Getúlio Marcos Pereira. O Juiz de Direito na Justiça Militar Estadual. Blog do autor. [S.l.], não paginado, 13 fev. 2011. Disponível em: <<http://gtneves.blogspot.com.br/2011/02/o-juiz-de-direito-na-justica-militar.html>>. Acesso em: 15 jul. 2017. set. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=247218>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Democratization, social crisis and the impact of military domestic roles in Latin America. Journal of Political and Military Sociology. California, Riverside, v. 33, n. 1, p. 5-24, summer, 2005. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/290712429_Democratization_social_crisis_and_the_impact_of_military_domestic_roles_in_Latin_America>. Acesso em: 17 jun. 2017.

PION-BERLIN, David. Cumprimento de missões militares na América Latina. Varia Historia. Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p. 627-643, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/vh/v28n48/08.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

REALE, Miguel. Teoria Tridimensional do Direito. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. 161 p.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. Utilização das Forças Armadas no Policiamento das Fronteiras, da Costa Marítima e do Espaço Aéreo. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Estudo, Brasília, 19 p. 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1599#>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

SILVA, Claudio alves da. O que é o Direito Operacional Militar? Jus Navegandi. [S.l.] 2016, não paginado. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/52714/o-que-e-direitooperacional-militar>>. Acesso em: 01 abr. 2017.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 22. ed. rev. e atu.

São Paulo: Malheiros, 2003. 878 p.

TARDÁGUILA, CRISTINA. O Exército, o político, o morro e a morte. Revista Piauí. Piauí, v. 46, não paginado, jul. de 2010. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/oexercito-o-politico-o-morro-e-a-morte/>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro: meados da década de 70 até os dias atuais. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002. 136 p.

VIANA, Nildo. Os Valores na Sociedade Moderna. Brasília: Thesaurus, 2007. 100 p.

VILLAS BÔAS, Eduardo Dias da Costa. [Debate sobre os projetos estratégicos das Forças Armadas e a Base Industrial de Defesa na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, publicado em 26 de setembro de 2015, na Internet]. Brasília, DF, em 24 set. 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SJN_mqfxC7Q>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. [Debate sobre os projetos estratégicos do Exército do Brasil na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, publicado em 24 de junho de 2017, na Internet]. Brasília, DF, em 22 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RFXH6hZeGvw>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. [Discurso proferido ao receber o Título de Doutor Honoris Causa do Instituto Brasiliense de Direito Público, publicado em 21 de junho de 2017, na Internet].

Brasília, DF, 20 jun. 2017a. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-doexercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/discurso-do-comandante-do-exercito-aoreceber-o-titulo-de-doutor-honoris-causa-do-instituto-brasiliense-de-direito-publico>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. Somos um país que está à deriva. Brasília, DF. Entrevista concedida ao jornal Valor Econômico em 17 fev. 2017b. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/4872438/somos-um-pais-que-esta-deriva>>. Acesso em: 15 jul. 2017. Não paginado.

ZAVERUCHA, Jorge. The “Guaranteeing Law and Order Doctrine” and the Increased Role of the Brazilian Army in Activities of Public Security. Nueva Sociedad. Enero-Febrero, n. 213, 2008. Disponível em: <<http://www.gsdr.com>>.

org/document-library/the-guaranteeing-law-andorder-doctrine-and-the-increased-role-of-the-brazilian-army-in-activities-of-public-security/>. Acesso em: 05 mai.2017.

_____. A crescente inserção das Forças Armadas na segurança pública. In: CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Orgs.). Homicídios no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 252 p.

COORDENAÇÃO INTERAGÊNCIAS EM DEBATE:

Uma Análise do relacionamento da Equipe de Assistência Social da Marinha e Agências Envolvidas na Resposta a Desastres Naturais na Brasil. O caso de Nova Friburgo.

Nádia Xavier Moreira

RESUMO

Estudo sobre o relacionamento entre a Equipe de Assistência Social da Marinha do Brasil e as principais agências envolvidas na Operação Serrana, especificamente em Nova Friburgo, no período de janeiro a fevereiro de 2011. Desastre e relações interagências constituem as categorias centrais desse trabalho. Trata-se de um estudo com uma abordagem metodológica de cunho qualitativa. Os sujeitos da pesquisa são três assistentes sociais e um bacharel em direito que compuseram as duas Equipes de Assistência Social da Marinha do Brasil, em atendimento às vítimas da família naval no desastre de Nova Friburgo. Utilizou-se como instrumento de coleta de dados um questionário com perguntas abertas e a análise documental. Os resultados do estudo apontaram que a intenção inicial da Marinha, ao deslocar essa equipe para Nova Friburgo, era atender a família naval da área vitimada pelo desastre. Entretanto, dada a magnitude da catástrofe e a confiança depositada pela sociedade local na Marinha, esses profissionais passaram a estabelecer relações com organizações civis, principalmente entidades religiosas e alguns órgãos da municipalidade. Tais relações foram realizadas com o objetivo principal de executar um trabalho colaborativo, visando à organização e à distribuição de donativos, não somente para o pessoal da Marinha, mas para todos os afetados. Sobressaiu-se, nesse sentido, a demanda pela função logística de transporte. Os resultados do estudo indicaram também que ocorreu o nível mais elementar de colaboração interagência entre a Equipe de Assistência Social da Marinha do Brasil e essas organizações: a minimização dos conflitos, pois os vetores envolvidos nesse trabalho de distribuição de donativos planejaram suas ações com independência, reunindo-se somente para ajustar procedimentos, com vistas à redução de

interferências mútuas. No que se refere às dificuldades encontradas pela Equipe em tais relacionamentos, o estudo identificou que estavam vinculadas ao ambiente de incerteza que permeia os desastres, bem como à ausência de um planejamento prévio no município para lidar com essas situações. No tocante ao aprendizado, em termos de relacionamento interorganizacional, o estudo identificou que a participação dos profissionais nesse tipo de operação contribuiu à ampliação do seu entendimento acerca da importância da construção de redes, do compartilhamento de boas práticas entre as organizações, da articulação de diferentes conhecimentos para que somem e se multipliquem àqueles já existentes para enfrentamento dos desastres. Acredita-se que tal aprendizado, se incorporado a prática desses profissionais e multiplicado, contribuirá para uma melhor preparação e atuação dessas equipes em ocasiões futuras.

Palavras-chave: Desastre, Relações interagências, Assistência social, Marinha do Brasil.

ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDN - Atlas Brasileiro de Desastres Naturais
CNM - Confederação Nacional dos Municípios
DASM - Diretoria de Assistência Social da Marinha
DBM - Doutrina Básica da Marinha
DGPM - Diretoria Geral de Pessoal da Marinha
DMD - Doutrina Militar de Defesa
EAS - Equipe de Assistência Social
EB - Exército Brasileiro
ECP - Estado de Calamidade Pública
EUA - Estados Unidos da América
FAB - Força Aérea Brasileira
FFAA - Forças Armadas
FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz
HCamp - Hospital de Campanha
HNMD - Hospital Naval Marcílio Dias
LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social
MB - Marinha do Brasil
MD - Ministério da Defesa
MI - Ministério da Integração Nacional
NEPED - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Desastres
OM - Organização Militar
ONGs - Organizações Não Governamentais
PBMC - Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas
RPC - República Popular da China
SASM - Serviço de Assistência Social da Marinha
SNPDEC - Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
UFSCar - Universidade Federal de São Carlos

INTRODUÇÃO

O acompanhamento e análise dos dados de desastres naturais no mundo e no Brasil indicam uma maior ocorrência desses fenômenos nas últimas décadas. Em anos mais recentes, o Japão, a República Popular da China (RPC), os Estados Unidos (EUA), as Filipinas, a Índia e a Indonésia foram os países mais atingidos por desastres como inundações, deslizamentos de terra, tempestades, terremotos, temperaturas extremas, tsunamis e furacões. Os episódios como o terremoto da China e do Haiti, nos anos de 2008 e 2010 respectivamente, o terremoto e o tsunami no Japão, em 2011, o tufão nas Filipinas, em 2013 evidenciam a magnitude e a gravidade de eventos dessa natureza¹.

No caso específico do Brasil, o Atlas Brasileiro de Desastre Naturais (ABDN, 2012) aponta que ocorreram, no período de 1990 a 2000, 31.909 desastres, dos quais 8.671 na década de 1990 e 23.238 na década de 2000, o que evidencia uma elevação de 73% no número de desastres em 10 anos. Os dados trazidos pelo ABDN também indicam que os desastres mais recorrentes no país são as estiagens, as secas, as inundações bruscas e alagamentos.

O estudo técnico desenvolvido pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2014), com dados da Defesa Civil, evidenciou que houve no Brasil, ao longo do período de 2003 a 2013, uma elevação dos atos administrativos de decretação municipal de situação de emergência (SE) e de estado de calamidade pública (ECP), reconhecidos através de portaria emitida pela Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional (SEDEC/MI). Nesse período, foram publicadas 18.391 portarias em 3.951 municípios do território nacional.

A SE se caracteriza por ser situação anormal, decretada em razão de desastre, que embora não excedendo a capacidade inicial de resposta do Município ou do Estado atingido, requer auxílio complementar para as ações de socorro e de recuperação. O ECP também é uma situação anormal, decretada em razão de desastre,

¹ Os tsunamis são ondas geradas por abalos sísmicos com grande energia. Originam-se em maremotos, nas erupções vulcânicas, nas explosões causadas por gases acumulados no subsolo do oceano, assim como também nos diversos tipos de movimentos das placas do fundo submarino. Já o furacão, é um ciclone tropical muito intenso, com ventos acima de 119 km/hora, girando no sentido horário no Hemisfério Sul e em sentido anti-horário no Hemisfério Norte ao redor de um centro de baixa pressão. Os furacões ganham nomes diferenciados de acordo com o lugar onde se formam. Eles são chamados de tufões no oeste do Pacífico, nas regiões do Japão, China, Coreia, Filipinas.

contudo, dada a magnitude dos danos, requer auxílio direto e imediato do Estado ou da União para as ações de socorro e de recuperação. (BRASIL, 2010)

A recorrência dos desastres vem impactando diretamente na vida humana, ocasionando um considerável número de pessoas desalojadas, desabrigadas, feridas, enfermas, mortas, dentre outros. Segundo a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ, 2014), apenas no ano de 2011 os desastres na serra fluminense somaram mais de 900 óbitos. As consequências materiais e financeiras também ocorrem e podem ser percebidas na destruição de instituições de saúde, educacionais, unidades habitacionais, infraestrutura pública etc. e no aumento dos gastos em ações de defesa civil. Ressalta-se que esses últimos passaram de pouco mais de R\$ 87 milhões, em 2004, para cerca de R\$ 1 bilhão e 926 milhões, em 2013. (CNM, 2014).

O documento elaborado pelo Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC, 2014) relaciona a ocorrência dos desastres a mudanças na temperatura média da Terra acima de 2°C. Esse fato vem ocasionando significativos desequilíbrios em ecossistemas fundamentais à sobrevivência da humanidade. Pois, à proporção que o planeta aquece, ocorrem também modificações nos padrões de chuva e temperatura e, conseqüentemente, eventos climáticos extremos como secas e chuvas intensas que podem gerar inundações, ondas de frio e de calor, tornam-se mais frequentes, com impactos importantes em todas as regiões do planeta.

O mesmo documento aponta que, além das mudanças climáticas, são fatores determinantes para a ocorrência dos desastres a pressão demográfica, o crescimento urbano desordenado, a pobreza, a migração rural, o baixo investimento em infraestrutura e serviços, e os problemas relacionados à governança com a coordenação intersetorial. Outros estudos que trataram dessa questão também evidenciaram tais aspectos. (VALENCIO e VALENCIO, 2011; QUARANTELLI, 2005).

A estrutura de comando e controle inerente das Forças Armadas (FFAA), aliada à sua capacidade de mobilização e logística, têm desempenhado um papel importante nos casos de desastre. No Brasil, a recorrência e a proporção tomada pelos desastres vêm ocasionando o frequente emprego das FFAA, notadamente em ações de resgate, de engenharia, de saúde e de assistência social às populações vitimadas. Os meios militares mais utilizados são as aeronaves usadas para o transporte de pessoal e itens de ajuda; a prestação de assistência médica, oferecida por meio de hospital de campanha e pessoal especializado; o emprego de pessoal perito, em Coordenação Civil-Militar e o levantamento de necessidades; e logística (ARAÚJO, 2013).

Esse cenário impõe às FFAA brasileiras o desafio e a necessidade de coordenarem seus esforços colaborativos com outras agências, entendidas como “organização ou instituição com estrutura e competência formalmente constituídas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, nacional ou internacional.” (BRASIL, 2012, p.14-46). Portanto, o termo interagência, nesse cenário, refere-se à parceria e à união de esforços realizados pela FFAA com órgãos governamentais e não governamentais, com vistas a atingir objetivos voltados a responder aos problemas advindos de situações desencadeadas por desastres.

A Marinha do Brasil (MB) vem participando de esforços colaborativos com outras organizações em eventos dessa natureza, em conjunto com as demais Forças singulares. Destaca-se, em anos mais recentes, a participação da MB nas Operações Itajaí-Açu (Estado de Santa Catarina, 2008), Enchentes (Estados de Pernambuco e Alagoas, 2010) e Serrana (região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, 2011).

Nesse contexto, esse trabalho tem como objetivo explicar como ocorreu o relacionamento entre a Equipe de Assistência Social (EAS) da MB e as principais agências envolvidas na Operação Serrana, especificamente em Nova Friburgo. A opção de limitar a análise do estudo na área da assistência social e nessa cidade justifica-se pelos seguintes fatores: o papel fundamental assumido pela assistência social nas situações do impacto e do pós-impacto dos desastres; foi em Nova Friburgo a primeira e única ocasião em que uma EAS da MB participou de uma operação nesses moldes, a qual exigiu um relacionamento dessa equipe com outras agências; e, a atuação da EAS da MB, nessa operação, esteve circunscrita a essa localidade.

Acredita-se que as lições extraídas pela EAS da MB daquele evento podem contribuir para o aperfeiçoamento do apoio prestado pela Força nessas situações, bem como para o aprimoramento das diretrizes, normas e protocolos de atuação da assistência social da MB em desastres. Alia-se a esses aspectos, a possibilidade de que o conhecimento apreendido pela EAS da MB ofereça elementos para aperfeiçoamento dos profissionais que fazem parte do sistema de assistência social da MB.

Ademais, os resultados desse estudo também podem oferecer contributos para elaborações normativas singulares, a exemplo de um Manual de Operações Interagência da MB, nos moldes do que ocorre no Exército Brasileiro (EB).

As categorias-chaves desse trabalho são desastre e relação interagências. Além da legislação nacional que trata do fenômeno e da tipificação dos desastres, os referenciais teóricos que servirão

de base para entendimento da primeira categoria estarão pautados no campo dos estudos da Sociologia dos Desastres, desenvolvidos no Brasil por pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Desastres (NEPED) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

A segunda categoria do estudo estará pautada nas publicações do Ministério da Defesa (MD33-M-12, 2012) e do Exército Brasileiro (EB20-MC-10.201, 2013), que versam sobre a doutrina das FFAA em operações interagências. A análise da relação interagência também estará fundamentada nos pressupostos teóricos de Raza (2012) e Moynihan, (2005).

Trata-se de um estudo com uma abordagem metodológica de cunho qualitativo. Pode-se nomear essa pesquisa como descritiva, pois tem como objetivo descrever o comportamento de uma dada população. Para Gil (2008), as pesquisas descritivas têm como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis.

Nesse estudo, o questionário constituiu a principal fonte de coleta de dados. Eles foram aplicados junto a quatro profissionais (três assistentes sociais e um bacharel em direito) que compuseram as duas EAS da MB na Operação Serrana.

O trabalho está estruturado nas seguintes seções:

1. Introdução;
2. Desastre – um conceito multidimensional e multicausal;
3. Coordenação interorganizacional – uma aproximação com o debate conceitual;
4. Atuação das FFAA em desastre – Operação Serrana;
5. Análise do relacionamento entre EAS da MB e as principais agências envolvida na Operação Serrana em Nova Friburgo.
6. Conclusão.

DESASTRE, UM CONCEITO MULTIDIMENSIONAL E MULTICAUSAL

Para Valencio (2014), os estudos dos desastres são orientados por duas teorias distintas: a teoria dos hazards e a teoria dos desastres. A primeira, com um enfoque mais determinista, agrega várias áreas das chamadas ciências duras. Guiada por uma racionalidade técnica, essa teoria aborda os desastres como uma ameaça natural externa, originados de fenômenos geográficos, temporalmente delimitados.

Dessa forma, ganham destaque nessa teoria os estudos de previsão, de monitoramentos, bem como as análises dos mecanismos e das probabilidades da eclosão dos eventos físicos, entendidos como causadores dos desastres.

Já a teoria dos desastres vincula-se ao campo disciplinar sociológico e trata a questão como um tipo específico de problema social. Essa teoria parte do entendimento de que as catástrofes, mesmo quando qualificadas como naturais, são primeiramente e, antes de tudo, fenômenos de caráter social, o que é evidenciado por meio da sua frequente ocorrência em localidades específicas, com impactos regulares e previsíveis.

Tal fato demonstra que há fatores sociopolíticos na persistência e nos desdobramentos desses acontecimentos. Percebe-se, assim, que as duas teorias abordam o fenômeno sob ponto de vista diferenciados:

enquanto no desastre entendido como acontecimento físico focam-se nas ameaças naturais, tais como chuvas, terremotos, tsunamis e o tipo de providência que se tomará será em relação à previsão a tais ameaças, no desastre entendido como construção social, o foco é na sociedade e as medidas para amenizar os desastres dirão respeito essencialmente às pessoas e seus lugares (SIENA, 2012, p. 48).

Entender os desastres sob o ponto de vista social, implica considerar o conceito de vulnerabilidade, o qual, segundo Watts e Bolhe (1993), é composto por três riscos: o primeiro, de ser exposto às situações de crise; o segundo, de não ter os recursos necessários para enfrentamento da situação; e, o terceiro, de sofrer consequências negativas após a exposição às crises. Adensando esse debate, Marandola Jr e D'Antona (2014) entendem o risco como a probabilidade de ocorrência do perigo, e, este último como a concretização do fato, do evento em si. Nessa perspectiva, um desastre implica a realização de um risco.

Portanto, as coletividades com maior vulnerabilidade são aquelas que se encontram mais expostas a riscos e, ato contínuo, a situações de desastres, pois suas condições sociodemográficas (arranjo familiar, identidade de gênero, condições migratórias, chefia etc.), sociais (insegurança, pobreza, desproteção, acesso aos serviços públicos etc.), ambientais (residência em áreas de risco, com barreiras geográficas), dentre outras, comprometem sua capacidade de antecipação, de resistência e de reestabelecimento do impacto.

Contribuindo nessa discussão, Gilbert (1998) concebe que as di-

versas abordagens sobre o conceito de desastre poderiam ser agrupadas em três principais paradigmas: o primeiro, moldado no contexto americano da Guerra Fria, toma o desastre como replicação de um modelo de guerra; o segundo, trata o desastre como expressão social da vulnerabilidade; e o terceiro, entende o desastre como um estado de incertezas geradas pelas próprias instituições.

Para fins desse estudo destaca-se o primeiro paradigma, pois é ele que, ainda que esteja em revisão nos EUA e nos demais países desenvolvidos desde os anos de 1980, vem orientando as ações de defesa civil no Brasil, encontrando-se fortemente presente no discurso e nas práticas estatais brasileiras sobre os desastres, nomeando-os como naturais. (VALENCIO, 2014; SIENA, 2012). Vale observar que, ao se naturalizar os desastres, evitam-se questionamentos mais amplos sobre o processo sócio-histórico, através do qual se desenrola a dinâmica socioespacial. Tal processo está no cerne dos danos e prejuízos a certas comunidades.

Tratar o desastre como uma espécie de guerra, implica considerar o acontecimento físico (as chuvas, a exemplo) como um agente externo (o inimigo) que causa impacto (uma desordem) sobre as comunidades humanas e frente a ele deve-se monitorar para controlar, dissuadi-lo e retornar ao estado de normalidade inicial. (GILBERT, 1998).

O conceito de desastre adotado pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) brasileiro e que orienta o planejamento de suas ações de prevenção, previsão e respostas a esse fenômeno concebe desastre como o “ resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais” (BRASIL, 2010).

Destaca-se que o SINPDEC é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil; portanto, é esse marco conceitual que direciona a conduta das diversas agências que fazem parte do SINPDEC².

² O SINPDEC é gerido pelos seguintes órgãos: O Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), órgão consultivo; órgão central, a ser definido em ato do Poder Executivo Federal, com a finalidade de coordenar o sistema, contará com representantes da União, dos Estados, dos Municípios e da sociedade civil organizada. A configuração do CONPDEC consta no Decreto n. 7.257, de 10 de dezembro de 2010.

Faz-se importante ainda observar que a organização da Defesa Civil impõe um caráter interorganizacional em sua atuação, na medida em que prevê em sua estrutura a participação de várias organizações oriundas de níveis e de áreas diferenciadas, dentre elas as FFAA. Ressalta-se que essas últimas, pautadas em suas atribuições legais, têm sido chamadas a cooperar com a Defesa Civil nas situações de desastres, quando as capacidades civis são ultrapassadas, particularmente nas seguintes fases de resposta:

a) ruptura/emergência: ocorrida no momento da manifestação concreta do impacto do desastre. Essa fase evidencia o confronto entre o grau de preparação do sistema social e os efeitos produzidos pelo desastre.

b) reconstrução/desenvolvimento social: ocorrida no pós-desastre. Nessa fase, confrontam-se interesses divergentes, representações e domínios de variados âmbitos, disputando-se interesses e modelos distintos de intervenção social. Nessa fase, há tendência dos atores envolvidos em atuar no sentido de recuperar as estruturas sociais econômicas e físicas preexistentes ao desastre (RIBEIRO, 1995).

Os desafios advindos desse cenário impõem às FFAA a necessidade de uma competência de coordenação de esforços colaborativos com as outras organizações, pois o incremento de tal capacidade contribuirá para maior eficiência da resposta ao acontecimento. Haja vista que, conforme demonstrado por Araújo (2013), experiências vivenciadas em desastres naturais indicam que a melhoria na prestação de socorro às vítimas ocorrerá por meio de maior cooperação e coordenação entre as diferentes organizações e indivíduos participantes da resposta a calamidades públicas.

Vale acrescentar que já existe uma significativa produção teórica no meio acadêmico sobre as relações e a coordenação interorganizacionais. As contribuições desses estudos são, com as devidas adequações, apropriadas pela doutrina militar brasileira sobre a coordenação interorganizacional. Nessa perspectiva, a seção a seguir busca uma aproximação com essas teorias, com vistas a estabelecer seu ponto de contato com a doutrina das FFAA que versa sobre tal questão.

COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL – UMA APROXIMAÇÃO COM O DEBATE CONCEITUAL

As relações interorganizacionais ou interagências não se apresentam como novidade das últimas décadas. Afinal, há tempos,

ainda que através de interações simples, desarticuladas e por vezes despropositais, as organizações estabelecem relações para compartilhar conhecimento, atingir objetivos em conjunto, obter recursos materiais e imateriais, de maneira cooperativa e harmoniosa, ou de modo competitivo e conflitivo.

Assim, percebem-se rotineiramente diferentes fenômenos interorganizacionais ocorrendo entre empresas privadas, públicas, organizações não governamentais, entidades voluntárias, organizações multilaterais etc. Entretanto, as relações interorganizacionais ou interagências, tratadas nesse estudo, encontram-se diretamente vinculadas ao objetivo de institucionalização dessas trocas e articulações entre diferentes agências, no âmbito da gestão pública brasileira, com vistas à consecução de propósitos comuns.

O fenômeno interorganizacional como objeto de estudo de diversos campos disciplinares de conhecimento (economia, sociologia, administração, política, dentre outros) ocorreu, notadamente, a partir da segunda metade do Século XX. (ARAÚJO, 2013). Importa destacar que a divulgação do termo interagência e sua consequente expressão “cooperação interagência” é bem recente no Brasil. Logo, o uso desse termo não é da linguagem comum

dos brasileiros, tampouco é usual sua utilização no meio acadêmico³. Sua popularização no mundo se intensificou, sobretudo depois da década de 1980, quando passou a ser utilizada de um modo maior nos EUA e Reino Unido. (SOUZA e GARCIA, 2014).

Neste trabalho as expressões interorganizacional e interagência (termo utilizado pelas FFAA brasileiras) serão consideradas com significado similar. Consequentemente, as relações interagências e interorganizacionais serão tratadas como expressão de um mesmo fenômeno.

Para Raza (2012), os entendimentos acerca da cooperação interagência na esfera governamental encontram-se relacionados a dois significados: um abstrato, vinculado a princípios genéricos, relacionados a mecanismos e instrumentos para assegurar eficiência,

³ Nas pesquisas realizadas para elaboração desse estudo, o número de produções acadêmicas nacionais e internacionais localizados com a palavra-chave interorganizacional é muito maior do que o número encontrado com o termo interagência. A título de ilustração, realizou-se uma busca exploratória no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no período de 18 a 21 de julho do corrente ano, com as palavras-chaves relações interorganizacionais e relações interagências. Por meio desta busca, foram identificados 22 teses e 42 dissertações que versavam sobre relações interorganizacionais e apenas duas dissertações que tratavam das relações interagências.

eficácia e efetividade na gestão pública. Tal concepção é expressa no âmbito do discurso. E outro significado prático, por meio do qual esses discursos se materializam em decisões concretas de cooperação. Segundo o autor, a emergência de uma coordenação interagência somente se justifica pela necessidade da formação de um agrupamento de atores (agências) com a finalidade de atingirem objetivos comuns, os quais não possam ser alcançados individualmente.

Nesta linha de pensamento, Souza e Garcia (2014) entendem que um trabalho conjunto, demandante da participação de duas ou mais organizações, implicará necessariamente no estabelecimento de relacionamentos entre essas últimas, os quais constituem relações interorganizacionais. Complementando esse debate, Moynihan (2005) esclarece que o trabalho interagência acontece quando mais de uma instituição atuam juntas, num esforço colaborativo, sob a orientação de um plano formal, que torne possível seu emprego tanto em nível estratégico como tático.

Esses aportes teóricos se fazem presentes na doutrina das FFAA. Tal aspecto pode ser identificado no conceito de operações interagências, adotado pelo manual MD33-M-12, que versa sobre essa questão. Segundo o MD, as operações interagências constituem na

interação das Forças Armadas com outras agências, com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes, que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (BRASIL, 2012, p 14-46).

Logo, para as FFAA, a materialização do ambiente interagência ocorre por meio de sua interação com outros órgãos e agências, sejam elas estatais ou não. Frequentemente, as operações desencadeadas nesses ambientes possuem como principais características a multifuncionalidade, a complexidade e a interdependência (BRASIL, 2013).

O conceito estruturante de toda relação interagência é o de colaboração. Observa-se, porém, o uso deste conceito de modo indistinto com o de cooperação e coordenação. Conquanto os três conceitos estejam inter-relacionados, os mesmos, segundo Raza (2012), possuem diferenciações. A cooperação interagências caracteriza-se por relacionamentos institucionais menos formais. Já a coordenação, a despeito de demandar arranjos organizacionais mais elaborados à consecução de um propósito, busca garantir que as atividades de uma agência considerem aquelas das demais envolvidas. Para o autor, a colaboração interagências se expressa como uma síntese das funções de cooperação e coordenação na dinâmica entre agências.

Destaca-se que é esse também o entendimento de colaboração presente na doutrina militar, especificamente no manual EB20-MC-10.201, que trata das “Operações em ambientes interagências”. O documento conceitua a colaboração interagências como uma “síntese da cooperação e coordenação na dinâmica de interação entre as agências, colocando a primeira como condição para segunda”. (BRASIL, 2013, p 3-8).

Conforme já mencionado neste trabalho, as FFAA têm sido requisitadas a participar de tarefas diferenciadas da sua tradicional missão de defender a integridade territorial do país e de protegê-lo de agressões externas. Citam-se como exemplos dessas atuações a segurança de grandes eventos internacionais, a garantia da votação e apuração eleitoral, o restabelecimento de áreas dominadas pelo crime organizado em grandes centros urbanos, o emprego em situações de calamidade públicas, ocasionadas por desastres.

Em tais circunstâncias, as FFAA vêm atuando em operações, de caráter temporário, com organizações que possuem competências, métodos e cultura organizacional estranhas a militar. Para Leiner (1997), a hierarquia constitui em elemento chave para compreensão da cultura militar, para a separação dos mundos castrense e civil. É ela que determina uma inteligibilidade para todo o campo militar, desde suas relações formais até as relações entre militares externas à cadeia de comando.

Em artigo publicado na *Military Review*, Davis Jr. (2010) destaca que no ambiente interagência, face à cultura organizacional de cada órgão, o envolvimento e o compromisso deste último apresentam-se em níveis diferenciados. Para o autor, diferentemente das FFAA, a cultura interagências não opera segundo uma forte hierarquia, haja vista não haver em tais relações uma única cadeia de comando. Nas operações em ambientes interagências, o comandante militar não pode comandar todos atores atuantes no cenário. Dessa forma, deve-se buscar a colaboração com vistas a se construir o consenso para alcançar essa unidade de esforços. Tal aspecto, segundo Davis Jr., resulta em efeitos positivos.

O autor destaca ainda seis princípios, por ele intitulados de “seis Cs”, a serem observados visando ao cumprimento da missão em ambientes interagências: consenso, coordenação, cooperação, compromisso, concessões e comunicação. É oportuno notar que esses mesmos princípios se fazem presentes na publicação EB20-MC-10.201 (2013), no item que expõe os fatores de êxito nas operações em ambientes interagências. Já o manual MD33-M-12 (2012) coloca nove fatores preponderantes nesses tipos de operações: colaboração, capacidade, consenso, conhecimento, seletividade, unidade de esfor-

ços, flexibilidade, resultados e integração. Pode-se, assim, afirmar que a doutrina das FFAA brasileiras se nutre do arcabouço teórico elaborado no meio acadêmico acerca das relações interorganizacionais, vindo a apropriar-se e a incorporar em seus manuais os conceitos e os debates atuais produzidos sobre a questão.

No interior deste debate, faz-se importante ainda destacar o consenso existente nos estudos sobre a atuação de entidades interorganizacionais temporárias em contexto de desastres. Tais estudos concordam que a eficiência, a eficácia e a efetividade nas respostas às causas e às consequências a esse tipo de fenômeno ocorrerão por meio do trabalho colaborativo entre as diversas organizações e indivíduos envolvidos com a questão. (MOYNIHAM, 2005).

Essa conclusão vê-se também refletida em uma das passagens da obra *“What is a disaster?”* (1998), referência no debate internacional sobre o tema desastre. Nessa produção, Enrico Quarantelli sinaliza a importância do trabalho conjunto e da colaboração entre as diversas organizações envolvidas nas respostas aos desastres.

Para o autor, desastre é uma crise que exige foco no processo coletivo de planejamento. Segundo Quarantelli, não se trata, pois, de gestores produzirem planos escritos, veiculá-los como uma panaceia, formalizando intenções públicas com o bem-estar dos grupos vulneráveis, mas promoverem efetivamente interações e relacionamentos que permitam trocas de conhecimento, treinamentos conjuntos e capacidade ampliada de avaliação, de apoio mútuo, bem como se comprometendo com a atualização/socialização constante das informações.

Feitas essas considerações, a seção a seguir discutirá a participação das FFAA, com destaque para MB, em esforços colaborativos com a Defesa Civil durante a fase de resposta ao desastre ocorrido em 2011 na região serrana fluminense, o qual desencadeou a Operação Serrana, ocasião em que atuou a EAS da MB em Nova Friburgo.

ATUAÇÃO DAS FFAA EM DESATRE – Operação Serrana

A Doutrina Militar de Defesa brasileira (DMD, 2007) encontra-se referenciada em marcos legais, nacionais e internacionais, que versam direta ou indiretamente sobre a atuação das FFAA. Este documento “aborda os fundamentos doutrinários, que visam ao emprego de forças militares na defesa da Pátria e em outras missões previstas na Constituição Federal, nas leis complementares e em outros diplomas legais.” (BRASIL, 2007). A DMD prevê, no capítulo VI, o emprego das FFAA em situações de não guerra (quando não

envolvem o combate propriamente dito), a atribuição subsidiária de: “cooperação com [] a defesa civil. Integram essas atribuições [] o atendimento às solicitações, [], de órgãos governamentais; e a participação em planos e programas públicos.” (BRASIL, 2007).

Tal atribuição também é prevista na Doutrina Básica da Marinha (DBM, 2014), quando prevê a atuação do Poder Naval nas atividades benignas⁴, nelas se enquadrando a cooperação com as atividades de defesa civil, visando “contribuir com as ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas, destinadas a evitar ou atenuar os efeitos dos desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social.” (BRASIL, 2014, p. 5-6).

Entender a atuação das FFAA em situações de desastres como uma de suas atividades subsidiárias, implica considerar seu emprego em eventos desta natureza como auxílio, apoio ou reforço ao SINPEC, e nunca, como sua missão principal ou responsabilidade.

O SINPEC é a instância que responde e coordena as ações de proteção e defesa civil em todo o território nacional e tem por finalidade planejar e promover ações de prevenção de desastres naturais, minimizar danos e socorrer as populações vitimadas. A Secretaria Nacional de Defesa Civil (SNDC)⁵, constitui o órgão central do SINPEC no âmbito federal, que desenvolve ações da política de redução de desastres no país, visando articular um conjunto de ações para redução de riscos nas áreas urbanas. Portanto, a gestão dos desastres no Brasil é de responsabilidade predominantemente civil, realizadas de acordo com a orientação e as capacidades do Estado brasileiro.

As FFAA vêm sendo empregadas nas respostas a desastres de grandes proporções no país. O Plano de Emprego das FFAA em Caso de Desastres considera que, dadas algumas características das FFAA, como rapidez de resposta, atuação em todo território nacional, eficiente estrutura de comando e controle, transporte e logística, elas estão em condições de melhor cooperar diretamente com os governos estaduais e/ou municipais nas respostas aos eventos desta natureza. (BRASIL, 2013).

⁴ A DBM conceitua como atividades benignas “aquelas, desenvolvidas no País ou no exterior, em que o Poder Naval, com suas estruturas organizadas e autossustentáveis e com capacidades e conhecimentos especializados, atua com o propósito de contribuir com a ordem social, não sendo admitido o emprego da força.” (BRASIL, 2014, p. 5-1).

⁵ Ministério da Integração Nacional (MI) é o órgão responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica do SINPEC, através da SNDC. O SINPEC é composto pelos órgãos e entidades da União responsáveis pelas ações de Defesa Civil e pelos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele aderirem e objetiva planejar, articular e coordenar as ações de Defesa Civil em todo país.

Acrescenta-se a esse aspecto, a imagem positiva projetada junto à população, por meio dessa participação, expressa na própria DMD, quando entende o envolvimento das FFAA, nestes tipos de atividades, como forma de promover sua identificação com a população local e de integrá-las “com a sociedade, principalmente, com respeito às classes mais carentes e mais afastadas dos grandes centros”. (BRASIL, 2007, p. 45-48).

Assim, tem sido observada, em anos mais recentes, a intensificação da atuação das FFAA em atribuições subsidiárias de cooperação com a Defesa Civil. Dentre essas atuações, destaca-se neste estudo a Operação Serrana, desencadeada no ano de 2011.

O Estado do Rio de Janeiro, em janeiro de 2011, na região serrana, foi palco de um dos maiores deslizamentos de terra da história do Brasil. O desastre foi considerado como o décimo pior deslizamento do mundo na última década. A tragédia impôs graves danos à infraestrutura, à economia e à geografia da região afetada. Estima-se que essa ocorrência tenha atingido 20 municípios da região, afetando 90 mil pessoas, das quais 30 mil ficaram desabrigadas ou desalojadas e 916 foram vítimas fatais (BANDEIRA *et al.*, 2011). Tal tragédia impôs ao poder público a responsabilidade de responder às suas consequências quanto às suas causas⁶.

A combinação de chuvas fortes com condições geológicas específicas da região foi fator determinante para o desastre: enxurradas de lama, pedras, árvores e detritos vieram abaixo, arrastando tudo pelo caminho. Atenta-se que nessa rota havia dezenas de imóveis, desde favelas a casas de alto padrão e hotéis. As chuvas também ocasionaram cheias das nascentes dos rios, no alto das montanhas, o que levou a enchentes dos rios e a inundações das cidades.

Dessa forma, ruas foram cobertas por um mar de lama, com a consequente destruição de casas, empilhamentos de carros e muitos óbitos. Ademais, a queda de pontes em rodovias deixou cidades isoladas, aspecto que agravou a situação de moradores, os quais já não contavam com serviços essenciais básicos como água potável, luz e comunicações de qualquer tipo.

Nesse contexto, diante do cenário de calamidade apresentado, as

⁶ Há consenso por parte de especialistas que muitas das mortes ocorridas na região serrana poderiam ter sido evitadas com políticas públicas eficientes. Durante décadas, assistiu-se na região à omissão ou mesmo ao estímulo, do poder público, ao loteamento de áreas de risco. Tal fato coloca o modelo de organização das cidades no centro do debate sobre os desastres, o qual deve passar necessariamente pela reflexão acerca do crescimento urbano desordenado, do adensamento populacional e da carência de planos de ocupação do espaço urbano.

FFAA, baseadas no arcabouço legal para emprego em fenômenos dessa natureza⁷, responderam à solicitação do Governo do Estado do Rio de Janeiro e desencadearam a Operação Serrana, passando, então, a cooperar com a Defesa Civil no apoio à população vitimada. De um modo geral, essa cooperação consistiu no apoio aos órgãos de Defesa Civil dos municípios afetados, na execução de tarefas logísticas.

Dentre essas atividades, destaca-se a desobstrução de vias interditadas, realizada por meio do emprego de viaturas especializadas do EB, dotadas de ganchos. Tal atividade foi essencial para tornar possível o deslocamento dos meios de socorro. As FFAA também contribuíram na recuperação da mobilidade da população, por meio do trabalho de lançamentos de pontes (montaram-se duas pontes: uma sobre o Rio Grande e outra sobre o Rio Paqueta). As FFAA ainda atuaram na realização de buscas e salvamentos, haja vista que o Corpo de Bombeiros enfrentava grandes dificuldades para a realização de buscas e salvamentos nas primeiras setenta e duas horas após o desastre. (ARAÚJO, 2013).

Ademais, as FFAA contribuíram no trabalho de distribuição de suprimentos emergenciais, de transporte de desabrigados/desalojados e da evacuação de feridos. O transporte das doações de outras regiões do Brasil para o Rio de Janeiro foi realizado pela Força Aérea Brasileira (FAB), que disponibilizou aeronaves, caminhões e carretas. Também foi imprescindível a utilização de helicópteros das FFAA para o transporte aéreo de suprimentos para o acesso às regiões mais remotas. No tocante às atividades de saúde, os hospitais de campanha das FFAA ofereceram atendimentos ambulatoriais em especialidades de clínica médica, ortopedia, pediatria, ginecologia e odontologia. (BANDEIRA ET AL, 2011).

É importante destacar que nas operações militares busca-se assegurar a, sobretudo, “Unidade de Esforços [] pela Unidade de Comando, que é baseada na designação de um único comandante com a autoridade para dirigir e coordenar os esforços de todas as forças subordinadas em busca de um objetivo comum.” (SANTOS, 2013, p. 3).

Dessa forma, para o cumprimento da missão, o Comandante do EB, por determinação do Ministro da Defesa, nomeou um

⁷ O amparo legal para emprego das FFAA em desastres encontra-se na lei complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004, e pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, que determina às Forças Armadas cooperar com a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.

Comandante das Forças Militares, não estando sob essa autoridade as Forças Estaduais. Esse comando estabeleceu um centro para a coordenação das operações militares federais. A MB e a FAB nomearam um representante como elemento de ligação para atuar nesse centro. Aliado a essas iniciativas, instalaram-se, ainda, em coordenação com a Defesa Civil, centros de operações interiores nas áreas afetadas.

A atuação da MB nesta operação concentrou-se na Região de Nova Friburgo. Ressalta-se que foi Nova Friburgo a cidade com maior número de vítimas na tragédia, seguida por Teresópolis, Petrópolis, Sumidouro, São José do Vale do Rio Preto e Bom Jardim.

Nesta perspectiva, a MB ativou um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais, composto pela Unidade Médica Expedicionária e por componentes de comando, segurança e apoio. O Grupamento para a tarefa de apoio de saúde instalou um Hospital de Campanha em Nova Friburgo. Também foram empregados dois helicópteros da Força Aeronaval em missões de transporte de pessoal e material, apoio de resgate às vítimas e distribuição de suprimentos. Outra ação realizada foi a ativação de um posto de atendimento do Serviço de Assistência Social da Marinha dentro do Sanatório Naval de Nova Friburgo, destinado ao atendimento do pessoal da Marinha residente naquela cidade. (ARAÚJO, 2013).

O estudo de Araújo (2013) indica ainda que, além do governo do Estado, as agências com que as FFAA se relacionaram na Operação Serrana, demandando coordenação visando a esforços colaborativos foram: as prefeituras das cidades atingidas, a Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, a Força Nacional de Segurança, o Corpo de Bombeiros Militar e as polícias Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro, além de algumas Organizações Não Governamentais (ONGs)⁸.

Dessa forma, a seção a seguir volta-se à análise do relacionamento interorganizacional, realizado pela EAS da MB, que atuou nesse episódio de desastre em Nova Friburgo, tanto em atendimento a família naval quanto em cooperação com a política de assistência social local.

⁸O mesmo estudo analisou as situações que originaram dificuldades à coordenação das FFAA nas Operações Itajaí-Açu, Enchentes e Serrana, considerando fatores como: 1) incerteza do ambiente; 2) tempo de duração limitado; 3) relacionamento entre as organizações; 4) e atributos das diferentes organizações. Os resultados da análise comparativa das três operações apontaram que esses fatores foram problemas em todas elas.

RELACIONAMENTO INTERORGANIZACIONAL EM ANÁLISE

Essa seção tem como objetivo explicar como ocorreu o relacionamento entre a EAS da MB e as agências envolvidas nas respostas ao desastre em Nova Friburgo. Sua elaboração pautou-se em fontes documentais e nas respostas obtidas através dos questionários, aplicados junto aos profissionais que compuseram as duas EAS na ocasião do evento. (Vide apêndices B, C, D e E).

Importa inicialmente destacar que a recorrência dos desastres vem exigindo da política de assistência social⁹ o apoio e a proteção às famílias. Essa últimas intensificam sua vulnerabilidade diante de fenômenos desta natureza, seja com um trabalho de atendimento emergencial a esses últimos, visando garantir o acesso a bens e a serviços necessários à sua sobrevivência e à sua manutenção; e/ou com uma atuação de orientação, informação e acompanhamento a esses segmentos.

Afinal, entende-se que a dor com as perdas (humanas e material) e outras consequências da vivência de uma situação de desastre é agravada pela falta de cuidado das instituições, pelo abandono sofrido, por não ter a quem recorrer, por não ser ouvido, pela falta de respostas. (VIANA et al., 2014).

Nesta perspectiva, visando prestar uma maior assistência a seu pessoal, a MB, logo após o desastre de Nova Friburgo, determinou que se disponibilizassem, em caráter emergencial, todos os serviços da assistência social institucional, o que passou a ocorrer a partir de 14 de janeiro de 2011.

Afinal, a fúria das águas não fez distinção de segmento social na composição dos grupos severamente afetados pelo desastre e atingiu pessoas da família naval residentes na região. Os atendimentos, no âmbito da assistência social, estiveram restritos ao pessoal militar e servidores civis da ativa e reserva, bem como a seus dependentes e pensionistas, não sendo estendidos à população local.

O atendimento para a população local afetada foi realizado no âmbito da saúde, em Hospital de Campanha (HCamp), instalado no estacionamento da Prefeitura de Nova Friburgo (centro da cidade), o qual funcionou 24 horas para atendimento ampliado à população civil. Destaca-se que o HCamp dispunha de uma assistente social

⁹ A assistência social é direito social, uma política pública, componente da seguridade social brasileira, cujos pilares de sustentação estão na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993. A assistência social é um direito integrante da cidadania brasileira.

do Hospital Naval Marcílio Dias (HNMD) em sua equipe de profissionais.

O apoio social foi realizado em um posto de atendimento, montado nas dependências do Sanatório Naval de Nova Friburgo (SNNF), local onde foram disponibilizados todos os programas de assistência social da MB. A prestação dos serviços ocorreu por meio da intervenção técnica da EAS composta por uma assistente social e uma bacharel em direito, ambas militares e lotadas no Serviço de Assistência Social da Marinha (SASM). Essa equipe atuou em sistema de rodízio.

Esclarece-se que o SASM é o Órgão de Execução do Serviço de Assistência Social (OES) responsável pelo atendimento na área de Nova Friburgo. A OM tem ainda como uma de suas tarefas prestar assistências jurídica, psicológica e de serviço social ao pessoal militar e servidores civis das OM apoiadas e aos inativos, bem como a seus dependentes, na área do Comando do 1º Distrito Naval (DN).

Vale observar que o apoio e a proteção social à população atingida por situações de emergência e de calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenção à provisão de materiais, conforme as necessidades detectadas, encontra-se prevista na Tipificação Nacional dos Serviço Socioassistenciais do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, 2009). Essa tipificação constitui um dos poucos documentos, no âmbito da assistência social, que faz menção direta aos grupos sociais afetados pelos danos dos desastres.

A atuação inicial da EAS esteve em sintonia com o previsto no referido documento, pois, face à situação de calamidade pública apresentada, os primeiros atendimentos da equipe focaram-se na prestação de assistência emergencial, com vistas ao acolhimento de famílias à oferta de alojamento provisório. Realizou-se ainda o levantamento dos militares residentes nas áreas em risco ou que estavam isoladas, conforme exposto no depoimento a seguir:

A nossa equipe realizou o levantamento das famílias navais atingidas pelo desastre e suas reais necessidades de assistência [...]. Para apoiar essas famílias, foram concedidas cestas básicas, leites especiais, fraldas infantis e geriátricas, materiais de limpeza, materiais de higiene pessoal etc. Às famílias que se encontravam nas áreas de riscos e que não tinham a possibilidade de abrigar-se em casa de parentes, foram disponibilizados alojamentos no Sanatório Naval (Q1).

Nota-se ainda que após a situação de emergência, a equipe passou a realizar o monitoramento das famílias alojadas em residências de familiares e amigos em situação de vulnerabilidade, em decorrência das perdas materiais extensas, conforme exposto no relatório

da DASM à Diretoria Geral do Pessoal da Marinha (DGPM) sobre o apoio social à família naval em Nova Friburgo.

A instalação do posto de atendimento social no SNNF facilitou o acesso dos usuários aos serviços prestados, tendo em vista que possui uma expressiva representatividade na cidade de Nova Friburgo, funcionando como unidade de apoio à família. Ademais, o SNNF se constituiu como unidade de referência na recepção e distribuição de donativos oriundos da sociedade civil, pois a OM, na ocasião do pós-impacto do desastre, apesar de não se apresentar como ponto de doação, foi reconhecido pela população local como ponto seguro de apoio e distribuição igualitária. (MARQUES, 2012).

A tarefa de organização e distribuição de donativos demandou da EAS da MB um relacionamento com organizações locais da sociedade civil, notadamente, com instituições religiosas. Conforme relato dos profissionais, o SNNF constituía-se em uma referência na cidade e muitas pessoas buscavam a instituição para oferecer donativos. Nesse momento, algumas Organizações Não Governamentais (ONG) entraram em contato para que a EAS apoiasse com estrutura de acesso (aeronaves e caminhões). Dado que o SNNF recebeu muitos donativos, a EAS organizou kits para doações, estabelecendo prioridade de doação para crianças abrigadas em escolas e igrejas, com o apoio de ONG que atendem crianças órfãs. (BRASIL, 2011).

O relatório sobre o apoio social à família naval em Nova Friburgo (BRASIL, 2011) indica que o contato da EAS com órgãos da municipalidade, como as Secretarias municipais de Saúde e de Assistência Social, contribuiu para a divulgação dos serviços prestados pela assistência social da MB à família naval local, na medida em que essas instituições também se incumbiram de repassar informações acerca do apoio assistencial oferecido pela MB a seu pessoal afetado pelo evento.

Acrescenta-se a esse aspecto que as orientações prestadas pelas secretarias municipal de Assistência Social à EAS quanto aos abrigos disponibilizados, à documentação civil, à liberação dos atestados de óbito e ao cadastro para aluguel social foram fundamentais nos encaminhamentos prestados pela EAS junto aos seus usuários. Portanto, em situações adversas como os desastres, as quais envolvem perda de recursos humanos, materiais e simbólicos, torna-se necessária uma estrutura eficiente de informações, capaz de orientar os diversos sujeitos sociais envolvidos com a questão.

As respostas, extraídas dos questionários, apontaram ainda relações estabelecidas entre a EAS da MB com as Secretarias mu-

nicipais de Assistência Social e de Saúde. Haja vista que duas profissionais relataram que, diariamente, conversavam com a equipe de assistência social do município, a fim de detectar a existência de vítimas vinculadas à MB. Relataram ainda que a articulação entre essas duas secretarias foi essencial para referenciar os usuários num momento de reestruturação e readaptação dos serviços de assistência.

A análise dos relatos dos profissionais permite identificar relacionamentos informais estabelecidos entre a EAS e as demais agências envolvidas nas respostas ao desastre. Pois, ainda que a EAS tenha interagido e executado um trabalho conjunto de distribuição de donativos com entidades religiosas e acessado órgãos municipais, essas relações ocorreram de modo espontâneo, não institucionalizado e sem a orientação de um planejamento comum.

Logo, tomando a contribuição de Raza (2012), que caracteriza a cooperação interagência por um menor formalismo nos relacionamentos institucionais, pode-se dizer que o relacionamento interagência realizado pela da EAS da MB na Operação Serrana ficou no âmbito da cooperação. É possível ainda se afirmar, à luz do manual EB20-MC-10.201 (BRASIL, 2013), que o nível de colaboração ocorrida entre a EAS junto às demais organizações foi o nível mais baixo, de minimização de conflitos, nos qual os planejamentos entre os setores envolvidos são feitos em separado, ocorrendo reuniões apenas para se evitar interferência mútua.

De um modo geral, os profissionais da EAS da MB não identificaram problemas no relacionamento com as organizações que estabeleceram relações. Tais relacionamentos foram definidos como harmoniosos e amistosos.

Acredita-se que essa percepção advém do tipo de trabalho que realizaram junto com essas organizações, pois, conforme já discutido nesse estudo, em situação de ajuda humanitária à população atingida por calamidade pública, os meios militares mostram-se fundamentais à satisfação de suas necessidades básicas. No caso da situação em tela, a cooperação ocorrida entre a EAS e as demais agências tinha o objetivo comum de fazer com que os donativos fossem recolhidos e destinados a quem de fato necessitava, de modo célere.

Para isso, o emprego da EAS, tanto na organização como no transporte dos donativos, foi um aspecto importante ao êxito do trabalho.

Segundo relato dos profissionais, o equipamento militar foi fun-

damental para que famílias não passassem fome ou sede, pois foi através de aeronaves e caminhões que a EAS acessou as áreas mais afetadas.

Mormente a grande maioria dos profissionais tenha avaliado como positivo o relacionamento interorganizacional, eles também identificaram algumas dificuldades que se apresentaram na ocasião, as quais estavam diretamente ligadas à situação de calamidade em que a cidade se encontrava. Destacaram que as dificuldades não foram nas relações, mas na sistematização e organização das ações: como organizar, o que fazer, todas foram construídas durante o processo.

Acredita-se que o próprio ambiente de incerteza presente nas situações de desastres, caracterizadas pela imprevisibilidade dos acontecimentos, pelas rápidas mudanças e pela necessidade de urgência nas ações pode fornecer elementos à compreensão dessas dificuldades. Pois, geralmente, os desastres ocorrem de forma abrupta e singular, estando rodeados de incertezas, as quais incidem diretamente nas formas de respostas das organizações (ARAÚJO, 2013).

Os aprendizados elencados pelos profissionais, em termo de relacionamentos interorganizacionais, advindos da sua participação na Operação Serrana, encontram-se em sintonia com os resultados de trabalhos que tomam esse tema como objeto de análise. As conclusões desses estudos reforçam a importância da cooperação e da coordenação entre as diversas organizações nas respostas aos desastres, notadamente, na melhoria da prestação de socorro às vítimas.

Para os profissionais da EAS da MB, a experiência desse trabalho ampliou sua percepção acerca da importância da articulação dos diversos órgãos públicos e instituições privadas na garantia do apoio e da proteção às vítimas decorrentes das situações de calamidade pública e de emergência. Segundo eles, os relacionamentos institucionais permitem a integração dos diversos saberes, os quais tendem a contribuir para o enfrentamento das situações emergentes na sua totalidade e de uma forma mais eficaz e eficiente. Eles ainda apontaram que as ações intersetoriais contribuem para minimizar os danos pessoais e materiais causados à população, proporcionando o atendimento das suas necessidades sociais imediatas e viabilizando a reconstrução de condições de vida familiar e comunitária dignas.

Todavia, reforçaram a necessidade da existência de um projeto/plano de ação básico para essas situações. Esse último aspecto anun-

cia a necessidade do planejamento de medidas para enfrentamento dos desastres. É importante que esse planejamento contemple medidas preventivas, as quais passam necessariamente pela determinação da vulnerabilidade de determinada região, e, sobretudo, pela identificação do nível de exposição excessivo a riscos no qual se encontram parcelas inteiras da população de uma área geográfica específica, notadamente os mais pobres. Para tanto, é fundamental uma gestão de risco e de desastres que planeje e utilize políticas públicas para prevenção e respostas a esses fenômenos.

Acredita-se que as FFAA continuarão a assumir presença marcante nas respostas aos desastres, dada a tendência de maior incidência desses fenômenos e ao fato significativo de que elas proveem uma logística e outras capacidades que podem ser desdobradas mais rapidamente que as de outras Organizações. Todavia, é importante considerar que

no que se refere às Forças Armadas brasileiras, mais importante do que o seu equipamento são os seus recursos humanos que devem estar permanentemente prontos a atender a uma emergência, que pode surgir inesperadamente. Essa condição exige homens capacitados, educados e treinados, motivados e em condições psicológicas de cumprirem os mandamentos constitucionais, com eficiência, e as determinações do Comandante Supremo das Forças Armadas, o Presidente da República (VIEGAS, 2003).

Nesta perspectiva, no possível cenário de desastres, os diversos profissionais militares continuarão a ser chamados a intervir, notadamente aqueles que atuam no âmbito da assistência social, os quais devem estar capacitados para trabalhar em cooperação, visando a um melhor enfrentamento dos desafios colocados por essas situações.

CONCLUSÃO

Esse trabalho teve como objetivo explicar como ocorreu o relacionamento entre a EAS da MB e as principais agências envolvidas na Operação Serrana, especificamente em Nova Friburgo.

Em relação ao conceito de desastre, o estudo se apoiou na teoria dos desastres, vinculada ao campo disciplinar sociológico e que trata a questão como um tipo específico de problema social. Viu-se que essa teoria rompe com a concepção dos desastres como eventos naturais (teoria dos *hazards*) e os coloca enquanto produção do ambiente social, político e econômico. Segundo os autores alinhados a

essa teoria, o nível de vulnerabilidade, vivenciado por certos grupamentos sociais, está no cerne da compreensão desses fenômenos.

Esses estudiosos consideram os desastres como o resultado do encontro de um elemento desencadeador (terremoto, inundação, erupção vulcânica etc) e a vulnerabilidade dos indivíduos. Afinal, particularidades de determinados segmentos (renda, sexo, composição familiar, local de moradia etc.) conjugadas com características objetivas dos desastres (duração, área geográfica, intensidade, etc.) potencializam o poder destruidor desses últimos.

Discutiu-se também que a frequência, a intensidade e os impactos gerados pela ocorrência desses fenômenos no Brasil vêm demandando o emprego das FFAA. Essas últimas, pautadas em suas atribuições legais, têm sido instadas a cooperar com a Defesa Civil nas situações de desastres, quando as capacidades civis são ultrapassadas, notadamente nas fases de respostas a esses eventos. Esse cenário vem colocando às FFAA o desafio de comporem entidades interorganizacionais, complementando as capacidades de outras organizações. Tal aspecto impõe a necessidade do incremento de sua capacidade de coordenação de esforços colaborativos.

Destacou-se neste estudo que o fenômeno interorganizacional não é algo novo, uma vez que, desde a existência da humanidade, pessoas e instituições interrelacionam-se. Ressaltou-se, todavia, que a produção de pesquisas voltadas à análise dessas relações, ainda é algo pouco explorado no Brasil, notadamente abordagens vinculadas a estudos na área econômica, política e social. Faz-se necessário incentivar a produção de pesquisas nesse campo de investigação científica.

Buscou-se no trabalho dialogar com a literatura e com a doutrina militar, que versa sobre essas relações, para, a partir dessas referências, melhor entender o relacionamento ocorrido entre a EAS da MB com agências envolvidas nas respostas ao desastre em Nova Friburgo, na Operação Serrana.

Viu-se que os meios militares usados na Operação Serrana visaram garantir, prioritariamente, a satisfação de necessidades básicas da população vitimada: alimentos; água potável; assistência em saúde; reestabelecimento de comunicações e energia; busca e resgate, dentre outras. Para isso, houve o predomínio da execução das funções logísticas de suprimento, salvamento, saúde, recursos humanos, transporte e engenharia. Destacou-se a importância, na realização dessas funções, da coordenação de tarefas, por parte das FFAA, com uma diversidade de organizações, a fim de possibilitar

um melhor desempenho dos meios militares empregados, e, consequentemente, o êxito da missão.

Esse quadro de referência foi fundamental ao entendimento das relações interorganizacionais estabelecidas pela EAS da MB.

Frisa-se que a intenção inicial da MB, ao deslocar essa equipe para Nova Friburgo, não era prestar assistência social à população civil afetada pela tragédia, e sim, atender a família naval da área vitimada pelo desastre. Entretanto, dada a magnitude da catástrofe e a confiança depositada pela sociedade local na MB, esses profissionais passaram a estabelecer relações com organizações civis, principalmente entidades religiosas e alguns órgãos da municipalidade. Tais relações foram realizadas com o objetivo principal de executar um trabalho colaborativo, visando à organização e à distribuição de donativos, não somente para o pessoal da MB, mas para todos os afetados. Sobressaiu-se, nesse sentido, a demanda pela função logística de transporte.

Os resultados do estudo indicaram também que ocorreu o nível mais elementar de colaboração interagência entre a EAS da MB e essas organizações: a minimização dos conflitos. Os vetores envolvidos nesse trabalho de distribuição de donativos planejaram suas ações com independência, reunindo-se somente para ajustar procedimentos, com vistas à redução de interferências mútuas.

No que se refere às dificuldades encontradas pela EAS em tais relacionamentos, o estudo identificou que estavam vinculadas ao ambiente de incerteza que permeia os desastres, bem como a ausência de um planejamento prévio municipal para lidar com essas situações.

No tocante ao aprendizado, em termos de relacionamento interorganizational, o estudo identificou que a participação dos profissionais nesse tipo de operação contribuiu à ampliação do seu entendimento acerca da importância da construção de redes, do compartilhamento de boas práticas entre as organizações, da articulação de diferentes conhecimentos para que somem e se multipliquem aqueles já existentes para enfrentamento dos desastres. Acredita-se que tal aprendizado, se incorporado à prática desses profissionais e multiplicado, contribuirá para uma melhor preparação e atuação dessas equipes em ocasiões futuras.

Afinal, há de se considerar que, apesar de serem eventos que produzem uma ruptura da vida social, os desastres não estão fora do controle humano. Na maioria das ocasiões, eles ocorrem em áreas geográficas determinadas e têm um agravamento dos seus impac-

tos em grupos sociais específicos. Logo, a experiência adquirida de desastres anteriores pode fornecer contributos à formulação de um planeamento prévio ao enfrentamento desses eventos. Assim, o desastre pode se constituir também como aprendizagem, não só para gestores, técnicos e afetados, mas para a população como um todo.

As intenções iniciais desse estudo apontam a necessidade de novas pesquisas, capazes de elucidarem e aprofundarem questões delineadas no decorrer do processo investigativo. Nesta perspectiva, acredita-se que a realização de um estudo acerca do relacionamento interorganizacional da MB na Operação Serrana apresentaria outros elementos a ampliar e complexificar a análise das operações interagências, o que poderia vir a contribuir para o aperfeiçoamento do emprego da força nessas situações, bem como para a doutrina militar singular ou conjunto das FFAA.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Alexandre dos Passos de. *A coordenação dos esforços colaborativos das Forças Armadas com outras organizações nos casos de desastre*. Orientador: Carlos Eduardo De Franciscis Ramos. 264 f. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2013.

BANDEIRA, R. A. M et al. *Uma visão da logística de atendimento à população atingida por desastre natural*, 2011. Apresentação efetuada no Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes. Belo Horizonte, 2011.

BRASIL. *Decreto nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010*. Conversão da Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm>. Acesso em: 28 de jul. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010*. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

BRASIL. Diretoria de Assistência Social da Marinha. *Relatório sobre o apoio social à família naval em Nova Friburgo*. 2011, 3p.

BRASIL. Exército. EB20-MC-10.201: *Operações em Ambiente Interagências*. 1. ed. 2013. 91 p.

BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 22 abr. 2016.

BRASIL. *Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010*. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Diário Oficial da União. Brasília, 2010. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm>. Acesso em: 25 abr. 2016.

BRASIL. *Lei Complementar nº. 117, de 02 de setembro de 2004*. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Diário Oficial da União. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em: 01 mai. 2016.

BRASIL. Marinha. EMA- 305: *Doutrina Básica da Marinha*. 2 ed. 2014.

BRASIL. Marinha. EMA- 400: *Manual de Logística da Marinha*. 1 ed. 2003.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD35-G-01: *glossário das Forças Armadas*. 4 ed. 2007. 274 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD33-M12: *operações interagências*. 1. ed. 2012. 46 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Plano de Emprego das Forças Armadas em caso de desastres 2013/2014*. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução Nº 109, de 11 de Novembro de 2009. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília: MDS, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Análise das portarias de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública de 2003 a 2010*. Brasília, 2010.

DAVIS JR, William J. *The Challenge of leadership inthe interagency environment*. Military Reveiw. Estados Unidos da América, p. 94-96, set-out 2010.

DOS SANTOS, Aparecida Rodrigues. et al. *A intervenção estatal em situações de desastres naturais: uma análise do papel da política de assistência social*. In: VALÊNCIO, Norma; CARMO, Roberto do. (Orgs). *Segurança humana no contexto dos desastres*. São Carlos, SP: RiMA editora, 2014, p. 63-76.

DOS SANTOS, Rúbia; ORCHARD, Maria Soledad Etcheverry. *A política de assistência social no contexto de desastre: o caso de Blumenau/SC*. In: VALÊNCIO, Norma (Org). *Sociologia dos desastres-construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos, SP: RiMA editora, 2012, p. 230-256.

FILHO, José Viegas. *Reforma da Presidência*. Audiência Pública nº 0222/03, discurso realizado na Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.cama.ra.leg.br/.../textohtml.asp...reforma/2003>>. Acesso em: 09 jul. 2015.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *Eventos extremos no Brasil*. Rio de Janeiro, set. 2011. Disponível em: <<http://www.climasaude.icict.fiocruz.br/desastres/>>. Acesso em: 12 de maio 2016.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo, 6ª edição, Editora Atlas, 2008.

GILBERT, C. *Studying disaster: chances in the main conceptual tools*. In: QUARANTELLI, Louis Enrico (Org). *What is a Disaster? A Dozen Perspectives on the Question*. London: Routledge, 2005. p. 328.

LEIRNER, P. C. *Meia volta volver: um estudo antropológico da hierarquia militar*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1997.

MARANDOLA, Eduardo; D'ANTONA, Álvaro de Oliveira. *Vulnerabilidade: problematizando e operacionalizando o conceito*. In: VALÊNCIO, Norma; CARMO, Roberto do. (Orgs). *Segurança humana no contexto dos desastres*. São Carlos, SP: RiMA editora, 2014, p. 45-62.

MARQUES, Lucélia Ambrozio. *Compartilhando a experiência do SASM no atendimento às vítimas de Nova Friburgo*. Apresentação efetuada no 4º Fórum de assistência social do Ministério da Defesa.

MOYNIHAN, Donald P. *Crisis Management Policy and Hierarchical networks*. 2005. Disponível em: <http://www.lafollette.wisc.edu/images/publications/workingpapers/moyniha_n2005-022.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. *Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC): Base científica das mudanças climáticas*. Contribuição do Grupo de Trabalho 1 do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas ao Primeiro Relatório da Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014, 464 p.

QUARANTELLI, Louis Enrico. *What is a Disaster? A Dozen Perspectives on the question*. London: Routledge, 2005. p. 328.

RAZA, Salvador. *Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?* Brazilian Journal of International Relations. São Paulo, v. 1, n.1, 2012, p. 7-37.

RIBEIRO, Manuel João. *Sociologia dos desastres*. Disponível em: <<http://sociologiapp.iscte-iul.pt/pdfs/22/218.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

SANTOS, Jonas de Oliveira. *As operações militares em ambiente interagências*. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/11634/As-Operacoes-Militares-no-Ambiente-Interagencias/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira; GARCIA, Stephanie Queiros Garcia. *A Abordagem Interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON)*. Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro. Brasília, número 14, 2014, p. 88-106.

SIENA, Mariana. *A política de assistência social em contexto de desastre relacionados às chuvas: um estudo sobre o município de Ribeirão Preto/SP*. In: VALÊNCIO, Norma (Org). *Sociologia dos desastres-construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos, SP: RiMA editora, 2012, p. 38-61.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Estudos e pesquisas sobre Desastres. *Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010: volume Brasil / Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres*. Florianópolis: CEPED UFSC, 2012. 94 p.

VALÊNCIO, Norma. *Urbanização e desastre: desafios para segurança humana no Brasil*. In: VALÊNCIO, Norma; CARMO, Roberto do. (Orgs). *Segurança humana no contexto dos desastres*. São Carlos, SP: RiMA editora, 2014, p. 14-44.

VIANA, Aline Oliveira et al. *Saúde humana e saúde ambiental em contexto de desastre*. In: VALÊNCIO, Norma; CARMO, Roberto do. (Orgs). *Segurança humana no contexto dos desastres*. São Carlos, SP: RiMA editora, 2014, p. 109-127.

WATTS, M. J.; BOLHE, G. *Hunger, famine, and the space of vulnerability*. *Geojournal*, Canada, p. 117-125, jun. 1993.

OS INTERESSES DA FRANÇA NO MALI:

Uma visão realista da política externa francesa.

Marcelo de Souza Machado

RESUMO

“O presente trabalho tem por finalidade compreender os interesses da política externa da França na ocasião em que realizou uma intervenção militar na República do Mali, em 2013, e esta mesma política se fundamenta na teoria realista das relações internacionais do professor alemão Hans Joachin Morgenthau. Para entender as razões pelas quais um país europeu se lança em um conflito no continente africano a milhas de distância é necessário ir além de sua relação histórica de colônia e metrópole e descobrir as motivações ocultas, não noticiadas nas mídias televisivas nem impressas em periódicos populares. Após uma visão geral sobre a condição política e militar em que se encontravam o Mali e a França e uma noção da disponibilidade local de recursos minerais, passaremos a analisar o pensamento de Morgenthau, que de maneira direta e assertiva, ensina como é a luta de uma nação pelo poder, alerta para a importância do elemento ideológico na política externa e explora quais são os elementos do poder nacional essenciais para a implementação de uma política eficaz. Após compreendermos a teoria, passaremos para sua aplicação no caso em estudo, utilizando os princípios e conceitos na tentativa de esclarecer os fatos em base científica. Chegaremos à conclusão que foram diversos os interesses que levaram a França de volta ao Mali, todos encobertos por uma ideologia de ajuda humanitária e uma questão de sobrevivência do Mali. Alguns motivos são explícitos e facilmente compreensíveis, outros tiveram que ser desvendados pela teoria e podem ser explicados pela política implementada pelos Estados que pretendem expandir cada vez mais sua capacidade industrial e seu poder no continente.”

Palavras-chave: Mali. Interesses. França. Teoria. Realista. Intervenção. Recursos.

ABREVIATURAS E SIGLAS

- AGNU - Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas
AQMI - Al Qaeda no Magreb Islâmico
CSNU - Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
ECOWAS - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
EI - Estado Islâmico
EUA - Estados Unidos da América
- MINUSMA - Missão de Paz das Nações Unidas no Mali
OIG - Organização Internacional Governamental
OMC - Organização Mundial do Comércio
- ONG - Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
- OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB - Produto Interno Bruto
- UA - União Africana
- UE - União Europeia

INTRODUÇÃO

Um país surgiu em 1960 entre os atores do Sistema Internacional, o Mali. Após se emancipar do Sudão Francês, criou a Federação do Mali. Contudo, menos de um ano depois de sua declaração de independência, sofreu nova mudança. Incompatibilidades ideológicas modificaram novamente seu território e, assim, formaram-se o Senegal e o Mali.

Após uma série de golpes militares e a criação de um governo provisório, o Mali solicitou ajuda a sua antiga metrópole para reorganizar a estrutura político-econômica e conter o avanço dos rebeldes que ameaçavam tomar a capital Bamako. Notadamente, não eram simples problemas. Um misto de má gestão pública, divergências culturais, corrupção e terrorismo desestabilizaram a nação africana e levou a França a planejar e executar uma operação militar de grande envergadura: a Operação Serval. A expedição militar conseguiu conter os grupos extremistas islâmicos e trouxe estabilidade não só ao Mali mas a todo o entorno. Apesar do êxito, tropas francesas ainda permanecerem no país africano até o presente ano de 2017.

O propósito deste trabalho é identificar quais interesses da política externa que levaram a França a intervir militarmente no Mali. Busca, portanto, compreender o que ocorreu nos bastidores do conflito, dentro da moldura temporal compreendida entre janeiro de 2013, início da operação militar mencionada, e seu encerramento oficial em julho de 2014.

Para conduzir os estudos nos moldes de trabalho científico, adotou-se a teoria realista de Hans Joachim Morgenthau, de forma a permitir a exploração do tema por meio de forma lógica e sequencial. O professor Hans Morgenthau é um dos precursores do estudo das relações entre os diversos atores do sistema internacional e considerado por muitos uma referência em relações internacionais. Sua teoria se baseia no estudo dos fatos, não das intenções, e adota uma análise direta e pragmática dos interesses dos Estados.

O presente estudo é uma ferramenta relevante para aquele que procura entender a dinâmica dos Estados. Ao enquadrarmos a política externa francesa na teoria realista, algumas questões passam a fazer sentido.

Esta pesquisa será dividida em cinco capítulos, sendo o primeiro deles esta introdução.

O capítulo dois apresentará um histórico elucidativo, para que possamos entender como a república africana chegou ao nível de perder a governabilidade e se achou na necessidade de solicitar um auxílio externo.

No capítulo seguinte serão abordados os aspectos da teoria realista que são concernentes ao caso apresentado. Os conceitos de poder nacional, a política internacional no mundo contemporâneo, a escassez de recursos naturais e as relações desses com a produção e comercialização de minérios serão abordados.

No quarto capítulo, de maior relevância para o estudo, será feita uma

análise do caso proposto à luz da teoria.

Por fim, teremos um capítulo destinado à conclusão, em que se pretende concentrar os itens de maior relevância e resumir os pontos de aderência do ocorrido com a teoria de Morgenthau.

2 HISTÓRICO

Neste segundo capítulo iremos apresentar um breve registro histórico do Mali e discorrer sobre a situação da França no período que antecede o conflito. Com isso, tentaremos fornecer alguns dados históricos que possam ajudar na compreensão tanto da política francesa quanto no comportamento do Mali.

Este capítulo será dividido em três seções e será precedido por uma breve ambientação. Dessa forma, pretendemos organizar as áreas de conhecimento necessárias para prosseguirmos no estudo. Na seção 2.1 faremos um resumo político e histórico do Mali, em um trajetória que se inicia com sua independência do Sudão Francês e termina com a formação do governo provisório que solicitou auxílio à ONU. Na seção seguinte iremos tratar da situação francesa no período que antecede a ação militar. Na terceira seção abordaremos alguns aspectos da Operação Serval, mas não faremos uma descrição cronológica, pois não auxiliaria no estudo um detalhamento tático da missão. Ao final dedicaremos uma seção para uma conclusão parcial.

O vocábulo da língua inglesa “landlocked”, utilizado por Peter Calvo-coressi (2009) para definir os três países da África Ocidental sem acesso ao mar, nos permite ter uma noção de quão importante é para o Mali manter seus laços de comércio exterior. A França tem sido, nas últimas décadas, mais que um parceiro comercial tem sido uma resposta aos apelos do Mali frente ao caos político em que se encontrava. Os outros dois Estados sem acesso ao mar são Níger e Burkina Faso.

A trajetória do Mali não foi somente miséria e instabilidade política. Aproximadamente entre os anos de 1200 a 1600 o Mali foi um dos maiores produtores de ouro da África, se não o maior. Atualmente exerce papel relevante na extração mundial do precioso metal e de outros minerais, mas os números oficiais não são divulgados.

Ainda no século XIV, um rei que governou o oeste da África e vivia na região onde fica hoje a República do Mali teria sido o homem mais rico existente de sua época. Nascido em 1280, Musa, que ganhou o título de Mansu, que significava “rei dos reis”, foi o comandante do Império Mali por 25 anos. Seu reino englobava o território atualmente formado por Gana, Mali e outros estados fronteiriços.

Mansu Musa era muçulmano e além de fazer do Império Mali uma potência daquele tempo, difundiu a religião islâmica na região. Investiu fortemente na construção de mesquitas e escolas e fez da capital de

seu império, Timbuktu¹, um centro de comércio, conhecimento e culto ao islamismo. Em valores reajustados a fortuna pessoal de Mansu Musa em 1331, ano de sua morte, foi avaliada em 400 bilhões de dólares norte-americanos (PALAST, 2013).

A fim de melhor compreender o caminho percorrido pelo Mali até a intervenção militar francesa, vamos avançar detalhando sua história recente.

2.1 ANTECEDENTES AO CONFLITO

A região onde é o atual território do Mali, localizavam-se três impérios africanos: o Império do Gana, o Império Mali e o Império Songhai. Ao final do século XIX, o Império Mali ficou sob o controle da França, constituindo uma parcela do Sudão Francês. Em 1959 se uniu ao Senegal, mas foi apenas em 20 de agosto de 1960 que conquistou sua independência do Sudão Francês, tornando-se a Federação do Mali. Contudo, no mês seguinte o Senegal se emancipou da federação e nasceu, em 22 de setembro de 1960, o Mali, sem a denominação de federação.

O político Modibo Keita, que havia ocupado a função de primeiro-ministro da recém-dissolvida federação, foi elevado ao cargo de presidente. Keita buscou aproximar-se da Ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e estatizou grande parte das empresas que movimentavam a modesta economia do Mali.

Em 1968, Moussa Traoré arquitetou e executou um violento golpe militar que pôs fim ao mandato de Modibo Keita. O regime militar que se seguiu, buscou concretizar as reformas econômicas, porém fatores externos não colaboraram com a política de Traoré. Um longo período de seca prejudicou a economia do país e a busca pela estabilidade política passou a ser, cada vez mais, um desafio inalcançável.

No final dos anos de 1970, o regime de Moussa Traoré conheceu as manifestações populares. Três tentativas de golpe sobrevieram contra seu governo, todas fracassadas. Com dificuldades, as divergências foram superadas. Uma relativa paz seguiu até o final da década de 1980 (CALVOCORESSI, 2009).

O governo continuou a tentar implantar reformas econômicas, mas sua popularidade diminuía cada vez mais. Em resposta à crescente demanda por uma democracia pluripartidária, o presidente Traoré autorizou uma tímida abertura política, mas não deixou claro quando iniciaria um sistema eleitoral democrático.

O período de seca que havia dispersado muitos habitantes do norte do país havia terminado. No início dos anos 1990, muitos tuaregues começaram a voltar à sua terra natal. Peter Calvocoressi (2009) explica

¹ Timbuktu está a mais de mil quilômetros de distância da capital do Mali, Bamako. É hoje uma das principais cidades do Mali e continua sendo um importante centro religioso e econômico, atraindo turistas e peregrinos de toda parte do mundo.

que foram eles, direta ou indiretamente, os responsáveis pelo aumento da violência. Ao mesmo tempo, movimentos políticos contrários ao governo ganharam força. A confluência de tais fatores culminou com um golpe militar em 1991. O novo governo outorgou uma constituição que pretendia estabelecer um sistema pluripartidário e previa um Estado democrático. Surge nesse momento a República do Mali e uma eleição presidencial foi convocada. Um surto de democracia levou o país a ter 20 partidos políticos nas eleições presidenciais de 1992.

Alpha Oumar Konaré assumiu a presidência pela vitória nas urnas em 1992, no que foram as primeiras eleições democráticas da República do Mali. Em 1996, sobreviveu a um golpe que buscava a volta da ditadura. Reeleito em 1997, acelerou as reformas econômicas e lutou contra a corrupção nos altos níveis do governo. Nos anos em que esteve à frente do Mali, enfrentou terríveis secas, combateu a corrupção, tentou conter uma dívida externa que estava quebrando as finanças de seu país e conseguiu ser reeleito em uma disputa eleitoral marcada por tumultos e manifestações populares. Ao final do segundo milênio, a República do Mali passou por um período de crescimento devido à sua recente democracia e estabilidade conseguidas pelo governo (CALVOCORESSI, 2009).

Alpha Konaré foi substituído em 2002 pela força das armas, em mais um golpe, orquestrado por Amadou Toumani Touré, derrubando os militares do poder e impondo um governo civil. O novo presidente conseguiu um estável e próspero período. Apesar disso, tudo acabou em 2012 quando Touré perdeu completamente o controle da região norte e sofreu, ele mesmo, um golpe militar. A partir do ocorrido um governo provisório, sem legitimidade, se estabeleceu no poder.

Em paralelo, grupos tuaregues² separatistas - em sua maioria ligados a Al-Qaeda³ africana - eram desde 2011 fortalecidos com armamentos conseguidos na Líbia. Esses rebeldes separatistas, em 2012, capturaram as cidades de Timbuktu, Kidal e Gao. Instigados religiosa e politicamente por membros da alta cúpula da organização terrorista, começaram a destruir lugares e manuscritos sagrados para os muçulmanos, além de imporem à população local a charia⁴. Os revoltosos avançaram até as proximidades

² Os tuaregues são um povo berbere constituído por pastores nômades, agricultores e comerciantes. A maioria dos tuaregues é muçulmana. São os principais habitantes da região saariana do norte da África, distribuindo-se pelo sul da Argélia, norte do Mali, Níger, sudoeste da Líbia, Chade, Burkina Faso e leste da Nigéria. Falam línguas berberes e preservaram uma escrita peculiar.

³ Al-Qaeda é uma organização fundamentalista islâmica internacional, constituída por células independentes que visam disputar o poder econômico e político na região do oriente médio.

⁴ A charia é o nome dado à lei do islamismo. Em várias sociedades islâmicas não há separação entre a religião e o direito, sendo todas as leis fundamentadas na religião e baseadas nas escrituras sagradas. A charia é o corpo da lei religiosa islâmica e influencia a vida política, econômica, familiar e outros ramos da sociedade.

da capital do Mali, Bamako, quando em janeiro de 2013 os franceses iniciaram a contra-ofensiva.

2.2 POSICIONAMENTO FRANCÊS

A França havia saído de um enfrentamento com a Líbia. Na ocasião, a força aérea francesa assumiu um papel de grande relevância na intervenção da OTAN, neste sentido, ajudou a derrubar o poder de Moammar Gaddafi. Suas aeronaves militares, em especial o caça Rafale, tiveram uma ação de destaque, com uma performance reconhecida até mesmo por outros países que compunham a coalisão (LE MONDE, 2017).

Francois Hollande, que assumiu o cargo de presidente da República Francesa em maio de 2012, procurou dar prosseguimento à política externa de seu antecessor. Em uma entrevista coletiva, prometeu continuar envolvido no assunto até que o Mali estivesse salvo. “O que está em jogo é a própria existência do Estado malinês”, disse o mandatário em janeiro de 2013. A mensagem clara e direta do presidente francês foi aprovada por todos os líderes ocidentais (MÜZELL, 2014).

O campo de batalha da luta contra o terrorismo está espalhado por todo o mundo, e seu foco simplesmente mudou para a África por causa da crise no Mali. O grupo Al Qaeda não está limitado a atuar em países já devastados pelo terrorismo como o Afeganistão e a Somália, mas não se opõe especificamente ao Mali.

A França gerava, em 2012, 78% de sua eletricidade a partir de usinas de energia nuclear, baseadas em urânio enriquecido. Possuía 59 centrais nucleares operadas pela estatal Electricité de France, as quais geravam mais de 430.000 GWh por ano. Em 2017 o número de centrais nucleares subiu para 61 unidades e estima-se que a parcela de energia fornecida pelo urânio já ultrapasse os 80% (CARVALHO, 2012).

A empresa francesa Areva é a maior representante francesa no ramo de mineração e está expandindo sua produção. Em 2011 iniciou a construção da segunda maior usina de urânio do mundo no Níger, um dos sete países fronteiriços com o Mali e concorrente na exportação de uraninita, minério que é a origem das pastilhas enriquecidas geradoras de energia. A empresa é o maior investidor individual no Níger e necessita de estabilidade na região pois seus quase 3.000 funcionários correm riscos de serem sequestrados para o Mali. A empresa fornece grande parte da matéria-prima para a indústria de energia nuclear na França (BARATA, 2013).

De acordo com um relatório do parlamento francês sobre o fornecimento de urânio, cerca de 20 por cento da matéria-prima utilizada em seus reatores nucleares no país vieram da empresa Areva,

precisamente da região de fronteira do Mali e Níger. Mas a empresa tem atuação e relevância mundiais.

“ A principal proprietária das minas do Níger, a Areva, pode até ter sotaque francês, mas a administração Obama conhece essa empresa como a fornecedora número um da indústria nuclear norte-americana. Além disso, a Areva obteve uma das quatro garantias de empréstimo do baú de “emergência” para a guerra do Afeganistão de Obama. Enquanto a licença da Areva para aquele reator, localizado em Maryland, está suspensa até que ela encontre um parceiro norte-americano, a Areva permanece como fonte crucial de barras de urânio necessárias para operar todas as usinas dos Estados Unidos. O governo americano também conta com a Areva para fabricar combustível MOX. O MOX da Areva é feito de produtos do minério de urânio misturados com plutônio das ogivas soviéticas adquiridas pelos Estados Unidos.” (PALAST, 2017).

Após uma solicitação de ajuda oficializada pelo líder do governo provisório malinês, tanto a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental quanto a ONU concordaram em enviar tropas ao Mali no final de 2012. Ambas instituições concordaram que a França deveria liderar a operação em resposta ao pedido de ajuda humanitária. Tal decisão pode ser explicada pelo fato de o Mali ter sido uma colônia francesa por mais de oitenta anos e considerada como parte da Françafrique⁵(LE MONDE, 2017).

2.3 A Operação Serval

Após a aprovação do envio de tropas pelo CSNU e depois que Konna, uma importante cidade no Mali próxima à capital, foi capturada em janeiro de 2013 a França iniciou oficialmente sua intervenção. O nome “serval” refere-se a um selvagem felino africano conhecido por ser um caçador ágil e agressivo.

Desde o início de janeiro, cerca de 4.000 soldados franceses foram gradualmente enviados ao Mali, bem como um pequeno número de militares dos EUA. Durante todo o período, apenas nove franceses foram mortos e somente um helicóptero foi derrubado, logo nos primeiros dias do conflito (TAYLOR, 2015).

Os aviões de guerra franceses foram os primeiros a atuarem. Bombardearam tropas islâmicas enquanto os rebeldes tuaregues, realinhados com o governo malinês, retomaram importantes cidades.

Os insurgentes ameaçaram atacar alvos franceses em toda a região do Sahel, em retaliação, e alguns dias após o início do ataque francês, homens

⁵ Françafrique é uma expressão utilizada para denominar antigos territórios franceses na África mas sob os quais o país ainda mantém um poder significativo mesmo após a independência.

armados invadiram uma usina de gás na Argélia e fizeram centenas de pessoas reféns. Membros das forças especiais francesas foram enviados para dar uma resposta ao ocorrido.

O Mali é o terceiro maior país produtor de ouro na África, enquanto a vizinha Nigéria é um importante exportador de petróleo da região, enviando milhões de barris por ano para países como a Grã-Bretanha e os EUA. Os Estados Unidos da América, em particular, depende da África para minerais estratégicos e petróleo, com quase 14% das importações de petróleo bruto do país provenientes do continente (FLYNN; CLERCQ, 2014).

A cidade de Timbuktu, na região subsaariana, é de difícil sobrevivência, pode-se até dizer que é um dos lugares de mais difícil sobrevivência do mundo, e justo nesta localidade encontrava-se o principal foco de radicais islâmicos. Tais extremistas, todos ligados à Al-Qaeda, dominaram não só Timbuktu, mas diversos territórios ao norte do país.

A operação militar foi considerada um notável êxito. Podemos mencionar alguns fatores que contribuíram para tal sucesso.

Foi crucial a clareza dos objetivos militares bem definidos. Ao contrário de outras missões internacionais, os militares franceses tinham uma missão clara: destruir as forças terroristas que ameaçavam avançar em direção à capital.

Nesta perspectiva, o apoio internacional, principalmente em relação à integração dos serviços de informações, efetivado pelo compartilhamento de dados de diversas agências internacionais, permitiu que o processo de decisão fosse rápido e que os outros Estados, mesmo que não participassem diretamente no conflito, apoiassem os franceses no combate aos insurgentes (RIBEIRO; COSTA; FERNANDES, 2014).

FIGURA - Mapa da distribuição de riquezas minerais no Mali
Fonte: (ARTE, 2015) Disponível em: <<http://ddc.arte.tv/nos-cartes/des-nouvelles-du-mali>>. Acesso em: 09 jul. 2017.



2.4 Conclusão parcial

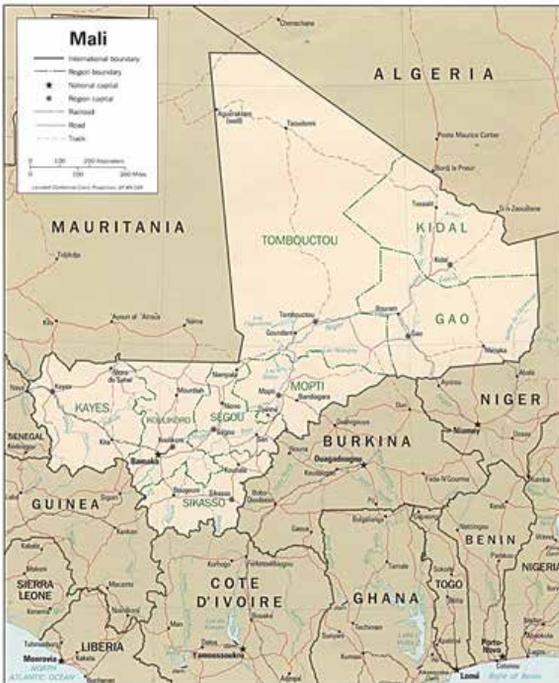
O Mali é um país rico em ouro e ainda possui grandes reservas minerais que podem trazer novamente a prosperidade ao Estado.

É possível assinalar diversos motivos para a realização da Operação Serval. Podemos citar: interesses das companhias francesas de extração de minérios, oportunidade de testar novos caças militares, visando mercado internacional, ou ainda, a busca pela garantia de fornecimento de matérias-primas, essenciais para o abastecimento de suas usinas termo-nucleares.

Sendo assim, por conhecer o terreno e a situação do Mali, os franceses não tiveram problemas de adaptação. Pelo contrário, o excelente conhecimento do terreno aliado a uma forte presença na região, tropas no Chade, no Gabão, no Senegal e na Costa do Marfim, constituíram um fator decisivo que explica a elevada eficácia francesa.

FIGURA 2 - Mapa do Mali e países fronteiriços

Fonte: (COLLECTION, 1994) Disponível em: <http://www.lib.utexas.edu/maps/africa/mali_pol94.jpg>. Acesso em: 09 jul. 2017.



3 A TEORIA REALISTA DE MORGENTHAU

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma teoria que contenha o entendimento da política externa adotada pela França ao enviar seus militares a fim de auxiliar o Mali em seu conflito interno. Para entender os interesses pelos quais os franceses se lançaram em uma empreitada militar no continente africano iremos analisar o conflito proposto sob a ótica da teoria realista do professor Hans Joachin Morgenthau (2003).

Este capítulo será dividido em quatro etapas a fim de organizar e iluminar os pontos da teoria que se relacionam com o período em questão. Na seção 3.1 abordaremos os princípios do realismo político e seus elementos constituintes. Na seção seguinte iremos nos aprofundar na luta pelo poder político. Na terceira seção abordaremos os elementos do poder nacional com ênfase na questão das matérias-primas e no problema do equilíbrio entre recursos naturais e a política. Por fim faremos uma conclusão parcial.

FIGURA - Mapa do norte do continente africano

Fonte: (COLLECTION, 1994) Disponível em: <http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/n_africa_mid_east_pol_95.jpg>. Acesso em: 09/11/2017



3.1 Princípios do realismo político

A interpretação do conflito à luz da teoria realista da política internacional traz ao fenômeno uma explicação lógica, coerente e “evita duas falácias populares: a preocupação com motivos e a preocupação com preferências ideológicas” (MORGENTHAU, 2003).

Cabe ressaltar que toda a construção da teoria realista se baseia em seis atividades básicas, das quais não podemos nos distanciar: analisar o caráter objetivo das leis políticas, entender o conceito de interesse definido em termos de poder, entender o caráter universal dos interesses das

nações, despertar a consciência da moralidade nas ações políticas, discernir entre as aspirações morais de uma nação e a moralidade que rege o mundo e atentar para a característica peculiar de análise autônoma e racional da política - sendo esses os princípios do realismo político.

Para este estudo, utilizaremos a seguinte definição de poder:

“O poder pode abarcar tudo que estabeleça e mantenha o controle do homem sobre o homem. Assim, o poder engloba todos os relacionamentos sociais que se prestam a tal fim, desde a violência física até os mais sutis laços psicológicos mediante os quais a mente de um ser controla uma outra. O poder cobre o domínio do homem pelo homem não só quando se apresenta disciplinado por desígnios morais e controlado por salvaguardas constitucionais (tal como ocorre nas democracias ocidentais), como quando ele se converte nessa força bárbara e indomável que só consegue encontrar leis em sua própria força e justificação em seu próprio desejo de engrandecimento.” (MORGENTHAU, 2003).

A objetividade das leis da política estabelece uma relação direta, e ao mesmo tempo oposta, entre os fatos e a natureza humana, de forma que uma teoria deve embasar-se na verdade dos acontecimentos e não nas opiniões dos seres humanos. O que é verdadeiro deve se apoiar em provas, descritas racionalmente, e nunca em pensamentos subjetivos. A realidade dos fatos deve ser livre de toda sorte de preconceitos e desejos próprios de um observador narrador.

Quanto aos demais princípios do realismo político, podemos seguramente afirmar que irão permear toda a teoria e seria, portanto, precipitado o aprofundamento de tais conceitos nesta seção. A consciência de que a teoria realista está fundamentada nos seis princípios é suficiente para prosseguirmos no estudo.

Passemos a tratar da luta pelo poder político e pela política internacional e das forças que permeiam as relações políticas entre as nações.

3.2 A luta pelo poder político

Para entrarmos na pauta da luta pelo poder político é necessário, antes, tecer algumas considerações sobre o próprio poder político. Pautados na definição de poder extraída anteriormente, podemos dizer que, no contexto da teoria realista, o poder político refere-se às relações mútuas de tentativa de controle entre os titulares de autoridade pública entre esses mesmos governantes e o povo de modo geral (MORGENTHAU, 2003). Trata-se portanto, de uma relação entre os que exercem a ação e os que a sofrem, o que proporciona aos primeiros controle sobre certas ações e até mesmo sobre a mente de um povo ou de um outro governo.

São basicamente três os motivos pelos quais o poder político é exercido: a intenção de receber benefícios, o medo de sofrer perdas e o valor

ou a consideração atribuídos a uma instituição ou pessoa. Desse modo podemos seguir adiante e procurar entender os caminhos percorridos para obter o poder político.

A luta pelo poder pode se manifestar através da política interna ou da política internacional. Apesar de suas singularidades em diversos aspectos, cada uma concentra as diversas características de uma mesma sociedade. Portanto, apesar de diferirem entre si, as duas políticas expressam, com fidelidade, a luta pelo poder de uma nação (MORGENTHAU, 2003).

O professor H. Morgenthau (2003) explica que a atividade política, da forma com estamos apresentando, pode ser dividida em três padrões básicos de atuação. As diretrizes políticas de uma nação buscam sempre aumentar, manter ou demonstrar seu poder. É importante mencionar que esses padrões não são hermeticamente isolados e que uma nação pode adotar uma política e executar outra sem perceber.

A primeira política que analisaremos é a política de prestígio, ou aquela que visa a reputação ou reconhecimento do poder. Esse tipo de política é frequentemente deixado de lado por não ter um produto final palpável, material, mas sim um reconhecimento de coisas que já são. Normalmente é aplicada visando os objetivos dos outros dois tipos de política - imperialista e status quo. É uma política que busca reconhecimento e prestígio, sendo este a imagem ou resultado mental que expressa o verdadeiro poder de uma nação. Possui dois instrumentos para atingir seus propósitos: a exibição de força militar e o cerimonial diplomático (MORGENTHAU, 2003).

Quando um Estado possui uma política externa que busca mais manter o poder do que uma alteração favorável da balança em benefício próprio, adota uma política do status quo. Esse padrão de política, quando aplicada no campo internacional, visa conservar a distribuição de poder em determinada época, e pode ser comparada a uma política conservadora se for direcionada às questões internas de uma nação. A política de status quo pode ser implementada por meio de tratados – de paz ou acordos entre nações – ou mesmo declaradas por meio de documentos unilaterais que visam a manutenção do poder. Cabe mencionar que alterações pouco significativas nas posições de poder ou movimentos políticos que não visem alterar a sua distribuição são compatíveis com a política de manutenção do poder.

O imperialismo, ou a política imperialista, é aquele que é empregado visando a expansão de poder de uma nação. Deve-se ter atenção à diferença conceitual que existe ao nomear uma política de um Estado que adquiriu terras ou que expandiu seu território por meio de negociações com o interesse no equilíbrio de poderes de certa região. A mera expansão territorial de uma nação não pode determinar que ela esteja implementando uma política como imperialista.

O imperialismo possui três objetivos típicos, de acordo com Morgenthau. Dominar todo o globo terrestre e se tornar um império mundial,

obter superioridade de poder em um local específico ou em um continente, os quais seriam respectivamente um imperialismo localizado e império continental. Ainda no que se refere ao imperialismo, três métodos se distinguem. O imperialismo militar, o econômico e o cultural. São portanto, instrumentos distintos para se alcançar os mesmo fim do imperialismo. Podem ser empregados em conjunto ou separados (MORGENTHAU, 2003).

A conquista militar caracteriza-se por ser a forma mais antiga e direta de se exercer o imperialismo. Possui a vantagem de, após conquistada a vitória pela batalha, normalmente apenas outra batalha seria capaz de alterar novamente as relações de poder, fato que se torna muito difícil pela nação vencida (MORGENTHAU, 2003).

O imperialismo econômico é menos contundente, mais racional e possui menor eficácia. É empregada para estabelecer domínio econômico sem ocupar o território, mas visando sempre a imposição do poder. Apesar de ser uma das ferramentas do imperialismo, pode e é utilizada para manter domínio sobre outras nações num exemplo típico de política de status quo. É portanto um método indireto porém eficiente e perene (MORGENTHAU, 2003).

Por último, a mais suave e bem-sucedida política imperialista pode ser definida como imperialismo cultural. Esta política imperialista não busca o controle da economia nem a conquista de territórios, mas atua na mente dos seres humanos a fim de alterar as relações de poder. O imperialismo cultural não é por si só capaz de alcançar os objetivos materiais do oponente, porém atua como ferramenta auxiliar e complementar. Pode ser empregada antes, durante ou mesmo depois dos processos militar e econômicos, sendo que aplicada após a conquista militar praticamente exerce uma política de status quo, pois mantém a nação de interesse mentalmente letárgica e colaboradora da nação dominante (MORGENTHAU, 2003).

Após analisarmos as políticas empregadas na luta pelo poder e detalhar as metodologias empregadas é de grande relevância mencionar a questão do emento ideológico existente por trás da política internacional. A ideologia será o papel desempenhado pelo ator, a explicação dada pelo assassino, os motivos expressos pelo ladrão e a justificação pelo genocídio de inocentes. De forma assertiva, a ideologia busca justificar e em muitos casos encobrir as ações de sua política.

Quando tratamos de ideologias imperialistas, a exposição de motivos fica ainda menos racional ou plausível e acabam por beirar o senso racional. As ideologias utilizadas para sustentar a política imperialista variam desde a doutrina do direito natural à ideologia do espaço vital, passando pela ideologia de ordem biológica “nascidos para vencer”, a ideologia social por nome de “missão jesuítica” ou a recente “missão humanitária” (MORGENTHAU, 2003).

3.3 Elementos do poder nacional

“Uma indústria ou um exército podem ser paralisados pela falta de uma matéria-prima ou de um produto. A busca da produtividade leva a uma divisão internacional do trabalho tão grande quanto possível, mas a preocupação com o poder nacional proíbe o sacrifício de qualquer peça vital da máquina de produção.” (ARON, 2002)

A fim de facilitar o entendimento do poder nacional, iremos mencionar quais os principais fatores que o compõe, de forma a, posteriormente, relacionar com o caso em estudo.

Morgenthau(2003) explica que, se quisermos determinar o poderio de uma nação, deveremos levar em consideração sua geografia, seus recursos naturais, sua capacidade industrial, o grau de preparação militar, sua população, a índole nacional, o caráter e o moral nacionais e a qualidade da diplomacia e do governo em geral. Todos esses elementos do poder nacional possuem um ou mais produtos, porém será necessário para entender a teoria, aprofundarmos em alguns deles. Cabe mencionar que alguns elementos estão sujeitos a constantes mudanças, outros são relativamente estáveis.

A quantidade da população, a índole e a moral nacionais, assim como a qualidade da diplomacia, não serão aprofundados neste estudo, uma vez que tais elementos constituintes do poder nacional não irão alterar os rumos de nossa análise. A qualidade do governo, no entanto, será abordada com maior riqueza de detalhes, uma vez que incide diretamente no tema do trabalho proposto.

3.3.1 Geografia

O primeiro elemento do poder nacional que analisaremos é a geografia, o mais estável dos fatores. A inexistência de fronteiras naturais, o isolamento do território de um estado por oceanos ou longas distâncias marítimas, a posição insular ou mesmo o imenso tamanho de um território são fatores geográficos que precisam ser levados em consideração quando analisamos o poder nacional. Sua importância está na permanência de suas posições e na dificuldade de alterá-las. O simples fato de ser necessário um número de combatentes compatível com o território a ser conquistado já desabilita certo estado a tornar-se efetiva ameaça à conquista de outro, pois seu fator população - que veremos adiante - o impede de fazê-lo. Contudo, o mesmo fator, geografia, poderá servir de estímulo à invasão ou simplesmente tirar a vontade de lutar do povo dominado (MORGENTHAU, 2003).

3.3.2 Recursos naturais

Os recursos naturais são outro fator relativamente estável que é capaz

de exercer importante influência sobre o poder de uma nação. Divide-se em alimentos e matérias-primas.

Os alimentos, mais elementar dos recursos, podem constituir um fator decisivo em uma guerra, pois sua ausência é capaz de minar a resistência de um inimigo. Excetuando-se o caso de conflito armado, a auto-suficiência em alimentos constitui uma grande fonte de poder pois permite canalizar os esforços humanos para a consecução de suas políticas interna ou externa (MORGENTHAU, 2003).

O mesmo grau de importância que é atribuído aos alimentos para os seres vivos é válido para o valor dado às matérias-primas em relação à indústria. Os estados que não possuem auto-suficiência de matérias-primas devem controlar o acesso às fontes. A relevância torna-se ainda maior quando a indústria passa a produzir equipamentos bélicos. Mas não só na produção de armas e de material bélico, os minerais básicos em uma guerra são essenciais para o fornecimento de energia, essencial para mover a indústria e transportar os soldados de um exército. Sobressaem, em ordem de evolução, entre as matérias-primas empregadas na geração de energia o carvão, seguido do petróleo e não tão distante o urânio, todos essenciais para manter um país em funcionamento. Aprofundaremos neste último mineral a fim de entender sua crescente importância no globo terrestre.

Devido à energia liberada pelo átomo de urânio e a aplicação dessa energia tanto para fins bélicos quanto para a transformação em energia elétrica distribuída à população e indústria, o Estado que controla seus depósitos ou suas fontes, cresce na hierarquia do poder relativo. Da mesma forma, países que não controlam nem têm acesso ao urânio, apresentam perda de poder no sistema internacional (CARVALHO, 2011).

3.3.3 Capacidade industrial

A capacidade industrial está intimamente relacionada com o elemento recursos naturais. A capacidade industrial proverá ao Estado poder em forma de capacidade. Esse poder expressa claramente o quão importante é para um estado possuir tecnologia e instalações capazes de beneficiar os recursos naturais. De nada adiantará repousar sobre comprovados campos de petróleo se não possuir a capacidade de extraí-lo e refiná-lo. O mesmo ocorre com o urânio.

“O exemplo do urânio ilustra a importância de um outro fator no estabelecimento do poder de uma nação: a capacidade industrial. O Congo dispõe de vastos depósitos de urânio de alta qualidade e, no entanto, embora essa circunstância tenha aumentado o valor daquele país como presa de guerra, e em consequência a sua importância do ponto de vista da estratégia militar, ela em nada afetou o poder do Congo em relação a outras nações. Esse fato ocorre

porque o Congo não conta com instalações industriais capazes de utilizar os depósitos de urânio para fins civis e militares. Por outro lado, para países como a Grã-Bretanha, o Canadá e os Estados Unidos, a posse de urânio representa um enorme aumento de poder. Nesses países, os complexos industriais já existem ou podem ser construídos ou podem, com facilidade, ser encontrados em um país vizinho, onde o urânio pode ser transformado em energia a ser empregada tanto na paz como na guerra.” (MORGENTHAU, 2003)

Percebemos, portanto, que trata-se de um conjugado de forças, mas que pende para o lado indústria quando comparado em termos de poder. O valor do urânio já enriquecido e produzido em pastilhas tem valor imensurável no mercado mundial, pois poucos são os Estados detentores de todo o ciclo tecnológico do enriquecimento.

3.3.4 Grau de preparação militar

O grau de preparação militar vai além da quantidade e qualidade de seus componentes, passa pela tecnologia e liderança exercida por seus líderes. A liderança pode ser expressa, sem receio de exageros, como o reflexo da personalidade de seu maior governante. Aquele que está a frente de uma campanha militar irá imprimir o ritmo da marcha. É o nível da preparação militar que colocará em prática as vantagens tiradas dos outros elementos do poder nacional, sendo portanto o pilar central do poder nacional (MORGENTHAU, 2003).

A melhor expressão do grau de preparação militar reside na confiança que o governo tem em empregar suas forças armadas em um conflito real. Essa relação de preparação militar e emprego da tropa irrompe em uma sinergia tal que acaba por fazer com que o estado busque sempre estar em guerra a fim de manter a prontidão de seus exércitos. Um caso exemplar é o constante envolvimento das forças armadas estadunidenses em contendas ao redor do globo.

3.3.5 Qualidade do governo

A qualidade do governo de uma nação depende de três fatores: a correta relação entre a política externa implementada e os recursos necessários à formação do poder nacional, o equilíbrio entre esses diversos recursos e, por fim, o apoio da população à política externa adotada (MORGENTHAU, 2003).

A questão existente entre os recursos e a política está no estabelecimento de uma razoabilidade na determinação das metas políticas, ou seja, a política externa deve ser compatível com os recursos de que um estado possui ou está disposto a obter. Não deve subaproveitar sua capacidade

nem se comprometer com algo que não será capaz de realizar. É essencial, para conseguir este equilíbrio, a correta avaliação do poder nacional disponível (MORGENTHAU, 2003).

O problema do equilíbrio entre os recursos está intimamente ligado ao problema anterior. A avaliação errônea das necessidades militares, industriais, e até mesmo econômicas pode levar ao colapso ou esgotamento de outros recursos necessários para manter os primeiros. Morgenthau (2003) é ainda mais incisivo e diz que agir dessa forma é o mesmo que planejar a fraqueza e não o poder.

Após considerar as duas questões anteriores, um governo precisa considerar o apoio popular. Nenhum dos elementos do poder nacional serão disponibilizados sem a aprovação das políticas externa e interna por sua população, o que faz da aprovação popular um elemento de elevada importância. Um governo que não se preocupa com a opinião de sua população corre o risco de perder apoio e comprometer sua representatividade. Como consequência pode prejudicar sua relação parlamentar e cair na armadilha do isolamento político, não conseguindo aprovação de leis e diretivas necessárias para condução das políticas externa e interna (MORGENTHAU, 2003).

Por outro lado, aquele governante que está demasiadamente preocupado com índices de pesquisa de aprovação do governo e com discursos de líderes políticos da bancada de oposição acaba por implementar políticas superficiais, sem efetividade e sem determinar rumos estáveis para política externa.

A dificuldade daquele mandatário que está em cargo de conduzir uma nação está em achar o ponto aceitável entre o que é essencial para a política externa sem perder o controle da opinião pública e atender aos anseios de seus eleitores sem que isso interfira nos interesses permanentes de uma boa política externa (MORGENTHAU, 2003).

Ainda dentro deste elemento do poder nacional, qualidade do governo, vamos tratar da relação entre o governo doméstico e a política externa. A luta pelo reconhecimento e pelo poder, nos dias de hoje, vai além da conquista econômica ou da ocupação territorial, busca a simpatia filosófica, política e institucional, ou seja, busca a mente do homem. Esse campo, que é a mente do ser humano, pode ser conquistado através de duas filosofias políticas: o sistema de governo e o modo de vida. Resumido desta forma, o que se pretende esclarecer é que, o grande subproduto de um bom governo doméstico é seu reflexo na opinião pública de outras nações, expressos na admiração que outros têm no modo de viver - facilidade de aquisição de bens, longevidade populacional, possibilidade de ascensão social entre outros parâmetros que possam refletir a qualidade de vida - e no sistema de governo - eficácia do poder judiciário, segurança do sistema econômico, nível de educação escolar, qualidade do serviço de saúde pública, boa distribuição de renda, respeito pelo conceito de cidadania, direito a voto entre outros (MORGENTHAU, 2003).

Tão maior será o poder conquistado quanto maior for a admiração pelas pessoas que aprovam sua política interna. A aplicação da negação da tese também se aplica. Uma nação que se empenhe a implementar políticas internas que oprimam sua população perderá poder na disputa pelas mentes daqueles que, mesmo sem ser diretamente afetados, observem à distância as consequências da política opressora.

3.4 Conclusão parcial

Podemos concluir que chegamos a uma síntese dos principais aspectos descritos por Hans Morgenthau. Nossa intenção não é resumir a obra de Morgenthau, isso não seria possível e não atingiria os objetivos do trabalho. Entendemos também que há teorias que se opõem ao pensamento realista, como o idealismo, corrente que defende a possibilidade de um mundo com a total ausência de conflitos e pressupõe, dentre várias outras hipóteses, que o homem é um ser racional de boa índole e sempre irá buscar cumprir suas obrigações e contratos sociais, porém, não adotamos esta linha de pensamento.

Será possível, através da base adotada, entendermos, não simplesmente as intenções, ou as vontades, mas os interesses que conduziram a França a realizar uma intervenção militar. Mesmo sob o manto de ajuda humanitária, a empreitada militar foi realmente um sucesso. Nos cabe agora verificar se a política externa obteve o mesmo êxito à luz da teoria.

4 ADERÊNCIA DO CONFLITO À TEORIA

Após entendermos um pouco do passado do Mali no segundo capítulo, inicialmente rico e glorioso mas posteriormente árido e conturbado, foi possível compreender como a França dispõe de empresas naquela região e como foi o desenrolar da Operação Serval. No capítulo três tivemos uma breve visão, porém nítida, do que é a teoria realista das relações entre os Estados. Neste capítulo verificaremos se os movimentos políticos, atividades militares ou até mesmo discursos de autoridades podem ser enquadrados na teoria do capítulo anterior. Torna-se, portanto, o centro de nossa pesquisa científica e trará as análises necessárias para culminarmos na conclusão.

Respeitando a divisão por seções do capítulo anterior, iremos seguir a mesma sequência a fim de facilitar o acompanhamento do estudo.

4.1 Princípios do realismo político

Dentro dos princípios do realismo político, podemos verificar alguns fatos que confirmam a teoria. Oficialmente o Estado francês não possui mais colônias. Ao que diz a teoria, em seu primeiro princípio sobre a objetividade das leis da política, se analisarmos puramente o ato, verifi-

caremos que a França mantém o domínio sob a mente da população do Mali e aplica àquele Estado africano uma política externa colonial, onde a relação de domínio e servidão, metrópole e colônia, ocorre em seu mais alto nível, como se um contrato não explícito regesse as relações entre os dois países.

Para entendermos a fundo os interesses da França, há de se encontrar um elo racional que possa unir a política externa francesa e sua intervenção militar no Mali. Com os interesses definidos em termos de poder, é possível compreender que a política externa do Presidente Nicolas Sarkozy, que liderou a intervenção militar na Líbia em 2011, teve continuidade mesmo após sucessão presidencial em 2012, quando François Hollande defendeu a intervenção militar na Líbia e mandou soldados franceses para o Mali. Não se trata portanto de uma atração pessoal por guerras mas de um dever oficial de proteger interesses nacionais através de uma política externa atuante.

Notadamente, essa busca pelo poder não é uma característica encontrada apenas nos franceses, é universal. Dessa forma podemos concluir a respeito deste tema que não peca a França em lutar pela consecução de sua política internacional, pois erra quem não o faz. O sistema internacional é cômico de que são os interesses que impulsionam a economia mundial. É o princípio geral de qualquer governo.

“ ... o interesse constitui o princípio que tudo governa; e que quase todo homem, em maior ou menor escala, está submetido à sua influência. Razões de virtude pública, durante algum tempo ou em casos particulares, podem levar os homens à observância de uma conduta puramente desinteressada; mas não serão por si mesmas suficientes para gerar uma conformidade perseverante com os elevados ditames e obrigações do dever social. Poucos são os indivíduos capazes de fazer um sacrifício contínuo de todos os propósitos dos interesses ou das vantagens pessoais em prol do bem comum. É inútil vociferar contra a depravação da natureza humana sob esse aspecto...” (MORGENTHAU apud WASHINGTON, 1783).

Analisando a definição de poder político podemos compreender algumas ações do Estado francês. Quando passamos a ter a consciência de interesses expressos em medidas de poder e entendemos poder definido como domínio sobre a mente, é possível compreender dois fatos narrados no capítulo sobre os antecedentes históricos. Ao analisarmos o fato de uma nação pedir ajuda exatamente a outra de quem havia se tornado independente fica nítido que essa independência é apenas um fato simbólico, um ato oficial porém não real, pois na realidade a França continua exercendo forte poder sobre o povo malinês. Esse poder é expresso em forma de influência mental, cultural, econômica e, por fim, militar. Desta forma, a colonização não ocorre com emprego da força contra o povo, mas sob o moto da defesa desse povo contra um terceiro. As ações são

realizadas como se o Mali fosse um protetorado francês na África, exatamente o que ocorria no século passado.

Outra compreensão que podemos extrair é que um dos fatores de sucesso da Operação Serval foi a fácil ambientação dos militares franceses na região. Ora, a ambientação não ocorre ao amanhecer. Treinamento e apoio militares já vinham sendo realizados, ou melhor, nunca deixaram de ser acontecer. O Mali possui tropas francesas em seu território há décadas. Essa influência em termos militares, seja para treinar o exército do Mali ou efetivamente em apoio ao combate, explica a facilidade do soldado francês em progredir num terreno que poderia ser o principal adversário para um combatente europeu, mas não foi. A influência militar francesa nunca deixou de existir.

4.2 A luta pelo poder político

Quando analisamos os motivos que levaram a França a implementar sua política externa facilmente identificamos a sua intenção de receber benefícios. Podemos também usar a negação da tese para chegar à mesma conclusão, pois o Mali não desfruta de elevado prestígio perante a França, nem é capaz, por iniciativa própria, de causar tamanho dano, seja por ação ou por omissão, que possa alterar significativamente as estruturas francesas. Os benefícios podem ser expressos pela segurança do fornecimento contínuo de matérias-primas extremamente necessárias para a França como é o caso do urânio. A extração do ouro é outra ação benéfica para os cofres de bancos franceses através de suas empresas mineradoras, validando dessa forma a justificativa de sua política eterna imperialista.

A França busca, além do reconhecimento como uma grande potência européia, a superioridade naquele continente. Os traços que comprovam essa afirmativa podem ser vistos nas diversas ações de implementação da política externa francesa. O fato de possuir um papel de prestígio e destaque na ONU como membro permanente do Conselho de Segurança não é suficiente para os franceses. A expansão de seus poder ocorre através de suas empresas de aviação - fabricando e vendendo aeronaves militares para diversos países -, através de suas empresas de mineração, operações militares e pelo domínio cultural.

Cabe fazermos, com a devida precaução, uma observação alertada na teoria. Ao manifestar sua luta pelo poder com uma diretriz política imperialista, pelos vários motivos acima e outros que continuaremos analisando, não elimina a possibilidade de a França estar também adotando uma política de status quo. Quando um Estado decide por adotar uma política de status quo pode estar praticando, sem intenção, uma política externa imperialista. Mas alguns argumentos descartam o enquadramento da política francesa como aquela que visa a manutenção de seu poder.

O primeiro argumento é de que uma política externa de status quo

caracteriza-se pela forte ação diplomática, executada através de acordos internacionais, tratados de paz, convenções e outros documentos de entendimento. Caracteriza-se mais pela diplomacia que pelos movimentos militares, o que não foi observado no conflito em questão. A ação foi puramente militar, não houve tentativas de acordos com os tuaregues ou outros grupos rebeldes, não foram convidados os líderes da Al-Qaeda na África a fim de obter um tratado de paz.

Outro ponto que confirma o padrão imperialista adotado pela França é a conotação dinâmica de sua política externa. O professor Morgenthau nos alerta que “toda a história nos mostra que as nações ativas em política internacional se encontram em um processo contínuo ligado à guerra, seja preparando-se para a mesma, seja nela envolvendo-se, seja recuperando-se da violência organizada que assume a forma de guerra”. O Estado francês havia terminado a sua participação no conflito com a Líbia em que caças Rafale franceses sobrevoaram e atacaram as cidades de Trípoli e Bengasi. Logo após envolveu-se no Mali. Essas características de dinamismo militar da política internacional francesa reforçam seu caráter imperialista.

Podemos também chegar a conclusão que o elemento ideológico utilizado como base para emprego do imperialismo foi a proposta de ajuda humanitária. O Estado francês, porém, não forneceu alimentos, remédios e cobertores, nem enviou médicos e socorrista. Ao contrário, como visto na terceira seção do segundo capítulo, a França utilizou suas mais modernas aeronaves de ataque contra o alvos em solo malinês. A tropa enviada continha militares altamente especializados e grande quantidade de armas foi empregada nessa ação nada humanitária. A ideologia pôde ser declarada como preocupação com a sobrevivência do Mali, ou, como foi expressa pelo presidente francês, uma questão vital para a existência do Mali.

4.3 Elementos do poder nacional

A importância de analisarmos os elementos que compõem o poder nacional está em encontrarmos uma relação entre sua existência e sua aplicação por um Estado. A ausência desses com as direta desses fatores em face de outros. O fato de não existirem pode tornar importante por se tornarem perseguidos. A ausência pode se reverter em meta política. para talvez não existentes ou simplesmente perseguidos, no sentido de sua ausência, se tornar a meta de um Estado

4.3.1 Geografia

À primeira vista, a geografia não parece ter influenciado no na política francesa. Porém, se observarmos os detalhes da Operação Serval, o aspecto geográfico passa a ter alguma relevância. O que levou a França a empregar aeronaves de asa fixa Rafale e Mirage e diversos modelos de

helicópteros militares foi a dificuldade em avançar no território desértico e irregular do norte malinês. Uma vez que nosso objetivo não é realizar uma análise tática como o emprego de caças em combate, iremos observar o fato pelo lado francês. Por que a França desenvolveu aeronaves capazes de atuar além da defesa de seu território? Se a tese de que a política externa adotada pela França fosse manter o equilíbrio da balança de poder mundial e na Europa, seria razoável o desenvolvimento de um projeto de defesa aos moldes do que foi o Gripen, suco, em que as aeronaves, apesar de serem capazes de realizar ataques em um raio de ação local, foram projetadas e desenvolvidas para defender seu território. Ao contrário, as aeronaves embarcadas Mirage e os caças Rafale são capazes de atuar em qual parte da Europa continental adjacências. A geografia francesa possui uma força centrífuga tal que os impulsiona a buscar expansão. Hodiernamente a conquista de territórios foi substituída pelo poder em influenciar outros estados em termos culturais, econômicos, políticos e militares. A França foi portanto impelida a atuar para além de sua área de responsabilidade geográfica e se apresenta, em franca disputa com o Estado alemão, como líder regional europeu. Daí a explicação, com base na teoria de que a geografia do estado influencia na política internacional adotada, da projeção de poder francês “além mar” de seu poderio militar, especificamente o poder aéreo, sua marinha com porta-aviões, submarinos nucleares e projeção continental. No estudo, foram as aeronaves que se destacaram.

4.3.2 Recursos naturais

A questão dos recursos naturais se mostra a mais séria e ao mesmo tempo relevante para o nosso estudo. A teoria divide o elemento recursos naturais em alimentos e matérias-primas. A questão do alimento, apesar de ter sua importância na luta pelo poder, não se encaixa na análise do caso. A França possui uma relação de fornecimento estável e diversidade de fornecedores alimentícios.

O ponto que carece aprofundamento é a disponibilidade de matérias-primas. Morgenthau (2003) cita que o estado deve manter o controle de suas fontes de matérias-primas. Se há uma base consensual a respeito de necessidade de sobrevivência francesa essa base repousa sobre o tema do urânio. A consciência é tal óbvia e ampla que a população da República francesa não exitou em apoiar a intervenção no Mali. Do outro lado, os terroristas visavam atacar a França fechando sua fonte primária de energia: interrompendo o fluxo de abastecimento de urânio proveniente do Mali e entorno.

Vimos no segundo capítulo que a França é extremamente dependente da energia nuclear, especificamente de suas usinas nucleares. E que a empresa responsável pela distribuição da energia é uma estatal francesa. Portanto, a manutenção do fornecimento de energia é de total responsa-

bilidade do estado francês.

4.3.3 Capacidade industrial

Vimos na subseção França, que o Estado francês dispõe em seu território 59 usinas nucleares para geração de energia. Sua planta energética termonuclear correspondente a praticamente 80% de toda energia gerada para a França. É vital para o estado francês o fornecimento contínuo e regular das pastilhas enriquecidas de urânio, elementos geradores de energia, que irão aquecer a água, girar as turbinas, e garantir a geração de energia para população.

Vimos também na subseção Empresas francesas, que são muitas não poucas as mineradoras que exploram o solo malinês e adjacências em busca de ouro, uraninita e outros minerais reconhecidamente valiosos para quem não possui em solo próprio tais matérias- primas.

Agora, à luz do que Morgenthau (2003) ensinou sobre elementos do poder, e sobre interesses em termos de poder, podemos depreender que a capacidade industrial francesa na mineração, extração, enriquecimento e transporte do urânio é condição sine qua non para a segurança energética e, logicamente, para o progresso da França. Se não possuísse tal envergadura e competência tecnológica, a Areva, sua principal empresa do ramo extrativista no Mali, Níger e entorno, não haveria a garantia de fornecimento de material, já em forma de pastilhas, tão relevante para o Estado francês. A Areva, embora não seja uma empresa estatal, possui status de tal. Sua saúde financeira, seus projetos estratégicos, seus funcionários e principalmente seus produtos são todos de interesse governamental. As atividades da empresa são acompanhadas em termos de desenvolvimento e orientação. Em contrapartida, quando há necessidade da empresa em ter seus interesses defendidos no mercado internacional, é o Estado francês, através de seus diplomatas e membros do governo, que articula e facilita as grandes transações comerciais para a Areva.

4.3.4 Grau de preparação militar

Um ponto de fácil percepção de sucesso tanto na Operação Serval quanto na política francesa expressa pela Operação é a segurança do governo em contar com seu poderio militar para empregá-lo no Mali. Essa segurança, como dito antes, não se estabelece da noite para o dia, é o resultado de um esforço contínuo. A preparação militar é, em termos gerais, o que proporciona ao estado a segurança do emprego de suas forças armadas e por isso é um elemento de poder para o governo que possui essa consciência.

O governo francês historicamente valoriza suas forças armadas. O fato que expressa essa valorização é a alta destinação de seu PIB para o departamento de defesa. Dentro do conflito em estudo, o fato que

melhor se adere ao comportamento do governo francês é o grau de rapidez com que as tropas se ambientaram no terreno. Não houve morte por desidratação, patrulhas perdidas no deserto, dificuldade nos empregos de viaturas, necessidade de adaptação de equipamentos para o clima quente e seco do deserto subsaariano, casos de soldados assustados com a pouca quantidade de pontos conspícuos no deserto para se orientar na patrulha, nada disso. Desde a concentração à desmobilização e retorno de grande parte para França, houve uma clara manifestação de profissionalismo dos militares franceses na Operação.

Outro fato que coaduna com a nossa análise é o número de franceses mortos em combate. Durante toda operação apenas nove soldados faleceram. Oficialmente, a Operação Serval durou de janeiro de 2013 a agosto de 2014. Em todo esse tempo, um número tão baixo de mortes é um indício do alto grau de preparação militar por parte da França.

Em uma análise macro, podemos dizer que a prontidão militar francesa é uma ferramenta da política externa expansionista francesa, que a utiliza constantemente e a valoriza. Suas forças armadas já foram empregadas na Líbia, no Mali, e mantém seu aprestamento pelo contínuo envolvimento em conflitos e pelo constante aperfeiçoamento tecnológico.

4.3.5 Qualidade do governo

Dentro de nossa análise sobre o elemento qualidade do governo, seguiremos a mesma sequência apresentada na seção correspondente no capítulo três. Não há dúvidas de que a intervenção militar no Mali está alinhada às diretrizes da política internacional francesa. Há coerência e pragmatismo na atuação militar com o que a França tem perseguido ao longo de vários séculos. Nossa análise incide sobre a avaliação das metas definidas pelo governo, expressas por sua política e executadas por seus nacionais, e se essas metas são compatíveis com os recursos disponíveis.

Concluimos anteriormente que grau de prontidão das forças armadas francesas não apenas resultam do constante envolvimento em conflitos, mas são impelidos pelo mesmo frequente envolvimento, a manterem-se preparados para o emprego em guerra. Quando falamos em dimensionamento das metas políticas em relação aos recursos disponíveis a retórica se cumpre novamente. Ao impor uma matriz energética baseada na energia nuclear, a França compreende que, para manter seus reatores em funcionamento, deve buscar um fornecimento contínuo e seguro de urânio. Como não possui o urânio em seu território vê-se na obrigação da importação e o faz de forma contínua e segura através de empresas estrategicamente posicionadas no Mali, no Níger e em nações vizinhas. Cabe, portanto, à própria França a garantir que o fornecimento não cesse.

Em síntese, o que o governo francês persegue com sua política externa é equilibrar os recursos. Sem o ouro que procede do Mali, a bal-

ança comercial francesa amargaria um decréscimo em suas receitas, mas sem o urânio, a França ficaria sem energia para mover o país. Seria uma consequência catastrófica sem precedentes.

O apoio popular foi o ponto de ignição para as iniciativas francesas. A população tem a consciência que o Mali é vital para manutenção de suas usinas nucleares. A demonstração do apoio popular à intervenção militar no Mali foi divulgada por uma pesquisa de opinião que continha diversos assuntos entre os quais a Operação Serval. A pesquisa apontou que 75% dos franceses aprovaram a decisão de François Hollande de enviar tropas ao Mali - 82% entre os eleitores que se declaram de esquerda e 69% dos que se declaram de direita (NOVAES, 2013).

Para surpresa do governo que, ao receber a solicitação de ajuda pelo representante diplomático do Mali em Paris, protocolou o documento e prometeu avaliar a situação, a pesquisa soou como uma autorização para dar entrada na ONU com o pedido de intervenção militar. Para conseguirmos obter um grau de comparação, a Operação obteve maior aprovação dos franceses que a avaliação geral do governo de François Hollande. Um sinal implícito demonstrado pela pesquisa, além da conscientização do imperioso fornecimento do urânio malinês, é a boa aceitação popular da política externa francesa.

Para finalizar a análise da qualidade do governo à luz do ocorrido, temos que refletir sobre a impressão deixada pelo sucesso da operação militar. Esse esforço analítico deve ter como objetivo o impacto da vitória militar na mente das pessoas ao redor do mundo. Como foi a percepção mundial quanto ao envolvimento francês no combate ao terrorismo na África? A pergunta pode transparecer um desvio lógico, ou uma quebra de raciocínio, mas não o é. A imagem que passada para o senso comum das pessoas, e até mesmo de franceses menos instruídos, é de que a França se dispôs a auxiliar o Mali a combater terrorista que tentavam dominar a nação. Essa mensagem, passada até mesmo pelo então presidente François Holland, foi extremamente benéfica para a França. A rapidez da resposta, o emprego de aeronaves modernas aliado à eficácia de seus militares surtiu efeitos positivos para o governo francês, a tal ponto que outra operação, de nome Barkhane, foi estabelecida, sem data para terminar, a fim de manter a relativa paz conseguida pela Operação Serval.

4.4 Conclusão parcial

Ao contrapormos a Operação Serval à teoria realista o quadro apresenta é nítido e racional. A teoria consegue explicar, com um considerável grau de aceitabilidade, os interesses da política externa francesa, em seus detalhes.

Pela ótica do realismo político, a França ainda mantém uma relação de exploração colonial com o Mali. François Hollande deu continuidade à política externa de seu antecessor, defendendo os interesses nacionais no Mali.

Podemos concluir que liderar a missão de estabilização do Mali não

foi um opção, mas uma necessidade. A garantia de suprimento para suas usinas nucleares é parte dos interesses da política externa da República da França e por isso a atuação foi tão rápida e incisiva. Outra conclusão que podemos extrair é a presença, até a presente data de 2017, de tropas francesas mesmo após o fim da Operação.

Desde o desenvolvimento de caças projetados para operar em toda Europa à defesa de suas empresas de mineração na África, todas as ações são movidas por interesses políticos e visando o poder.

Os interesses são, de forma resumida, a projeção de poder além do continente europeu visando o domínio do mesmo, a segurança no fornecimento de urânio, matéria-prima para fabricação da pastilhas enriquecidas vitais para o funcionamento das usinas nucleares francesas e a manutenção da prontidão de suas forças armadas.

FIGURA 3 - Mapa do continente europeu

Fonte: (COLLECTION, 1994) Disponível em: <http://www.lib.utexas.edu/maps/europe/txu-oclc-24723313-europe_pol_2008.jpg>. Acesso em: 09 jul. 2017.



CONCLUSÃO

Buscamos analisar neste trabalho a política externa da França, durante a intervenção militar no Mali, ocorrida entre janeiro de 2013 e julho de 2014. O estudo dos interesses franceses na região foram conduzidos no sentido de esclarecer se a política externa encontrava-se em sintonia com a teoria realista de Hans Joachim Morgenthau.

O método empregado para atingir o propósito baseou-se na análise da Operação Serval à luz do realismo, com ênfase em seus princípios, na luta pelo poder político e em seus elementos constitutivos. Esse contraste permitiu verificar em que medida houve aderência da realidade à teoria.

No segundo capítulo, após uma breve introdução do estudo, foi realizada uma revisão histórica do Mali, desde sua independência até o estabelecimento de um governo provisório com baixa legitimidade interna. Vimos que o Mali já foi um país riquíssimo e passou por uma sequência de golpes militares depois de se tornar independente do Sudão Francês. Registrou um breve período de estabilidade e de crescimento econômico mas foi assolado pela longa seca que durou até a década passada. Vimos também que o retorno dos tuaregues trouxe instabilidade política e a união desses com terroristas da Al Qaeda levaram o representante do Mali a pedir ajuda à ONU. Ainda nesse capítulo, os antecedentes que levaram a França ao Mali foram apresentados. Ressaltamos o valor que o urânio tem para as usinas nucleares francesas e os motivos de estarem estabelecidas empresas francesas em território malinês como é o caso da Areva. Ao final do capítulo dois apresentamos alguns fatos relevantes da Operação Serval que pudessem indicar um caminho traçado pela política internacional da República da França.

Apresentamos a teoria realista de Hans Morgenthau no capítulo três. Para organizar o estudo subdividimos a teoria em três áreas bem definidas: princípios do realismo, a luta pelo poder e os elementos que constituem o poder de um Estado.

No capítulo quatro, depois de destrinchar os principais pontos da teoria, analisamos os pontos de aderência do corrido. Nesse capítulo pudemos constatar que a França ainda mantém domínio sobre o Mali e que apenas o meio empregado para subordinação foi mudado. Verificamos que um dos sucessos da Operação Serval foi a constante presença francesa na região e isso prova que a França nunca deixou o Mali ser totalmente livre. Vimos também que a França busca expansão de seu poder na Europa, e que tal atitude é demonstrada por sua política externa dinâmica e atuante. Constatamos que a França emprega o imperialismo como forma de busca pelo poder e visa um desbalançamento favorável de poder na Europa. Ainda no quarto capítulo, ao analisar os elementos do poder, vimos a importância dada pela França à geografia, à capacidade industrial, ao grau de preparação militar e à qualidade do governo. Nesse último elemento vimos que a população é consciente da política externa

e a aprova. Dentro dos elementos constituintes do poder vimos que o urânio é a matéria-prima defendida pela política externa francesa e seu fornecimento é vital para a França.

Podemos afirmar, de maneira fundamentada, que a Operação Serval é um nítido reflexo da política externa francesa, que age baseada nos interesses do Estado francês e demonstra coerência com a teoria realista de Morgenthau. Baseados na teoria, é possível afirmar que a França busca aumentar seu poder na Europa por meio de ações atendam a seus interesses e aumentem o valor de seus elementos constitutivos de poder. Assim, foram identificados os interesses da política externa que levaram a França a intervir militarmente no Mali.

Dessa maneira, esperamos que o trabalho tenha contribuído para desvendar os verdadeiros motivos que impulsionaram a França a liderar a Operação Serval e revelar os reais interesses franceses no Mali.

Por fim, sugerimos como futura linha de pesquisa, tomar como fato a ser verificado a Operação Barkhane, que deu continuidade a Operação Serval. Além disso, os demais elementos do poder nacional como a qualidade da diplomacia, a população e outros, podem ser utilizados para validar a teoria realista.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. Paz e guerra entre as nações. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002. 936 p.

ARTE. DES NOUVELLES DU MALI: Cette émission a été diffusée la première fois en avril 2015. 2015. Disponível em: <<http://ddc.arte.tv/nos-cartes/des-nouvelles-du-mali>>.

Acesso em: 09 jul. 2017.

BARATA, Clara. A segurança das minas de urânio do Níger são um argumento de peso para entrar no Mali. 2013. Disponível em: <<https://www.publico.pt/mundo/jornal/a-seguranca-das-minas-de-uranio-do-niger-sao-um-argumento-de-peso-para-entrar-no-mali-25912440>>.

Acesso em: 23 jun. 2017.

CALVOCORESSI, Peter. Política mundial: a partir de 1945. 9. ed. São Paulo: Penso, 2009. 824 p.

CARR, Edward Hallett. Vinte anos de crise, 1919 - 1939: Uma introdução ao estudo das relações internacionais. 2. ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1981. 305 p.

CARVALHO, Joaquim Francisco de. O espaço da energia nuclear no Brasil. 2011. 74 f. Monografia (Especialização) - Curso de IEE/USP, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

COLLECTION, Perry-castañeda Library Map. Mali (Political): produced by the U.S. Central Intelligence Agency. 1994. The University of Texas at Austin. Disponível em:

<http://www.lib.utexas.edu/maps/africa/mali_pol94.jpg>. Acesso em: 09 jul. 2017.

FLYNN, Daniel; CLERCQ, Geert de. Enquanto o urânio não enriquece o Níger: Entre as montanhas e as areias do Sara, o norte do Níger tornou-se uma grande mina de exploração de urânio, uma a céu aberto, outra um gigante subterrâneo. 2014. Auxiliado por JOE PENNEY. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2014/04/13/mundo/noticia/enquanto-o-uranio-nao-enriquece-o-niger-1631574>>. Acesso em: 10 maio 2017.

KEITA, Kalifa. Conflict and conflict resolution in the Sahel: the tuareg insurgency in Mali. Strategic Studies Institute. 1998. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub200.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2017.

em 28 jun. 2017.

LE MONDE. Le Monde.fr avec AFP, 26/05/2014: “Areva signe un accord avec le Niger sur les mines d’uranium”. Disponível em: http://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/05/26/areva-signe-un-accord-avec-le-niger-sur-les-mines-d-uranium_4426359_3212.html. Acesso em: 06 de junho de 2017.

MARCHAL, Roland. Is a military intervention in Mali unavoidable? Oslo: Noref, 2012. Roland Marchal é pesquisador sênior do CNRS, com sede em Paris. Disponível em:

<<https://www.files.ethz.ch/isn/154370/97321fcedd23fefcd657530a8d6ccb3a.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

MORGENTHAU, Hans Joachin. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. 6. ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003. 1093 p.

MÜZELL, Lúcia. Apesar de invasiva, em um ano operação militar francesa no Mali trouxe resultados. 2014. Disponível em: <<http://pt.rfi.fr/geral/20140110-apesar-de-invasiva-em-um-ano-operacao-militar-francesa-no-mali-trouxe-resultados>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

PALAST, Greg. Sangue Por Urânio É o Novo Sangue Por Petróleo. Greg Palast fala sobre a próxima grande sede do mundo: urânio. Disponível em: <https://www.vice.com/pt_br/article/ypmwxy/sangue-por-uranio-e-o-novo-sangue-por-petroleo>. Acesso em: 06 jun. 2017.

RIBEIRO, Tcor Inf Pedro Alexandre de Almeida Faria; COSTA, Maj Inf António Paulo Gaspar da; FERNANDES, Maj Inf “cmd” Hugo Miguel Moutinho. Intervenção Militar Francesa no Mali: Operação “SERVAL”. Abril de 2014. Disponível em:

<<http://www.iesm.pt/cisdi/iesmatualidade/1-Intervencao-Militar-Francesa-no-Mali-Operacao-SERVAL.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

TAYLOR, Adam. What Mali means to France. 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/11/20/what-mali-means-to-france/?utm_term=.39baf6e65b81>. Acesso em: 06 jun. 2017.

WASHINGTON. The writings of Georg Washington. In: MORGENTHAU, Hans Joachin. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. 9. ed. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003. p. 17.

O EMPREGO DE VEÍCULOS NÃO TRIPULADOS NAS CONTRAMEDIDAS DE MINAGEM:

Possibilidades de emprego do veículo submarino autônomo remus 100 nas contramedidas de minagem

Rodrigo de Campos Carvalho

RESUMO

Este trabalho pretende investigar se o veículo submarino autônomo REMUS 100, adquirido pela Diretoria de Hidrografia e Navegação para execução de levantamentos hidrográficos, pode ser empregado nas atividades de Contramedidas de Minagem executadas no âmbito da Marinha do Brasil. Para atingir tal objetivo, foi efetuado um estudo qualitativo fundamentado em literatura nacional e internacional, respaldado em estudos científicos de renomadas instituições de pesquisa, além de documentos militares desclassificados que reportam resultados obtidos em operações reais de Contramedidas de Minagem durante conflitos armados internacionais. A possibilidade de emprego do veículo submarino autônomo REMUS 100 nessas atividades militares de interesse da Marinha expandiria a sua utilização para o âmbito das operações navais, o que permitiria a flexibilização e a otimização dos meios operativos, além da redução de custos das missões em um cenário econômico cada vez mais restrito. Ademais, caso atenda aos requisitos das Contramedidas de Minagem, o veículo REMUS 100 poderá ser considerado como uma alternativa potencial de aquisição futura para o Comando da Força de Minagem e Varredura, cujos meios e sistemas encontram-se em estado de obsolescência, dado o longo período decorrido desde as últimas obtenções de vulto para aquele Comando. Em última instância, dada a facilidade de operação e o baixo requisito de apoio logístico, o REMUS 100 poderia ser operado a partir de praticamente todos os meios navais ora disponíveis, sejam eles pertencentes à Esquadra, aos Distritos Navais ou aos setores de apoio. Tal ação incrementaria numericamente os vetores capazes de efetuar Contramedidas de Minagem na Marinha do Brasil, bem como diminuiria substancialmente o tempo necessário para mobilização de meios e de resposta a uma ameaça inimiga em qualquer parte do território nacional.

Palavras-chave: Caça de minas. Contramedidas de Minagem. Comando da Força de Minagem e Varredura. REMUS 100. Varredura de Minas. Veículo Submarino Autônomo.

ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADCP – *Acoustic Doppler Current Profiler*
AF – *Air France*
AJB – Águas Jurisdicionais Brasileiras
AUV – *Autonomous Underwater Vehicle*
C-ESP-DAE – Curso Especial de Desativação de Artefatos Explosivos
CHM – Centro de Hidrografia da Marinha
CIAMA – Centro de Instrução e Adestramento Almirante Áttila Monteiro Aché
CMM – Contramedidas de Minagem
CMO – Calado Máximo Operacional
CMRE – *Centre for Maritime Research and Experimentation*
ComForMinVar – Comando da Força de Minagem e Varredura
ComForS – Comando da Força de Submarinos
CTD – *Conductivity and Temperature Detector*
DAE – Desativação de Artefatos Explosivos
DAN – Defesa Aérea & Naval
DHN – Diretoria de Hidrografia e Navegação
DSS – *Defense Security Service*
EBN – Estaleiro e Base Naval
EK – Escafandria
EUA – Estados Unidos da América
FEMAR – Fundação de Estudos do Mar
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FN – Fuzileiro Naval
GPS – *Global Positioning System*
GRUMEC – Grupamento de Mergulhadores de Combate
GS+ – *GeoSwath Plus*
INS – *Inertial Navigation System*
ISR – *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*
KM – *Kongsberg Maritime*
LAE – Levantamento Ambiental Expedito
LBL – *Long Base Line*
LH – Levantamento Hidrográfico
MA – Massachusetts
MB – Marinha do Brasil
MCM – *Mine Countermeasures*
MEC – Mergulhador de Combate
MG – Mergulho
NORMAM – Normas da Autoridade Marítima

NPS – *Naval Postgraduate School*
OHI – *Organização Hidrográfica Internacional*
OTAN – *Organização do Tratado do Atlântico Norte*
PN – *Poder Naval*
RBR – *Robotics Business Review*
REMUS – *Remote Environmental Measuring Units*
ROV – *Remotely Operated Vehicle*
SLT – *Sea and Land Technologies*
SN-BR – *Submarino Nuclear Brasileiro*
SOG – *Speed Over Ground*
SSS – *Side Scan Sonar*
SVL – *Sonar de Varredura Lateral*
TOM – *Teatro de Operações Marítimas*
VRO – *Veículo Remotamente Operado*
VSA – *Veículo Submarino Autônomo*
UUV – *Unmanned Untethered Vehicle*
WHOI – *Woods Hole Oceanographic Institution*

INTRODUÇÃO

A relevância dos veículos não tripulados em diversos empregos militares e não militares no cenário atual é incontestável. A possibilidade de serem lançados para uma multiplicidade de tarefas em áreas inóspitas e perigosas, sem que haja risco à vida humana, atribui a esses veículos um valor inestimável.

Diante do avanço tecnológico mundial, a Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) adquiriu, no ano de 2016, o primeiro veículo submarino autônomo (VSA) da Marinha do Brasil (MB). Trata-se de um veículo compacto não tripulado, modelo REMUS 100, fabricado pela empresa estadunidense *Hydroid, Inc.* Essa aquisição teve como finalidade ampliar a capacidade da DHN de realizar levantamentos hidrográficos em áreas consideradas críticas ou perigosas ao acesso de embarcações convencionais (tripuladas) de sondagem. Adicionalmente, os dados ambientais coletados com esse VSA permitirão a produção de novas informações necessárias para aplicação do Poder Marítimo, para a segurança da navegação e para projetos de pesquisa de interesse da Marinha. É importante ressaltar que até a data de entrega desta monografia o equipamento ainda se encontrava inoperante, pois a fase de treinamento de pessoal que irá manuseá-lo não havia sido concluída.

O estudo em tela possui o objetivo de investigar se o VSA REMUS 100 adquirido pela DHN pode ser empregado nas atividades de Contramedidas de Minagem (CMM) executadas no âmbito da Marinha do Brasil. Em função disso, foi efetuada uma análise qualitativa, com base em revisão bibliográfica nacional e internacional, que permitiu a obtenção de dois resultados relevantes do uso do VSA REMUS 100 em CMM. O primeiro, de cunho acadêmico, refere-se a um estudo científico conduzido no âmbito de uma renomada instituição de pesquisa a nível mundial. Já o segundo, de cunho prático, corresponde ao resultado de uma operação real de CMM em conflito armado internacional, obtido a partir de documentos militares desclassificados.

Para atingir o objetivo proposto neste trabalho, a Seção 2 discorrerá um breve histórico dos veículos submarinos, além de mencionar os seus diferentes tipos e as suas especificidades. Em seguida, a Seção 3 apresentará o VSA REMUS 100 propriamente dito e tratará da aquisição desse veículo pela DHN. Além disso, abordará as principais características técnicas e indicará os países que detêm esse equipamento autônomo. Por sua vez, a Seção 4 versará sobre as CMM e seus dois principais tipos: a caça de minas e a varredura de minas. Ainda nessa Seção, serão revelados os resultados de testes executados com o VSA REMUS 100 na *Naval Post-graduate School* (NPS) e de seu emprego real em ações militares durante a Operação *Iraqi Freedom*. Ao término da Seção 4, serão apresentadas as possibilidades de uso do VSA REMUS 100 pelo Comando da Força de Minagem e Varredura (ComForMinVar) e pelo Estaleiro e Base Naval (EBN)

em Itaguaí, sede do futuro submarino de propulsão nuclear brasileiro.

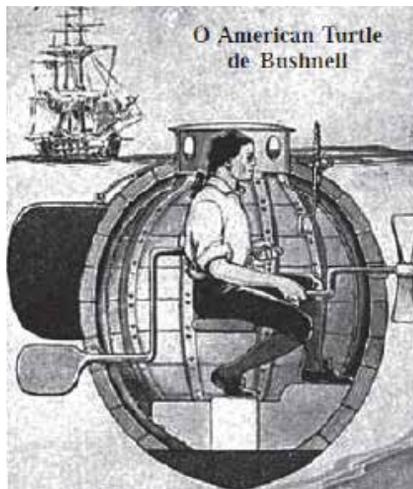
Dessa forma, o estudo ora elaborado tem relevância para a Marinha do Brasil, pois, caso seja confirmada a possibilidade de uso do VSA REMUS 100 nas atividades de CMM, a sua aplicação poderá ser estendida para o âmbito das operações navais.

APONTAMENTOS SOBRE VEÍCULOS SUBMARINOS

Nesta seção, será apresentado um breve histórico acerca dos veículos submarinos. Adicionalmente, serão abordados os seus diferentes tipos e as suas especificidades, de forma que se identifique a classificação do VSA REMUS 100 nesse universo de equipamentos submersíveis.

Diferentemente do que muitas pessoas possam imaginar, o conceito de veículo submarino não é uma ideia recente. Em 1775, durante a Guerra de Independência dos Estados Unidos da América, os irmãos estadunidenses David e Ezra Bushnell desenvolveram o primeiro veículo submarino, batizado de *Turtle*¹. Tratava-se de um pequeno submarino em forma de ovo, feito de madeira envolta por cintas de ferro, capaz de transportar apenas uma pessoa e de ficar submerso por não mais de 30 minutos, conforme ilustrado na FIGURA 1. Para imergir, o operador do *Turtle* dispunha de uma válvula de admissão de água que preenchia um tanque de lastro. Já para emergir, o operador utilizava bombas para esvaziar o tanque de lastro e retomar a flutuabilidade positiva (BLIDBERG, 2001, p. 1).

Figura 1 – *Turtle*, o primeiro veículo submarino estadunidense.



Fonte: FREITAS, 2011, p. 18.

¹ Tartaruga, tradução nossa.

À época, o *Turtle* havia sido concebido para se aproximar de navios britânicos atracados (adversários dos estadunidenses durante a Guerra de Independência) e lançar uma mina naval em suas imediações, que nada mais consistia do que em um barril impermeável repleto de pólvora com um detonador interno. Tal dispositivo produziria uma faísca após determinado tempo deflagrando a pólvora, enquanto o *Turtle* se retiraria do local valendo-se de sua curta capacidade de ocultação imerso (FREITAS, 2011, p. 18).

Após esse histórico e emblemático veículo submarino, foram desenvolvidos diversos submersíveis a fim de serem empregados operacionalmente em várias tarefas distintas. Na esteira desse desenvolvimento, surgiram os torpedos que são considerados, de fato, os primeiros AUV (*Autonomous Underwater Vehicle*) ou VSA (Veículo Submarino Autônomo) (BLIDBERG, 2001, p. 1).

Embora não haja uma unanimidade a respeito do tema, segundo Blidberg (2001, p. 2), os veículos submarinos são classificados em tripulados (*manned*) e não tripulados (*unmanned*). No âmbito dos veículos não tripulados, foco desse estudo, há uma subdivisão em: veículos rebocados por navio² (sonar de varredura lateral, por exemplo); veículos remotamente operados³ (VRO); veículos não atrelados a cabo⁴ e veículos submarinos autônomos⁵ (VSA). Os VRO são veículos que possuem um cabo, espécie de “cordão umbilical”, por meio do qual recebem energia, estabelecem comunicações (basicamente troca de informações e de dados coletados) e recebem comandos de um operador à distância. Por sua vez, tanto os veículos não atrelados a cabo quanto os VSA possuem a similaridade de serem dotados de energia própria no interior dos veículos. A diferença reside no fato de os veículos não atrelados a cabo ainda dependerem de controle remoto de um operador feito por algum sistema ou meio de comunicação. Já os VSA não requerem tal controle, pois são capazes de cumprir tarefas previamente programadas em seus computadores internos.

Baseado em Blidberg, o veículo submarino REMUS 100, cerne desta monografia, é classificado como um VSA, por ser um sistema não tripulado, possuir energia própria e não depender de controle remoto de um operador externo, características que lhe conferem a autonomia não identificada nas demais classes.

VEÍCULO SUBMARINO AUTÔNOMO REMUS

Uma vez identificada a classificação do REMUS 100 como um VSA, esta seção discorrerá sobre esse sistema de forma mais detalhada. Além de abordar suas principais características técnicas e sensores componentes,

² Towed behind a ship, em língua inglesa.

³ Remotely Operated Vehicle (ROV) em língua inglesa.

⁴ Unmanned Untethered Vehicle (UUV), em língua inglesa.

⁵ Autonomous Underwater Vehicle (AUV), em língua inglesa.

relacionará os países que detêm esse equipamento submersível. Essa abordagem é importante na medida em que descortina o potencial dessa avançada tecnologia e retrata a relevância que esses veículos não tripulados têm assumido no cenário mundial.

REMUS é uma sigla para *Remote Environmental Measuring Units*⁶ (PHANEUF, 2004, p. 2). Trata-se de um veículo submarino autônomo, cuja primeira versão foi desenvolvida no final da década de 90 pela *Woods Hole Oceanographic Institution* (WHOI), a maior instituição de pesquisa oceanográfica dos Estados Unidos da América (EUA) e referência mundial em educação, pesquisa e estudos do mar (VON ALT, 2003, p. 2; WHOI, 2016, p. 6). O projeto original tinha como propósito a construção de uma ferramenta de coleta de dados oceanográficos de baixo custo, de fácil manuseio e capaz de ser rapidamente lançada e recolhida nas operações de campo (PHANEUF, 2004, p. 2).

Atualmente, os VSA REMUS são fabricados pela empresa *Hydroid, Inc.*, localizada no estado de Massachussetts (MA), nos EUA, que é uma subsidiária da companhia estatal norueguesa *Kongsberg Maritime* (KM). Os veículos são produzidos basicamente em três modelos: REMUS 100, REMUS 600 e REMUS 6000. O primeiro é o mais leve e compacto, desenvolvido para operar desde águas bastante rasas até 100 metros de profundidade. Já o REMUS 600 é um modelo intermediário, com alcance de 600 a 1500 metros de profundidade. Por último, o REMUS 6000, classificado como veículo de águas profundas, que tem capacidade de operar até 6000 metros (KM, 2014, p. 3).

Cabe ressaltar que as caixas-pretas do avião da companhia aérea *Air France*, do voo Rio-Paris (AF 447), acidentado em 2009 no Atlântico Sul, matando todos os 228 passageiros e tripulantes, foi localizado a 3900 metros de profundidade por veículos submarinos autônomos REMUS 6000 operados a partir de navios (AVIATION NEWS, 2011, p. 1-2).

1. Aquisição do VSA REMUS 100 pela DHN

A Marinha do Brasil, por meio da DHN, assinou um convênio com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e a Fundação de Estudos do Mar (FEMAR) para a aquisição de um VSA REMUS 100, que teve como interveniente executor o Centro de Hidrografia da Marinha (CHM) (SOUZA, 2015, p. 18). Esse veículo foi recebido pela DHN no primeiro semestre do ano de 2016, entretanto, ainda aguarda a conclusão do treinamento de militares para colocá-lo em atividade.

No âmbito daquela Diretoria, tal equipamento será empregado para realização de levantamentos hidrográficos (LH) que, de acordo com as Normas da Autoridade Marítima para Levantamentos Hidrográficos –

⁶ Unidades Remotas de Medição Ambiental, tradução nossa.

NORMAM-25 (1ª rev.), são definidos como:

[...] toda a pesquisa em áreas marítimas, fluviais, lacustres e em canais naturais ou artificiais navegáveis, que tenha como propósito a obtenção de dados de interesse à navegação aquaviária. Esses dados podem ser constituídos por informações da batimetria, da natureza e geomorfologia do fundo marinho, da direção e força das correntes, da altura e fase da maré, do nível das águas, da localização de feições topográficas e objetos fixos que sirvam em auxílio à navegação; [...] (BRASIL, 2014, p. 1-2).

Os LH realizados pela MB nas águas jurisdicionais brasileiras (AJB) têm como finalidade atualizar e construir cartas náuticas, além de produzir outros documentos cartográficos náuticos em atendimento às demandas do Poder Marítimo e da segurança da navegação. Adicionalmente, os dados ambientais coletados durante os LH propiciam o apoio ao Poder Naval na forma de inúmeros produtos de auxílio à decisão. Cabe destacar que todas essas informações ambientais são carregadas e armazenadas em uma extensa base de dados localizada e administrada pelo CHM.

Ressalta-se que a qualidade dos LH impacta diretamente o custo Brasil, na medida em que documentos cartográficos náuticos de excelência reduzem o risco de acidentes à navegação e permitem que os navios mercantes otimizem o calado máximo operacional (CMO) dos portos e dos terminais portuários. Tais documentos de excelência diminuem os custos do seguro e do frete do transporte marítimo, o que implica a diminuição do custo final dos produtos que chegam ao consumidor e o aumento da competitividade do país no comércio internacional.

2. Características do VSA REMUS 100

O VSA REMUS 100 é um veículo submarino autônomo de pequeno porte, com 1,85 metro de comprimento, cerca de 45 quilogramas e velocidade de operação que pode variar de 0,5 a 5,5 nós (SLT, 2015, p. 1-2), capaz de coletar dados ambientais de alta resolução em áreas muito rasas, não acessíveis ou perigosas a embarcações de superfície e a veículos submarinos tripulados.

Além do mais, as reduzidas dimensões do VSA permitem que o equipamento seja transportado por apenas duas pessoas e que seja operado a partir de pequenas embarcações, conforme constatado na FIGURA 2, pois dispensa o uso de complexos dispositivos lançadores e recolhedores necessários à operação de alguns modelos de VSA. Tais vantagens reduzem substancialmente os custos das operações de campo; tanto em termos de recursos humanos, uma vez que dois operadores qualificados e bem treinados podem executar a missão (planejar a derrota do veículo, adquirir e processar os dados coletados, assim como gerar os produtos de auxílio à decisão); quanto em termos materiais, na medida em que se

elimina a obrigatoriedade de uma embarcação de grande porte desempenhando o papel de navio-mãe.

Figura 2 – Operação do VSA REMUS 100 a partir de embarcação miúda.



Fonte: KM, 2009, p. 6

O VSA REMUS 100, apresentado na FIGURA 3, possui a seguinte configuração padrão de sensores e acessórios oriundos de fábrica (KM, 2014, p. 9; PHANEUF, 2004, p. 8-11, *passim*):

– Sonar de varredura lateral (SVL) ou *side scan sonar* (SSS) – opera na frequência de 900kHz, com alcance máximo de varredura lateral de 40 metros para cada lado e taxa de transmissão variável automaticamente com a velocidade empreendida pelo VSA. A partir da relação entre a intensidade do sinal acústico transmitido pelo sonar e o recebido do fundo marinho⁷ são formadas as imagens de varredura⁸, que indicam a maior ou a menor refletividade dos objetos no leito submarino de acordo com sua composição geológica (areia, lama, cascalho, rocha entre outros). Essa capacidade de detectar e de registrar diferentes padrões de refletividade torna o sonar de varredura lateral um poderoso instrumento de busca de objetos afundados, destacadamente de objetos metálicos, tais como embarcações, aeronaves e, inclusive, minas navais;

⁷ A relação entre a intensidade do sinal acústico transmitido pelo sonar e o recebido do fundo marinho é também denominada retroespalhamento ou backscatter.

⁸ As imagens de varredura do sonar de varredura lateral são também denominadas de sonogramas.

– Perfilador acústico doppler de corrente (*Acoustic Doppler Current Profiling* – ADCP) – constituído por quatro transdutores com visada superior e outros quatro com visada inferior, o ADCP é responsável por medir a velocidade e a direção da corrente acima e abaixo do veículo. Em particular, quando opera em uma altitude pequena (não superior a 20 metros em relação ao fundo do mar), esse perfilador acústico passa a medir também a velocidade do veículo em relação ao leito marinho (*Speed Over Ground* – SOG) e a própria altitude. Essa última informação pode ser usada tanto para determinar a profundidade local (batimetria) quanto para manter o veículo em uma altitude constante de navegação;

– Detector de condutividade e temperatura (*Conductivity and Temperature Detector* – CTD) – responsável por medir a condutividade e a temperatura da água, além da profundidade do veículo a partir de um acurado sensor de pressão. Com esses três parâmetros (temperatura, condutividade e pressão), torna-se possível ao veículo submarino calcular a velocidade do som em diferentes camadas da massa d’água de sua área de operação. A acurácia dessa informação é primordial para o posicionamento acústico rigoroso do VSA e para a determinação consistente da batimetria local. Além disso, cabe destacar que no campo da oceanografia operacional, dados de temperatura, condutividade, pressão e velocidade do som têm aplicação direta na elaboração e na avaliação de boletins meteorológicos e climatológicos emitidos para apoio às operações navais;

– *Transponders* para navegação com linha de base longa (*LBL Navigation Transponders*) – utilizados como referência para o posicionamento acústico do veículo quando submerso. Cada *transponder* opera em uma frequência diferente e deve ser fundeado em posição conhecida, de forma a compor uma geometria no fundo marinho que sirva como um sistema de coordenadas locais para o posicionamento acústico contínuo do VSA durante a navegação;

– Transdutor para posicionamento acústico com linha de base longa (*Transducer for LBL & ACOMMS*) – encarregado de transmitir e de receber pulsos sonoros dos *transponders*, integra as diferentes informações coletadas, de forma a convertê-las em posicionamento do veículo em tempo quase real;

– Medidor de distância e “peixe” rebocado (*Ranger e towfish*) – o medidor de distância, que opera em conjunto com um transdutor rebocado (também conhecido como “peixe”), nada mais é do que um *transponder* de comunicação com o VSA, que emite sinais acústicos que permitem calcular constantemente a sua distância em relação ao veículo, além de enviar comandos para iniciar ou abortar uma missão, o que, neste último caso, faria o VSA retornar prematuramente ao local de encontro/recolhimento;

– Sistema de navegação inercial (*Inertial Navigation System* – INS) – responsável por determinar a posição do veículo quando submerso a partir da medição de acelerações lineares e de velocidades angulares nos

três eixos do VSA;

– Sistema de Posicionamento Global (*Global Positioning System* – GPS) de precisão – utilizado para o posicionamento do veículo quando localizado na superfície da água;

– Antena de comunicação *Wi-Fi* e *Iridium* - viabiliza a transmissão remota dos dados ambientais coletados pelo VSA por meio de uma rede local sem fio de pequeno alcance ou via satélite. Isso permite que as informações adquiridas pelo veículo sejam recebidas e analisadas em centros de processamento de dados localizados em terra ou a bordo de navios-mãe antes mesmo que o VSA seja recolhido da água. Essa flexibilidade reduz o tempo necessário para elaboração e para divulgação de produtos de auxílio à decisão, fundamentais em determinadas ocasiões, tais como em conflitos armados e em operações de busca de embarcações naufragadas. Vale ressaltar que a comunicação *Iridium* também exerce a função de prover segurança ao veículo propriamente dito quando na superfície da água, pois permite rastreá-lo caso ocorra alguma anormalidade que impeça seu regresso ao ponto de encontro/recolhimento.

Figura 3 – VSA REMUS 100 com todos os seus sensores e acessórios oriundos da configuração padrão de fábrica.



Fonte: <https://www.roboticsbusinessreview.com/hydroid_launches_next_gen_remus_100_auv/>. Acesso em 24 de junho de 2016.

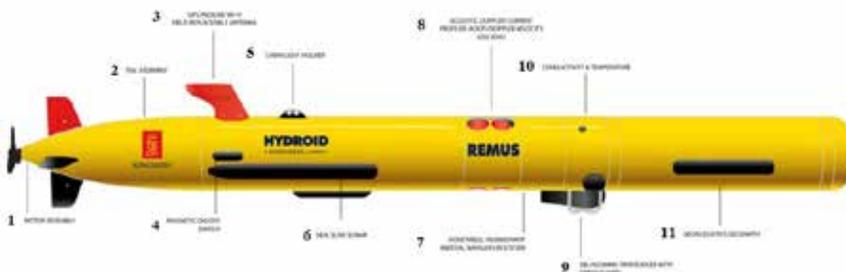
Além dos sensores padrões supracitados, o VSA REMUS 100 adquirido pela DHN e ilustrado na FIGURA 4 ainda foi equipado com os seguintes sensores opcionais:

– Sonar de varredura lateral de dupla frequência - além da frequência de 900kHz, presente na configuração padrão do REMUS 100 oriunda de

fábrica e abordada anteriormente, esse sensor opcional dispõe também da frequência de 1800kHz, que tem um alcance máximo de varredura lateral de 20 metros para cada lado. Apesar de possuir alcance inferior ao da frequência de 900kHz (40 metros para cada lado), o sensor de 1800kHz possui resolução angular e linear muito superior. Esse ganho em termos de resolução significa um incremento substancial da capacidade do VSA REMUS 100 em detectar e classificar alvos submersos;

– Sonar GeoSwath Plus (GS+) – ecobatímetro multifeixe interferométrico⁹ de alta resolução e de ampla abertura lateral, capaz de ensonificar até 12 vezes o valor da altitude de navegação do VSA. Tal sistema, que opera na faixa de frequência de 500kHz, permite que o REMUS 100 colete dados batimétricos e de retroespalhamento de alta resolução da área de operação (KM, 2016a, p. 1-2). Ainda, pode-se considerar que as especificidades desse ecobatímetro multifeixe permitem a redução significativa do tempo de varredura da área de interesse para obtenção de dados ambientais e do tempo de exposição ao inimigo¹⁰, além de otimizar a operação do veículo e de mitigar os custos de cada missão.

Figura 4 – Configuração do VSA REMUS 100 adquirido pela DHN. Legenda: 01 – Motor; 02 – Cauda; 03 - GPS/ Wi-Fi/ Iridium Communications; 04 - Chave magnética (liga/ desliga); 05 – Suporte; 06 - Sonar de Varredura Lateral; 07 - Sistema de Navegação Inercial; 08 - ADCP; 09 - Long Base Line Acoustic Navigation (LBL); 10 – Conductivity and Temperature Detector (CTD); 11 - GeoAcoustics GeoSwath.



Fonte: KM, 2016a, p. 1.

Percebe-se, portanto, que esses dois sensores opcionais que integram o VSA REMUS 100 obtido pela DHN imprimem ao veículo uma capacidade superior ao da configuração padrão de fábrica. Suas vantagens residem, sobretudo, na melhor definição dos artefatos submersos e no acréscimo do alcance máximo de varredura lateral.

⁹ Ecobatímetro multifeixe interferométrico – utiliza transdutores espaçados igualmente em fase para determinar o valor da profundidade a partir da diferença do sinal acústico de retorno.

¹⁰ Caso o VSA seja empregado na coleta de dados ambientais em área marítima ou estuarina controlada por forças adversárias.

3. O VSA REMUS em outros países

Em 2009, o Serviço de Segurança e Defesa dos EUA (*Defense Security Service – DSS*), preocupado com o crescente interesse estrangeiro pelo emprego dos VSA em atividades militares, conduziu uma pesquisa que revelou a existência de mais de 630 VSA, de diversos fabricantes, espalhados em todo o mundo (SOUZA, 2015, p. 9).

Tabela 1 – Distribuição dos VSA REMUS produzidos e fornecidos para diversas Marinhas e Forças de Defesa Nacionais até o ano de 2013.

Marinha ou Força Nacional de Defesa	VSA em operação	VSA em construção
Marinha dos Estados Unidos da América	117	16
Real Marinha Britânica	16	1
Real Marinha Holandesa	5	0
Defesa Belga	3	0
Nações Unidas (para estudo no <i>Centre for Maritime Research and Experimentation - CMRE</i>)	3	0
Marinha de Singapura	3	0
Força de Defesa da Alemanha	3	4
Real Marinha da Nova Zelândia	4	0
Real Marinha Australiana	2	0
Real Marinha da Noruega	5	0
Marinha da Finlândia	3	0
Marinha da Estônia	2	0
Marinha da Suécia	4	0
Marinha da Itália	1	2
Marinha do Japão	5	1
Marinha da África do Sul	1	0
TOTAL	177	24

Fonte: Souza, 2014, p. 1.

De acordo com Souza (2014, p. 1), somente a empresa *Hydroid, Inc.* já havia produzido e fornecido para as Marinhas e as Forças de Defesa Nacionais cerca de 200 VSA REMUS (nos seus diferentes modelos e configurações de sensores) até o ano de 2013, conforme detalhado na TABELA 1. Dentre as principais aplicações desses veículos no âmbito das instituições militares destacam-se: inteligência, vigilância e reconhecimento (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance – ISR*); segurança portuária;

contramedidas de minagem; levantamento hidrográfico e levantamento ambiental expedito (LAE). Esse último é normalmente executado por uma equipe de militares de pronto emprego, altamente qualificada para conduzir as atividades de busca e de localização de meios sinistrados (navios e aeronaves, por exemplo), e também para realizar levantamentos hidrográficos intempestivos, tais como os necessários para a execução de um desembarque anfíbio em situação de beligerância.

Ademais, muitos VSA possuem emprego dual, o que permite o seu uso em outras atividades e não apenas nas militares. Nesse universo de aplicações, destacam-se as pesquisas marinhas e as utilizações comerciais. No campo científico, os VSA REMUS 100 podem ser destinados às pesquisas arqueológicas subaquáticas, ao monitoramento climático e ao controle de qualidade da água. Por sua vez, na esfera comercial, podem ser designados para atividades de pré e pós dragagem portuária, para aquicultura e para inspeção de dutos submarinos da indústria petrolífera (KM, 2016b, p. 1).

Cabe frisar que o rápido avanço tecnológico tem propiciado a fabricação de componentes miniaturizados de alta performance resistentes às elevadas pressões hidrostáticas e de baterias de alto rendimento, essenciais à alimentação dos múltiplos sensores desses veículos. Tais inovações permitirão o aumento da autonomia dos VSA, a expansão de suas aplicações e a redução paulatina dos custos desses equipamentos, o que os tornarão cada vez mais acessíveis e difundidos no cenário mundial, tanto para emprego militar quanto científico ou comercial.

CONTRAMEDIDAS DE MINAGEM

A mina naval é uma arma que se encontra à espera de uma vítima. Uma arma silenciosa que se esconde sob a superfície do mar ou no fundo de areia e lá pode permanecer por meses sem ser detectada até que um navio desavisado venha ao seu encontro (UNITED STATES, 2014, 36 p. de 5582 p., tradução nossa)¹¹.

De acordo com o Guia Completo de Guerra de Minas do século XXI¹² (UNITED STATES, 2014, 438 p. de 5582 p.), as CMM incluem todos os métodos para prevenir e reduzir o dano causado pelas minas navais. De forma geral, essas operações podem ser divididas em duas grandes categorias: a caça de minas e a varredura de minas, que serão abordadas nesta seção. Além disso, serão revelados os resultados de testes executados com o VSA REMUS 100 na *Naval Postgraduate School* (NPS) e de seu emprego real em ações militares durante a Operação *Iraqi Freedom*, o que permitirá concluir que é possível utilizar esse veículo submarino

¹¹ Texto original em língua inglesa.

¹² Título original em língua inglesa: 21st Century Complete Guide to Naval Mine Warfare, tradução nossa.

nas atividades de CMM executadas no âmbito da Marinha do Brasil. Diante dessa constatação, serão apresentadas possibilidades de uso do VSA REMUS 100 pelo Comando da Força de Minagem e Varredura (ComForM-inVar), bem como pelo Estaleiro e Base Naval (EBN) em Itaguaí, sede do futuro submarino de propulsão nuclear brasileiro.

1. Caça de minas

A caça de minas é capaz de prover um grau de certeza, relativamente alto, de que uma área de interesse está livre de minas ou de que a chance de um navio ser atingido por uma mina é pequena. Para isso, a caça de minas é composta basicamente de cinco etapas: detecção, classificação, identificação, localização e plotagem, e neutralização ou destruição (UNITED STATES, 2014, 438 p. de 5582 p.).

Uma vez detectado um alvo, passa-se à segunda etapa: a classificação, quando o objeto é então submetido a critérios de validação, de forma a verificar seu tamanho, forma, estrutura, contorno, expectativa de ameaça, dentre outras características. Geralmente, os sonares de varredura lateral são o principal sensor tanto para a detecção quanto para a classificação de alvos parecidos com minas. Ademais, essas duas primeiras etapas são normalmente executadas por navios, helicópteros ou veículos submarinos não tripulados (quase sempre VSA) devidamente equipados.

Quando o objeto é classificado como uma possível mina, inicia-se a fase de identificação, na qual são usualmente empregados mergulhadores ou veículos submarinos não tripulados (em geral VRO). Identificado positivamente o alvo como uma mina naval, segue-se para a etapa de localização e plotagem, em que são rigorosamente determinadas e marcadas as coordenadas geográficas da mina, o que viabiliza e garante a segurança da operação seguinte: destruição ou neutralização. Para execução dessa última etapa, são costumeiramente utilizados mergulhadores especializados em desativação de artefatos explosivos (DAE) ou veículos submarinos não tripulados (VSA ou VRO).

Cabe ressaltar que os fatores ambientais condicionam de forma significativa a eficácia da caça de minas, especialmente a transparência da água, o estado do mar e a intensidade das correntes, em particular nas etapas em que há necessidade de contato visual permanente com a mina ou de manutenção de uma distância segura e controlada.

2. Varredura de minas

Trata-se da segunda grande categoria de CMM, composta basicamente por dois tipos de sistemas: o mecânico e o de influência. O primeiro sistema consiste em cortar as amarras de minas navais fundeadas ou, até mesmo, em causar danos físicos à mina ou aos seus dispositivos de controle, a partir de correntes arrastadas na coluna d'água, por exem-

plo. Uma vez cortados os dispositivos de fundeio das minas, estas devem ser neutralizadas (destruídas) ou recolhidas com extremo cuidado para análises posteriores, normalmente para obtenção de informações de inteligência a respeito do inimigo. Já o sistema de varredura de influência consiste em simular as assinaturas magnéticas, elétricas, acústicas, sísmicas ou de pressão de um navio, de maneira a causar a detonação da mina (UNITED STATES, 2014, 463 p. de 5582 p.).

Comparativamente, a varredura de minas é considerada uma atividade mais arriscada para os navios envolvidos do que a caça de minas, devido às especificidades dos procedimentos executados em campo. Ademais, quando concluída uma varredura de minas, persiste um risco residual maior para a navegação de superfície da remanescente de algum artefato não neutralizado (UNITED STATES, 2014, 463 p. de 5582 p.).

No sentido de mitigar tais riscos tanto para navegação de superfície quanto para os próprios meios empregados nas CMM, muitos planos operativos incluem a realização conjunta da caça de minas com a varredura de minas.

3. Possibilidades de emprego do VSA REMUS 100 nas CMM

Para elaboração deste trabalho foi efetuado um estudo qualitativo com base em revisão bibliográfica nacional e internacional, com acesso a projetos científicos conduzidos no âmbito de renomadas instituições de pesquisa a nível mundial, além de documentos militares desclassificados que reportam resultados obtidos em operações reais de CMM durante conflitos armados internacionais.

Com intuito de valorizar esta monografia, sem torná-la demasiada extensa, serão expostas duas circunstâncias distintas de avaliação do emprego do VSA REMUS 100 nas CMM, sendo a primeira de cunho experimental e acadêmico e, a segunda, de cunho prático e militar.

4. Experimentos com o VSA REMUS 100

Matthew Phaneuf, Oficial da Marinha estadunidense, durante o curso de mestrado na *Naval Postgraduate School* (NPS), em Monterrey, nos Estados Unidos da América, conduziu uma série de experimentos de campo e posterior análise de dados coletados com o VSA REMUS 100, dentre eles ensaios referentes à detecção de minas. No tocante aos testes relacionados às CMM, Phaneuf avaliou a capacidade de detecção de objetos semelhantes a uma mina naval pelo REMUS 100, bem como a repetibilidade dessas detecções (PHANEUF, 2004, p. 2).

Ressalta-se que o principal sensor de detecção acústica instalado naquele VSA e avaliado estatisticamente durante os experimentos foi o seu sonar de varredura lateral de 900kHz (frequência de operação), com transdutores dispostos lateralmente ao longo do veículo (PHANEUF, 2004, p. 15).

Os testes em campo foram conduzidos com o VSA navegando a 5 nós, a 3 metros de altitude em relação ao fundo marinho e com alcance total de varredura lateral de aproximadamente 30 metros (PHANEUF, 2004, p. 16).

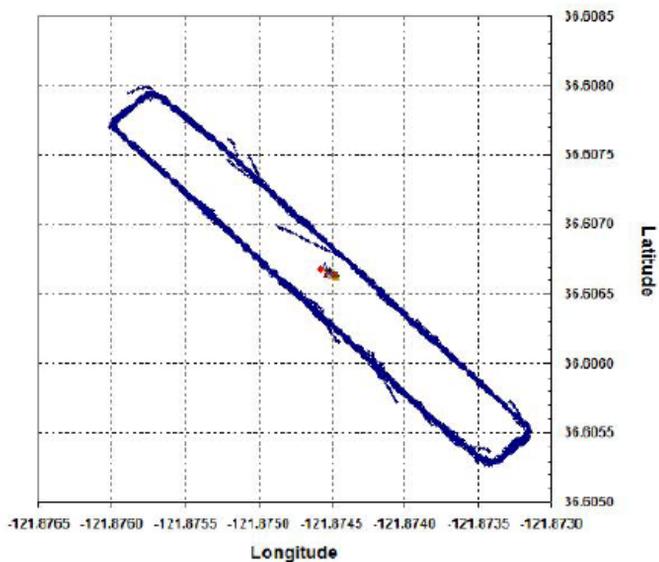
Ademais, com o objetivo de tornar os experimentos de campo mais próximos de uma operação real de CMM, foram utilizadas réplicas de minas navais, tais como a PDM-1 (FIGURA 5). Esses artefatos foram lançados ao mar em posições precisamente conhecidas. Posteriormente, foram programadas dezenas de missões para o REMUS 100, todas com a mesma derrota, de forma a verificar a capacidade e a repetibilidade de detecção das réplicas das minas. A FIGURA 6 indica a derrota percorrida pelo VSA em uma dessas missões. Por sua vez, a FIGURA 7 ilustra uma imagem (sonograma) coletada pelo sonar de varredura lateral de 900kHz, que revela claramente esses artefatos lançados na área teste (PHANEUF, 2004, p. 16-33, *passim*).

Figura 5 – Réplica da mina PDM-1.



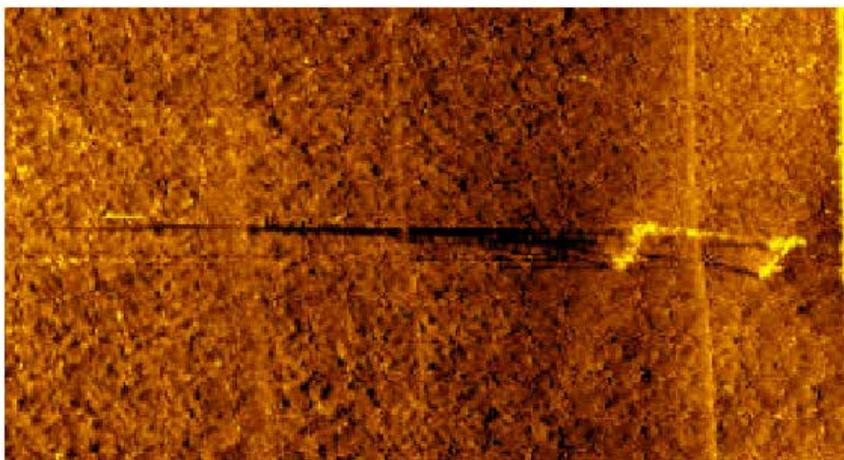
Fonte: PHANEUF, 2004, p. 18.

Figura 6 – Uma das dezenas de missões executadas durante os experimentos com o VSA REMUS 100. Em azul observa-se a derrota percorrida pelo veículo e, em encarnado, as réplicas das minas navais lançadas ao mar.



Fonte: PHANEUF, 2004, p. 23.

Figura 7 – Réplicas das minas navais detectadas na imagem do sonar de varredura lateral de alta resolução do VSA REMUS 100.



Fonte: PHANEUF, 2004, p. 24.

Após o cumprimento de dezenas de missões com o REMUS 100, Phaneuf comprovou estatisticamente a capacidade do veículo de detectar, com elevada repetibilidade, as réplicas de minas implantadas no campo de prova (PHANEUF, 2004, p. 55).

Dessa forma, os experimentos acadêmico-científicos supracitados foram considerados um sucesso pela Naval Postgraduate School e indicaram a possibilidade de emprego do VSA REMUS 100 nas CMM, destacadamente nas etapas de detecção e de classificação componentes da caça de minas.

5. Emprego do VSA REMUS 100 na operação *Iraqi Freedom*

Em março de 2003, enquanto tropas terrestres estadunidenses e britânicas combatiam para derrubada de Saddam Hussein¹³, as forças navais e os meios de ajuda humanitária eram permanentemente ameaçados pelas minas navais inimigas lançadas nas águas jurisdicionais iraquianas. Entretanto, diferentemente das experiências negativas da Guerra do Golfo (1990-1991), quando meios navais das forças da coalizão internacional liderada pelos EUA foram seriamente avariados por minas navais iraquianas, dentre eles o cruzador estadunidense USS Princeton (classe Ticonderoga), as operações de CMM conduzidas na Operação *Iraqi Freedom* foram consideradas um sucesso.

Atribui-se tal fato a uma série de fatores, dentre os quais a presença contínua das forças navais estadunidenses no Golfo desde 1991, que de certa forma inibiram os lançamentos ostensivos de minas navais pelas forças iraquianas. Ademais, durante a Operação *Iraqi Freedom* (2003), as forças da coalizão militar multinacional, também sob liderança dos EUA, efetuaram intensas CMM, sem precedentes na história. Os recursos mobilizados para tais atividades compreenderam: quatro navios varredores estadunidenses (USS Ardent, Cardinal, Dextrous e Raven), seis navios varredores britânicos (HMS Blyth, Bangor, Brocklesby, Grimsby, Ledbury e Sandown) e seu navio-mãe RFA Sir Bedivere (atual NDCC Almirante Saboia, da Marinha do Brasil), diversos helicópteros equipados com sonares de varredura lateral, megulhadores especializados em identificação e destruição (ou neutralização) de minas (FIGURA 8), golfinhos treinados para detectar, localizar e neutralizar minas no fundo do mar ou enterradas nos sedimentos (FIGURA 9), além do emprego do primeiro destacamento de operação de veículos não tripulados da Marinha dos EUA (UNITED STATES, 2014, 475 p. de 5582 p.).

Esse destacamento de operação de veículos não tripulados atuou inicialmente embarcado em navios (FIGURA 10), a partir dos quais lançavam, com o apoio de embarcações miúdas orgânicas (FIGURA 11), os VSA

¹³ Político e estadista, foi o presidente do Iraque de 16 de julho de 1979 a 9 de abril de 2003 (BARAN e POST, 2004, p. 5).

REMUS 100 equipados com sonares de varredura lateral de alta resolução.

Os VSA REMUS 100, pertencentes ao primeiro destacamento de operação de veículos não tripulados da Marinha estadunidense, foram determinantes para as CMM efetuadas pelas forças da coalizão militar multinacional nas águas jurisdicionais iraquianas, destacadamente no porto de Umm Qasr (FIGURA 12), pois viabilizaram a posterior atracação dos meios navais da coalizão e dos navios de ajuda humanitária naquele importante porto.

Figura 8 – Mergulhadores especializados em identificação e destruição (ou neutralização) de minas navais.



Fonte: UNITED STATES, 2014, 570 p. de 5582 p.

Figura 9 – Golfinho empregado na Operação Iraqi Freedom, treinado para detectar, localizar e neutralizar minas navais no fundo do mar ou enterradas nos sedimentos.



Fonte: UNITED STATES, 2014, 571 p. de 5582 p.

Figura 10 – Operação do VSA REMUS 100 a partir de embarcação miúda lançada de um navio-mãe.



Fonte: KM, 2009, p. 4

Figura 11 – Lançamento do VSA REMUS 100 por dois militares a partir de embarcação miúda (bote inflável).



Fonte: < https://www.roboticsbusinessreview.com/hyroid_launches_next_gen_remus_100_auv/>. Acesso em 24 de junho de 2016.

Figura 12 – VSA REMUS 100 realizando caça de minas no porto iraquiano de Umm Qars, durante a Operação Iraqi Freedom.



Fonte: CLEGG e PETERSON, 2003, p. 1423.

Cabe ressaltar que as condições ambientais para as CMM no porto de Umm Qars eram consideravelmente desfavoráveis: águas rasas, turvas e com muitos detritos; tença de lama, o que degradava substancialmente as detecções acústicas; além de fortes correntes de maré, que tornavam as operações de mergulho e as neutralizações das minas detectadas um trabalho lento, metuculoso e árduo. A fim de mitigar tais fatores ambientais desfavoráveis, tão logo fossem detectados e classificados alvos semelhantes a minas navais pelos sonares de varredura lateral de alta resolução dos VSA REMUS 100 ou dos navios e helicópteros caça-minas, navios equipados com VRO encarregavam-se de identificar, de localizar e de plotar precisamente esses alvos. Ato contínuo, mergulhadores especializados em desativação de artefatos explosivos (DAE), golfinhos treinados ou VRO apropriados, destruíam ou neutralizavam tais alvos (UNITED STATES, 2014, 486 p. de 5582 p.).

Para se ter um panorama da dimensão e do sucesso das operações de CMM executadas durante a Operação *Iraqi Freedom*, foram detectados, classificados e identificados aproximadamente 500 artefatos submersos, dos quais cerca de 90 foram efetivamente identificados como minas navais iraquianas, sendo posteriormente destruídas ou neutralizadas (UNITED STATES, 2014, 495 p. de 5582 p.).

Dessa forma, os resultados práticos efetivamente alcançados pelos VSA REMUS 100 empregados nas operações de caça de minas desenvolvidas naquele conflito armado de vulto internacional (Operação *Iraqi Freedom*) corroboraram os resultados dos testes científicos realizados por

Phaneuf durante seu curso de mestrado na *Naval Postgraduate School*. Adicionalmente, o êxito alcançado pelo veículo nessas duas circunstâncias credenciam o VSA REMUS 100 a ser empregado em operações de CMM de interesse da Marinha do Brasil, destacadamente nas etapas de detecção e de classificação componentes da caça de minas.

6. VSA REMUS 100 no ComForMinVar

Em reportagem do ano de 2015 intitulada “Saab Kockums – Novos caça-minas para Marinha do Brasil”, o jornalista e editor do site Defesa Aérea & Naval (DAN), Luiz Padilha, especializado em temas de Defesa, afirmou:

Criada em 12 de maio de 1962 (sic), a Força de Minagem e Varredura da Marinha do Brasil – ForMinVar, sediada na Base Naval de Aratu, Salvador-BA, no alto de seus 53 anos (sic) de atividades, se encontra atualmente em seu limite operacional. Seus meios atuais estão obsoletos, e em que pese todo o cenário político/financeiro do país, incorporar meios modernos é imprescindível face aos enormes desafios que a Marinha do Brasil terá quando a nova Base de Submarinos de Itaguaí estiver pronta (DAN, 2015, p. 2).

Os meios navais atualmente em operação no ComForMinVar remontam a década de 70, quando o então Esquadrão de Minagem e Varredura, denominação posteriormente alterada para Comando da Força de Minagem e Varredura em 1977, renovou as suas unidades encomendando à Alemanha a construção de seis novos Navios-Varredores. Os primeiros quatro navios, recebidos entre os anos de 1971 e 1972, foram batizados com os nomes de “Aratu” (M-15), “Anhatomirim” (M-16), “Atalaia” (M-17) e “Araçatuba” (M-18). Posteriormente, em 1976, chegaram os últimos dois navios, batizados de “Abrolhos” (M-19) e “Albardão” (M-20) (BASTOS e PEREIRA, 2011, p. 17).

Atualmente, o ComForMinVar conta apenas com cinco desses Navios-Varredores, uma vez que o “Abrolhos” foi descomissionado em agosto de 2015, após quase quatro décadas de serviço (PN, 2015). Tal fato corrobora a premente necessidade de reaparelhamento daquele Comando.

A despeito das restrições materiais vivenciadas pelo ComForMinVar, reside sobre aquela Organização Militar a responsabilidade, no âmbito da Marinha do Brasil, pelo planejamento e pela execução de CMM defensiva com o propósito de manter livre da ameaça de minas as linhas de tráfego marítimo ao longo do litoral brasileiro, bem como as áreas marítimas adjacentes aos portos, terminais, plataformas nacionais e possíveis regiões de operação das Forças Navais (BRASIL, 2015a, p. 1).

Assim, o VSA REMUS 100, que conforme comprovado neste estudo é capaz de efetuar CMM de forma satisfatória e a custo relativamente baixo (tanto material quanto de recursos humanos), poderia configurar-se como uma futura alternativa de aquisição para o ComForMinVar.

Dotado de sonar de varredura lateral de dupla frequência, capaz de efetuar uma varredura de alta resolução do leito marinho ou de ambientes estuarinos, onde atualmente se localizam os principais portos brasileiros, o VSA REMUS 100 poderia ser empregado de forma isolada ou em conjunto com mergulhadores especializados em DAE e com os Navios-Varredores da MB. No caso de ser utilizado de forma isolada, o VSA REMUS 100 cumpriria as duas primeiras etapas da caça de minas (a detecção e a classificação), de forma a prover a informação de auxílio à decisão de que há ou não alvos semelhantes a minas navais na área de interesse.

Em contrapartida, o emprego conjunto do VSA REMUS 100 e dos mergulhadores especializados em DAE a bordo dos Navios-Varredores, viabilizaria, além da varredura de minas já executada atualmente, a inclusão das demais etapas integrantes da caça de minas: identificação, localização e plotagem, e neutralização ou destruição. Nessa configuração, não apenas a capacidade de CMM do ComForMinVar seria ampliada de forma significativa, como o tempo, o custo e a exposição dos meios materiais e dos recursos humanos ao perigo durante cada operação seriam reduzidos.

Em uma avaliação ainda mais ampla, o VSA REMUS 100 poderia configurar-se como uma alternativa de aquisição não apenas para o ComForMinVar, mas também para outros setores operativos e de apoio da MB, visto que esse compacto VSA possui a flexibilidade e a facilidade de ser operado juntamente com mergulhadores especializados em DAE a partir de praticamente todos os meios navais ora disponíveis, sejam eles pertencentes à Esquadra, aos Distritos Navais ou aos setores de apoio, como a DHN.

Com isso, a Marinha estenderia a capacidade de efetuar CMM, destacadamente a caça de minas, a todos os Distritos Navais, uma vez que não ficaria restrita aos Navios-Varredores, atualmente concentrados na Base Naval de Aratu, na Bahia. Dessa forma, além de ampliar numericamente os seus vetores capazes de efetuar CMM, reduziria enormemente o tempo necessário para mobilização de meios e de resposta a uma ameaça inimiga em qualquer parte do território nacional.

Outro fator relevante é a formação de mergulhadores especializados em DAE no âmbito da MB. O curso de formação, denominado Curso Especial de Desativação de Artefatos Explosivos (C-ESP-DAE-A/B), é ministrado pelo Centro de Instrução e Adestramento Almirante Àtila Monteiro Aché (CIAMA) e engloba duas categorias: C-ESP-DAE-A e C-ESP-DAE-B. O primeiro é disponibilizado para militares aperfeiçoados em Mergulho (MG), Escafandria (EK) e Mergulho de Combate (MEC); e engloba técnicas de desativação no ambiente terrestre e subaquático. Tem como objetivo preparar profissionais para o planejamento e a execução das operações de procura, identificação, desativação e destruição de artefatos explosivos de uso corrente na MB, armadilhas e artefatos não convencionais (BRASIL, 2015b, p.1). Já o C-ESP-DAE-B é disponibilizado para os Fuzilei-

ros Navais (FN) e abrange apenas as técnicas de desativação terrestre. Atualmente, a Equipe DAE capacitada em desativação em ambiente subaquático está sediada no Grupamento de Mergulhadores de Combate¹⁴ (GRUMEC).

7. Contramedidas de minagem no Estaleiro e Base Naval em Itaguaí

Por ocasião da comemoração dos 100 anos do Comando da Força de Submarinos (ComForS), ocorrida em julho de 2014, participaram do evento três submarinos nucleares estrangeiros: o SNA Améthyste (S-605, da Marinha Nacional da França), o USS Dallas (SSN-700, da Marinha estadunidense) e o HMS Ambush (S-120, da Real Marinha Britânica) (DAN, 2014, p. 2; PN, 2014).

Para que esses três submarinos nucleares adentrassem a Baía de Guanabara¹⁵, a DHN, por meio do seu Centro de Hidrografia (CHM), realizou operações de caça de minas naquela Baía e em seu canal de acesso (tanto na véspera da entrada quanto na véspera da saída desses três submarinos) com emprego de sonares de varredura lateral multifrequência e de sistemas de batimetria multifeixe de alta resolução, a fim de garantir a inexistência de ameaça de minas na derrota percorrida por esses meios nucleares de alto valor estratégico.

Caso a DHN possuísse à época o VSA REMUS 100, tal operação de caça de minas (etapas de detecção e classificação) poderia ter sido conduzida com esse veículo a partir de terra ou de uma embarcação miúda, já que se tratava de região adjacente ao continente e controlada pelo próprio país. Isso mitigaria consideravelmente a logística necessária e os custos envolvidos na condução dessa operação de CMM de enfoque defensivo.

Especificamente para o canal de acesso ao Estaleiro e Base Naval (EBN) em Itaguaí, poderão ser empregados VSA em conjunto com mergulhadores especializados em DAE para execução de CMM necessárias ao trânsito seguro do futuro submarino nuclear brasileiro (SN-BR). Nesse caso, os veículos autônomos poderão ser lançados a partir de terra ou de embarcações miúdas. Dessa forma, reduz-se o quantitativo necessário de Navios-Varredores ou Caça-Minas permanentemente sediados no EBN, que possuem custos de operação e manutenção superiores.

Adicionalmente, os VSA e os mergulhadores especializados em DAE poderão ser facilmente transportados e empregados para condução das CMM em outros portos nacionais, antes da entrada e da saída do futuro submarino nuclear brasileiro.

¹⁴ PEREIRA, Geraldo G. R. (grumec-36/gptmec/Mar, Divisão de Desativação de Artefatos Explosivos). Mensagem recebida por chm-31/cenhid/Mar@Mar em 10 ago. 2016.

¹⁵ Baía de Guanabara – localizada no Estado do Rio de Janeiro, está situada entre as cidades do Rio de Janeiro, de Niterói e de São Gonçalo.

CONCLUSÃO

O estudo apresentado baseou-se em análises bibliográficas nacionais e internacionais, com o intuito de investigar se o veículo não tripulado REMUS 100 adquirido pela DHN pode ser efetivamente empregado nas CMM efetuadas pela Marinha do Brasil.

Para garantir a consistência do trabalho elaborado, foram analisadas duas avaliações, consideradas independentes, distintas e complementares, sobre o emprego do VSA REMUS 100 nas CMM. A primeira avaliação ocorreu no âmbito de uma renomada universidade de pesquisa e, a segunda, no Teatro de Operações Marítimas de uma guerra. Essas avaliações foram consideradas independentes na medida em que ocorreram em tempo e espaço diferentes; distintas, pois uma tratou de um estudo acadêmico-científico e a outra, de um emprego real em combate; e complementares, visto que o produto da pesquisa de uma foi corroborado pelo resultado prático da outra.

Nesse sentido, tanto a pesquisa de pós-graduação desenvolvida por Phaneuf na *Naval Postgraduate School*, apresentada na Seção 4.4 deste trabalho, quanto os resultados obtidos na Operação *Iraqi Freedom*, expostos na Seção 4.5, comprovaram a possibilidade de emprego efetivo do VSA REMUS 100 nas CMM, destacadamente nas etapas de detecção e de classificação que compõem a caça de minas.

Diante dessa comprovação, esse estudo se reveste de importância para a Marinha do Brasil na medida em que o VSA REMUS 100 poderá ser efetivamente empregado em apoio às CMM defensivas, especialmente nas atividades relacionadas à caça de minas.

Ademais, considerando-se a obsolescência dos meios navais do ComForMinVar, sobre o qual recai a responsabilidade pela execução de CMM defensiva das linhas de tráfego marítimo ao longo do extenso litoral brasileiro e das regiões de operação das Forças Navais, o VSA REMUS 100 poderá ser considerado uma alternativa potencial de aquisição futura. Dotado de sonar de varredura lateral de dupla frequência, capaz de efetuar varredura de alta resolução do leito marinho, esse veículo poderá ser empregado de forma isolada ou em conjunto com mergulhadores especializados em DAE a bordo dos Navios-Varredores, para ampliar qualitativa e quantitativamente a capacidade de efetuar CMM dentro de áreas de interesse, o que reduziria o tempo, o custo e a exposição dos recursos humanos e materiais ao perigo durante cada operação.

Fora do âmbito do ComForMinVar, o VSA REMUS 100, dada a sua facilidade de operação e baixo requisito de apoio logístico, poderá ser operado juntamente com mergulhadores especializados em DAE a partir de praticamente todos os meios navais ora disponíveis na MB, sejam eles pertencentes à Esquadra, aos Distritos Navais ou aos setores de apoio. Isso ampliaria numericamente os vetores capazes de efetuar CMM na

Marinha, bem como reduziria substancialmente o tempo necessário para mobilização de meios e de resposta a uma ameaça inimiga em qualquer parte do território nacional.

No tocante à operação do futuro submarino nuclear brasileiro, os VSA poderão ser de enorme valia. Por doutrina, as Marinhas e as Forças de Defesa Nacionais detentoras de submarinos nucleares efetuam CMM antes da entrada e da saída desses meios navais estratégicos de portos e canais de acesso, de forma a garantir a necessária segurança da navegação. Nesse sentido, e em particular para o canal de acesso ao Estaleiro e Base Naval em Itaguaí, poderão ser empregados VSA e mergulhadores especializados em DAE para execução das CMM. Em tal caso, os veículos autônomos poderão ser lançados a partir de terra ou de embarcações miúdas, o que mitigará o quantitativo necessário de Navios-Varredores ou Caça-Minas permanentemente sediados no EBN, que possuem custos de operação e de manutenção mais elevados. Além disso, ao optar por VSA compactos, de simples operação e de baixo custo de manutenção, esses veículos poderão ser facilmente transportados e empregados em conjunto com mergulhadores especializados em DAE para condução das CMM em outros portos nacionais, antes da entrada e da saída do SN-BR.

Por fim, mesmo que o VSA REMUS 100 recentemente adquirido pela DHN não seja imediatamente empregado em atividades de cunho puramente militar, a sua reiterada utilização em levantamentos hidrográficos na AJB para coleta de uma multiplicidade de dados ambientais, permitirá que os militares que irão operá-lo rotineiramente adquiram experiência e conhecimento técnico aprofundado a respeito da potencialidade de cada um de seus diversos e modernos sensores acústicos de alta resolução. Dessa forma, se houver uma futura demanda para aplicação do VSA REMUS 100 em atividades estritamente militares no âmbito da MB, tais como nas CMM, os conhecimentos adquiridos pela DHN a respeito desse veículo serão de singular valor para auxílio na elaboração de uma doutrina de emprego militar.

REFERÊNCIAS

- AVIATION NEWS. *Achada peça que leva caixa-preta do AF 447*. 2011. 2 p. Disponível em: <<http://desastresaereosnews.blogspot.com.br/2011/04/achada-peca-que-leva-caixa-preta-do-af.html>>. Postado em: 12 abr. 2011. Acesso: 23 jun. 2016.
- BASTOS, ROGERIO R. C. B; PEREIRA, KARLA N. F. *Homens de ferro em navios de madeira*. Marinha em Revista, ano 02, n. 04 – abr. 2011, p. 14-17, Centro de Comunicação Social da Marinha, Brasília, 2011.
- BARAN, AMATZIA; POST, M. JERROLD. *Saddam is Iraqi: Iraqi is Saddam*. 2004. 58 p. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/cpc-pubs/know_thy_enemy/postbaram2.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2016.
- BLIDBERG, RICHARD. *The development of autonomous underwater vehicles (AUV): a brief summary*. 2001. 12 p. Disponível em: <http://ausi.org/publications/ICRA_01paper.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- BRASIL. Diretoria de Hidrografia e Navegação. NORMAM-25/DHN: *normas da autoridade marítima para levantamentos hidrográficos*. Niterói, 2014.
- BRASIL. Comando da Força de Minagem e Varredura. 2015a. 1 p. *Press Release*. Disponível em: <<http://www1.mar.mil.br>>. Acesso em: 24 jun. 2016.
- BRASIL. Centro de Instrução e Adestramento Almirante Áttila Monteiro Aché. *Sinopse do curso especial de desativação de artefatos explosivos "A"*. 2015b. 2 p. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/ciama/cursos/pdf/escola%20de%20OpE/C-ESP-DAE-A.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2016.
- CLEGG, DAVID; PETERSON, MICHAEL. *User operational evaluation systems of unmanned underwater vehicle for very shallow water mine countermeasures*. In: OCEANS AMERICA CONFERENCE, 2003, San Diego, CA, EUA. Proceedings... [S.l.]: IEEE, 2003. p. 1417-1423. Disponível em: <http://ieeexplore.ieee.org/xpl/freeabs_all.jsp?arnumber=1282583>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- DEFESA AÉREA & NAVAL - DAN. *100 anos da Força de Submarinos*. 2014. 4 p. Disponível em: <<http://www.defesaareanaval.com.br/tag/100-anos-da-forca-de-submarinos/>>. Postado em 18 jul. 2014. Acesso em: 24 jun. 2016.
- DEFESA AÉREA & NAVAL - DAN. Saab Kockums – *Novos caça-minas para Marinha do Brasil*. 2015. 12 p. Disponível em: <<http://www.defesaareanaval.com.br/saab-kockums-novos-caca-minas-para-a-marinha-do-brasil/>>. Postado em 24 set. 2015. Acesso em: 25 jun. 2016.

FREITAS, CLÁUDIO C. R. S. *A Força de Minagem e Varredura de ontem e hoje – 50 anos*. Revista Marítima Brasileira, v. 131 n. 04/06 – abr./jun. 2011, p. 17-26, Serviço de Documentação Geral da Marinha, Rio de Janeiro, 2011.

KONGSBERG MARITIME – KM. *The HUGIN & REMUS family*. Horten, Norway, 2009. 20 p. Disponível em: <<http://www.km.kongsberg.com>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

KONGSBERG MARITIME – KM. *AUV systems: commercial applications*. Horten, Norway, 2014. 16 p. Disponível em: <<http://www.km.kongsberg.com/auv>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

KONGSBERG MARITIME - KM. *Geoswath plus REMUS 100*. Horten, Norway, 2016a. 2 p. Disponível em: <<http://www.km.kongsberg.com/geoacoustics>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

KONGSBERG MARITIME - KM. *Autonomous underwater vehicle – REMUS 100*. Horten, Norway, 2016b. 2 p. Disponível em: <<http://www.km.kongsberg.com>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

PHANEUF, MATTHEW D. *Experiments with the REMUS AUV*. 2004. 77 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica) – Naval Postgraduate School, Monterey, CA, EUA, 2004.

PODER NAVAL - PN. *Comemorações aos 100 anos da Força de Submarinos*. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/2014/08/01/comemoracoes-aos-100-anos-da-forca-de-submarinos/>>. Postado em 1 ago. 2014. Acesso em: 24 jun. 2016.

PODER NAVAL - PN. *Navio-Varredor “Abrolhos” deixa o serviço ativo da Armada*. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/2015/08/26/navio-varredor-abrolhos-deixa-o-servico-ativo-da-armada/>>. Postado em 26 ago. 2015. Acesso em: 24 jun. 2016.

ROBOTICS BUSINESS REVIEW - RBR. *Hydroid launches next-gen REMUS 100 AUV*. Disponível em: <https://www.roboticsbusinessreview.com/hydroid_launches_next_gen_remus_100_auv/>. Acesso em: 24 jun. 2016.

SEA AND LAND TECHNOLOGIES – SLT. *AUV – REMUS 100S*. 2015. 2 p. Disponível em: <<https://www.sea-landtech.com/index.php/en/auv/auv-remus-100-s>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

SOUZA, ADRIANO V. *Emprego militar dos veículos submersíveis autônomos*. Rio de Janeiro: Divisão de Levantamentos do Centro de Hidrografia da Marinha, 2014. 8 p. Relatório.

SOUZA, ADRIANO V. *Potencialidades do emprego dos veículos submarinos autônomos em operações militares na Marinha do Brasil*. 2015. 23 p. Monografia (Curso Superior) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2015.

UNITED STATES. *21st Century complete guide to naval mine warfare: modern MCM systems, marine mammal systems, dolphins, sea lions, avenger-class, mine countermeasures, mine threat control*. U.S. Government, Department of Defense, U.S. Navy. Progressive Management, 2014, 5582 p. E-Book.

VON ALT, CHRISTOPHER. *REMUS 100 transportable mine countermeasure package*. In: OCEANS EUROPE CONFERENCE, 2003, San Diego, CA, EUA. Proceedings... [S.l.]: IEEE, 2003., v.4, p. 1925-1930. Disponível em: <http://ieeexplore.ieee.org/xpl/freeabs_all.jsp?arnumber=1282723>. Acesso em: 12 jun. 2016.

WOODS HOLE OCEANOGRAPHIC INSTITUTION - WHOI. *Understanding the ocean. For our planet and our future*. 2016. 9 p. Disponível em: <<http://www.whoi.edu>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

PADRONIZAÇÃO DE MARCAS EM PROCESSOS LICITATÓRIOS:

Uma proposta para implementação no comando da Marinha.

Brunno Nunes da Costa Menezes

RESUMO

Frente aos muitos questionamentos quanto à qualidade dos bens adquiridos sob a égide da lei de licitações, a seleção de fornecedores legalmente instituída, tendo como único parâmetro o preço de aquisição, confrontada com a literatura de compras que assevera a existência de muitos outros elementos a serem considerados, visando a sua qualidade e eficiência, leva à busca por alternativas viáveis para melhoria das compras públicas. A padronização de marcas que começa a ser adotada por alguns órgãos públicos na busca por superar essa deficiência motivou o presente estudo, que tem por objetivo principal identificar os passos a serem seguidos pela Marinha do Brasil para a adoção da padronização de marcas. Para tal, realizou-se uma pesquisa aplicada, bibliográfica, visando a expor aspectos inerentes às compras nas organizações, os caminhos apontados pela literatura sobre o Custo Total de Propriedade para suplantiar as deficiências encontradas nesse setor e foi apresentado o Sistema de Abastecimento da Marinha. As análises efetuadas demonstram a viabilidade da utilização da padronização de marcas e indicam a possibilidade de geração de benefícios. Conclui-se, apresentando um roteiro para a utilização desse procedimento na Marinha, interligando suas etapas com as atividades e responsabilidades do Sistema de Abastecimento, e propondo a realização de um programa-piloto abrangendo as viaturas administrativas. Sugere-se para estudos futuros a mensuração dos eventuais ganhos com o processo e a comparação dos benefícios esperados com os que de fato ocorrerem no programa-piloto.

Palavras-chave: Padronização, Custo Total de Propriedade, Compras, Abastecimento.

ABREVIATURAS E SIGLAS

CEMA – Chefe do Estado-Maior da Armada

DAbM – Diretoria de Abastecimento da Marinha

DE – Diretoria(s) Especializada(s)

DGMM – Diretoria-Geral do Material da Marinha

DOU – Diário Oficial da União

EMA – Estado Maior da Armada

MB – Marinha do Brasil

SAbM – Sistema de Abastecimento da Marinha

SisVTR – Sistema de Viaturas

SGM – Secretaria-Geral da Marinha

TCO – *Total Cost of Ownership* – Custo Total de Propriedade

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

INTRODUÇÃO

Muitos são os questionamentos quanto à qualidade de materiais e equipamentos adquiridos pelos órgãos governamentais sob a regulação da lei nº 8.666/93, a lei de licitações. Se o particular pode escolher o produto em função de referências de qualidade do item e desempenho do fornecedor, o agente público deve seguir estritamente o processo descrito no diploma legal que regula as contratações públicas, que possui critérios bastante rígidos, porém pouco abrangentes de seleção.

Baily et al (2008) colocam que o objetivo do setor de compras é adquirir o material na qualidade adequada, no tempo e quantidade corretos, a um preço¹ apropriado. Percebe-se aqui que a boa compra é aquela que consegue alinhar todos estes elementos, gerando uma relação conveniente entre custo incorrido e benefício esperado.

Enquanto isso, de maneira geral, as compras públicas são realizadas tendo como único critério de seleção o menor preço de aquisição. Tal peculiaridade coloca especial peso à adequada descrição daquilo que se pretende adquirir, a especificação do material ou serviço, uma vez que, como afirmam Ellram et al (2002), a má especificação de um produto ou bem define, de forma irreparável, a má qualidade daquilo que se compra, por melhor que seja o processo de obtenção envolvido.

Esse problema se dá pois, caso a especificação seja falha, com requisitos mais, ou menos, rigorosos do que a efetiva necessidade do serviço impõe, por mais bem conduzido que seja o processo de obtenção, haverá um ônus desnecessário aos cofres públicos no primeiro caso e, um bem ou serviço que não atende, de fato, as reais necessidades da Administração no segundo.

No contexto da Administração Federal direta brasileira, esse aspecto assume um contorno preocupante. A inexistência de uma carreira de compradores públicos, associada ao elevado grau de controle e a inúmeros procedimentos burocráticos necessários à formalização dos processos de compras, expõem os responsáveis por realizarem as aquisições para o Estado a enormes riscos pessoais, tolhendo eventuais iniciativas de produzir melhorias no processo (MOTTA, 2010).

Além disso, muitas vezes esses profissionais não possuem uma formação que os possibilite perceber o contexto maior em que seus setores se inserem, qual seja, o de possibilitar a prestação do melhor serviço ao cidadão, passando a ser a licitação um fim em si mesmo.

Esse problema também pode ser observado na Marinha do Brasil (MB), principalmente nas organizações de menor porte, em que não há Oficiais Intendentes com experiência na área de obtenção e os setores

¹ No presente trabalho o termo “preço” será considerado como o valor de mercado de um item qualquer, enquanto o termo “custo” se referirá aos impactos financeiros gerados pela compra desse item, incluindo o preço.

responsáveis pelas licitações são geridos por pessoal sem a formação adequada, seja por Oficiais com outras habilitações profissionais, ou praças.

É recorrente o debate sobre soluções operacionais para esse problema, sendo apontadas frequentemente como possíveis soluções a centralização das contratações, por possibilitar a unificação de procedimentos internos, a especialização e os ganhos de escala (JOYCE, 2006; ARAÚJO; GOMES, 2010; FERRER, 2013; GIGANTE, 2014); e a padronização, por proporcionar a simplificação do processo de requisição, redução de estoques de peças de reposição, reaproveitamento de componentes, facilidade de manutenção, entre outros (MOTTA, 2010, p.23; FERRER, 2013).

Contudo, a centralização das compras em determinadas unidades demanda alterações estruturais e funcionais na organização, o que por vezes pode ser política e funcionalmente muito custoso, uma vez que reduz a discricionariedade dos titulares das unidades independentes, bem como a capacidade de reação rápida a fatores novos (JOYCE, 2006; MOTTA, 2010, p.27; FERRER, 2013). Além disso, exige a prévia padronização dos itens que terão suas obtensões centralizadas (KARJALAINEN, 2011).

Na área pública, além dos problemas supramencionados, a padronização também apresenta outro aspecto negativo. Dada a sistemática de compras adotada, por meio da qual as aquisições ocorrem mediante a realização de processos licitatórios, sem possibilidade de direcionamento a determinado fornecedor, a cada novo processo pode-se ter um fornecedor diferente que atenda às especificações padronizadas de desempenho, situação em que diversos benefícios da padronização se perdem.

A literatura é unânime ao afirmar que os custos envolvidos na compra de um equipamento vão muito além do preço de aquisição, devendo-se considerar o custo total de propriedade do bem, ou seja, desde aqueles incorridos para a sua adequada especificação até os que serão empregados para o seu apropriado descarte, passando pelo funcionamento e manutenção durante toda a sua vida útil (ELLRAM, 1993; 1995; GIGANTE, 2014). Assim, é patente que a consideração apenas do menor preço de aquisição como único critério de seleção de propostas é, no mínimo, ineficiente, uma vez que pode conduzir à seleção de produtos mais caros ao longo da vida útil do bem.

A padronização de marca, já adotada em alguns órgãos, como a FIOCRUZ e o Tribunal de Justiça de Rondônia, indica um caminho para superar o problema de fornecedores diferentes em processos licitatórios sucessivos, uma vez que, apesar de serem processos diversos, com vencedores distintos, o produto entregue seria exatamente o mesmo, não só em termos de desempenho, como nas compras padronizadas sem especificação de marca, mas em todas as suas características físicas e técnicas.

Levanta-se dessa forma a questão que motiva a presente pesquisa: como implementar a padronização de marcas no âmbito da Marinha do Brasil?

Assim, o objetivo principal do trabalho será o de identificar os passos

a serem seguidos para a adoção da padronização de marcas no âmbito da MB. Como objetivos secundários, que possibilitarão o atingimento do principal, discriminam-se os seguintes:

- Debater aspectos legais envolvidos na padronização de marcas;
- Apontar barreiras e benefícios gerados pela padronização de marcas no âmbito da Força; e
- Indicar, com base na revisão de literatura e nas normas sobre logística e administração de material da MB, responsabilidades no processo de padronização de marcas.

Para o alcance desses objetivos, além de aspectos legais pertinentes, tomar-se-á por base a literatura sobre o Custo Total de Propriedade, ou TCO, sigla da expressão em inglês (*Total Cost of Ownership*), que é um conceito que visa a analisar e entender o verdadeiro custo de se comprar algo, custo esse que vai bem além do preço de aquisição e se inicia antes da materialização da compra (ELLRAM, 1993).

O estudo se limitará à análise da padronização de marcas de equipamentos de uso administrativo, tais como os de cozinha, aparelhos condicionadores de ar e viaturas administrativas. Tal delimitação se motiva por esses ainda não estarem sendo abarcados pela atual sistemática de compras do Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM), bem como pelas características desses itens se adequarem à avaliação por meio do Custo Total de Propriedade.

Os resultados da pesquisa poderão contribuir para a otimização do emprego de recursos públicos uma vez que indicarão um caminho a ser seguido em busca de resultados financeiros mais interessantes à Administração Pública, bem como a otimização do emprego de seu pessoal e material.

No que se refere à metodologia empregada para o alcance dos objetivos propostos, a pesquisa pode ser classificada como de natureza aplicada, uma vez que busca a geração de conhecimento para a solução de problemas específicos, no caso, melhoria da qualidade das compras realizadas pela MB. Também pode ser categorizada como exploratória quanto aos seus objetivos, dado que apresenta um agrupamento de informações relevantes sobre compras públicas e especificação de marca em licitações (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Quanto aos procedimentos, segundo Gil (2008), é uma pesquisa eminentemente bibliográfica visto que utiliza como fonte principal material anteriormente tratado, em especial trabalhos acadêmicos e livros sobre os temas apresentados.

O presente estudo está organizado em quatro seções. Logo após a introdução que ora se encerra, será apresentada uma revisão da litera-

tura relevante para o estudo. Na terceira seção serão analisadas as informações obtidas e apresentados os resultados. Por fim, serão expostas a conclusão do autor e sugestões para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAL TEÓRICO

Na presente seção serão apresentados tópicos necessários a fundamentar os achados a serem expostos nas seções seguintes da pesquisa. Assim, serão expostos aspectos inerentes à função Compras nas organizações e os caminhos apontados pela literatura sobre o Custo Total de Propriedade para suplantar as deficiências encontradas nesse setor estratégico das organizações. Na sequência são abordadas questões relevantes sobre as compras governamentais, incluindo alguns aspectos legais pertinentes à padronização de marca em licitações públicas. Encerra-se a seção com uma visão ampla do funcionamento do abastecimento na Marinha do Brasil, identificando as principais atividades e estruturas responsáveis por desenvolvê-las.

1. A Função Compras

O setor de compras é o responsável pela obtenção de materiais, partes, suprimentos e serviços necessários à produção de um produto ou à prestação de um serviço. Dentre suas principais atribuições estão: a seleção de fornecedores, negociação de contratos, estabelecimento de alianças e a realização da ligação entre os fornecedores e os departamentos internos da organização (JOYCE, 2006).

No Brasil, as atribuições citadas acima são válidas apenas para uma organização privada, visto que a Administração Pública encontra-se “amarrada” por uma vasta legislação que rege o tema em detalhes. Enquanto na iniciativa privada a atividade de compras já assumiu uma função estratégica dentro das corporações, dado seu potencial de propiciar redução de custos e desperdícios, e gerar valor para o cliente (ELLRAM, 1993; JOYCE, 2006; KRALJIC, 1983; TEIXEIRA; PRADO FILHO; NASCIMENTO, 2015); na área pública ainda é tratada, na maior parte dos casos, como uma atividade independente, desconectada do propósito da instituição que a conduz (FERRER, 2013).

Joyce (2006) acrescenta ainda, ao comentar a relevância da atividade de compras, que ela é mais do que o resultado apresentado em termos de preço de suas aquisições. Outros fatores importantes que devem ser considerados são: a qualidade dos bens e serviços adquiridos e o cronograma de entregas destes bens/serviços, já que ambos podem ter um significativo impacto nos resultados da organização.

Braga (2006), descrevendo a evolução da função de compras nas empresas, alinhando-a ao conceito de gestão da cadeia de suprimentos, apresenta quatro estágios de desenvolvimento conceitual e operacional:

1. Reativo – o setor de compras é mero operacionalizador. Repassa aos fornecedores um pedido referente a um processo de compra já conduzido pelo setor demandante;
2. Mecânico – o departamento de compras passa a conduzir os processos de aquisição. Aumenta a interação com os setores internos e surge a preocupação com custos e com o aprimoramento dos processos internos;
3. Proativo – neste estágio o setor de compras começa a ter preocupações estratégicas. Há a incorporação de conceitos como custo total de propriedade e a preocupação com a qualidade do que está sendo adquirido e seus impactos na missão da organização; e
4. Gerência Estratégica de Suprimentos – a integração entre as compras e a estratégia da organização é total. A função compras passa a ter acesso direto à alta gerência, facilitando o fluxo de informações e propiciando uma atuação mais assertiva.

Classificação similar é apresentada por Baily *et al* (2008), ao apontarem cinco estágios de desenvolvimento dos compradores, indo desde o primeiro estágio, o primitivo, em que o profissional não possui qualificações especiais e aplica cerca de 80% do seu tempo em atividades burocráticas, até o quinto estágio, o avançado, em que apresenta qualificação profissional, ou pós-graduação, e encontra-se mais envolvido com os aspectos estratégicos da atividade. Esse profissional não abre mão de preocupar-se com o custo total da aquisição e com a administração da base de fornecedores, aplicando não mais que 20% de seu tempo em atividades burocráticas. No setor público brasileiro, os profissionais, em sua grande maioria, estão no primeiro estágio.

Motta (2010) chama a atenção que, para a implementação da necessária mudança em seu papel, o pessoal envolvido com as atividades de compras deve igualmente desenvolver novas habilidades, de forma a poder contribuir operacional e estrategicamente para o atingimento das metas dos seus setores e de suas organizações.

A ausência de uma carreira de compradores públicos, similar a existente em países como Estados Unidos e Canadá, com formação adequada para entender todo o processo de obtenção e suas implicações para o atingimento dos objetivos organizacionais, associada a uma legislação extremamente detalhista e ineficiente, faz com que tais processos sejam conduzidos como meras listas de verificação, sem a devida preocupação com suas consequências (FERRER, 2013; MOTTA, 2010).

Ferrer (2013) assevera que o processo de compras precisa ser visto de forma integrada, considerando não apenas a transação em si e o preço final, mas também o dimensionamento da demanda, a logística e o custo total da aquisição, o que não vem ocorrendo no setor público brasileiro.

Esse problema, ainda que em menor grau, também ocorre na área privada e algumas metodologias vêm sendo desenvolvidas visando a suplanar essa deficiência. Dentre essas metodologias, a que vem recebendo a maior atenção da literatura é a que trata da mensuração do Custo Total de Propriedade.

2. Custo Total de Propriedade (TCO)

Ferrin e Plank (2002) mencionam que os conceitos de custo total, custeio do ciclo de vida, custo do ciclo de vida do produto e custo total de propriedade são bastante próximos. Os autores afirmam que todos sugerem aos gestores a adoção de uma perspectiva de longo prazo, em substituição à de curto prazo com foco no preço de aquisição, buscando uma avaliação mais acurada em situações de compra.

Três ideias básicas suportam esses conceitos, segundo Ferrin e Plank (2002):

1. o custo precisa ser esmiuçado, considerando elementos além do preço de aquisição;
2. deve ser considerado o impacto operacional da compra em outras funções do negócio; e
3. devem ser avaliados os custos incorridos em todas as áreas afetadas pela aquisição.

A diferença fundamental do TCO em relação aos demais conceitos supramencionados é o fato de o Custo Total de Propriedade, além dos custos incorridos no decorrer do ciclo de vida do produto, computar também aqueles que se incide antes da formalização da compra² (ELLRAM, 1995).

Ellram (1993) define o Custo Total de Propriedade como sendo não só uma ferramenta para compras, mas uma filosofia, que envolve a identificação dos elementos de custos mais significativos ligados a uma aquisição de forma contínua. Em relação ao momento de formalização da aquisição, tais elementos podem ser identificados antes da realização da compra (ex: busca de novas fontes, cotações e emissão de pedidos), no momento da compra (ex: preço de aquisição, frete e inspeção) e após o momento da compra (ex: custos de funcionamento, impactos em outros sistemas, manutenção, tempo de parada e descarte).

Então, ao adquirir um equipamento, não se deve ficar preso ao preço dessa aquisição para saber se ela foi boa ou ruim. Outros fatores devem

² Gigante (2014), em um estudo sobre centralização do processo de obtenção na marinha mostrou que os custos inerentes à preparação desses processos podem ser bastante significativos.

ser considerados, tais como: a compatibilidade desse equipamento com outros já existentes; o custo de operar esse equipamento (energia elétrica, peças de reposição e número de operadores); a capacidade e o custo de manutenção envolvido; capacitação de pessoal para operar e manter o equipamento; custo para descarte após a vida útil; e eventuais implicações ambientais.

As atividades do setor de compras podem fazer uso da avaliação do TCO em vários níveis. No estratégico, propicia uma contínua melhoria, por meio da permanente indagação de processos-chave e auxílio em suas redefinições, bem como na gestão da cadeia de suprimentos. No nível tático, apoia o desenvolvimento de fornecedores, ao propiciar a identificação dos fatores que tem potencial de gerar custos relevantes interna ou externamente à organização. No nível operacional, suporta o gerenciamento e a avaliação de fornecedores, facilitando o acompanhamento do desempenho, definição do volume de compras e de custos dos produtos (ELLRAM; SIFERD, 1998).

Na tentativa de desenvolver uma estrutura básica para a implementação do TCO, Ellram (1993), após analisar onze empresas que utilizavam essa metodologia, propõe que seja adotado um modelo com oito estágios, desde a identificação da necessidade de realizar a análise do custo total de propriedade, até a ligação desse processo de avaliação com outros setores da organização (ex: treinamento, manutenção e TI).

É importante ressaltar que a análise do TCO é trabalhosa e demanda um tempo considerável das pessoas envolvidas. Portanto, deve ser realizada apenas quando o potencial de economia de custos indicar a validade de sua aplicação (ELLRAM, 1993; ELLRAM; SIFFERD, 1998). Na prática, é aplicável em compras padronizadas, cujo padrão atenda a várias unidades, ou na aquisição de itens caros e complexos, que impactem muitos outros sistemas/setores.

Ellram (1993) propõe que a implementação Custo Total de Propriedade deva ser realizada por meio de um “projeto-piloto”, seguido pela implementação total. Justifica essa proposta afirmando que esse piloto se converte numa valiosa oportunidade de aprendizagem e capacitação para os envolvidos.

A mesma autora, posteriormente acresce que o desenho do modelo de TCO é um processo contínuo que deve considerar as alterações nos objetivos da organização, as alterações no mercado, além de anexar novas informações de custos disponibilizadas a *posteriori* (ELLRAM, 1994).

A implantação do TCO exige uma prévia adaptação da organização, alterando substancialmente o perfil e o direcionamento do setor de Compras, tornando-o mais estratégico (ANDERSON; WOUTERS; WYNSTRA, 2005). A definição do modelo de cálculo do TCO aplicável a um determinado item exige a composição de equipes com múltiplas competências, liderada pelo pessoal de compras, ou com a participação destes, bem como a seleção dos principais elementos de custos a serem incorridos

durante a vida útil do bem (ELLRAM; OGDEN; ZSIDISIN, 2003; SILVA; FERREIRA FILHO; IGNÁCIO, 2008).

É notório que a participação da alta administração é essencial ao processo, sendo um elemento de motivação das equipes incumbidas da avaliação, visando gerar o comprometimento destas com o processo (SILVA; FERREIRA FILHO; IGNÁCIO, 2008). Ellram e Sifferd (1993) acrescentam que as organizações podem efetuar treinamentos formais dessas equipes, mas que é comum que elas sejam capacitadas com a prática do processo.

Quanto às categorias de material em que o TCO é aplicável, Ferrin e Plank (2002) afirmam que as organizações, normalmente, iniciam sua implementação para a aquisição de bens de capital, equipamentos, para depois incluir a avaliação de outros componentes. Contudo, não é incomum que essa ampliação de escopo não aconteça, deixando de serem avaliadas as aquisições de itens de manutenção e operação.

Barringer (1998), no mesmo sentido, afirma que, no caso de equipamentos, os custos mais significativos estão relacionados com manutenção e utilização por toda a sua vida útil. Daí resulta que o critério baseado apenas em preço de aquisição frequentemente acaba prejudicando o bem-estar econômico-financeiro das empresas.

Ellram (1994) complementa que a definição daquilo que será adquirido com base nos modelos de TCO deverá levar em conta, além do valor da compra, a eventual existência de problemas de fornecimento/manutenção e a relevância do item para o atingimento dos objetivos organizacionais.

Santana e Rocha (2006) ratificam essa colocação. Ao avaliarem a compra de um forno de cozinha industrial, mostram o quão errada pode ser a avaliação quando se analisa apenas o preço de aquisição. Os autores, somente com informações disponibilizadas pelos fabricantes nos manuais, verificaram que o custo gerado pela compra do equipamento superou em mais de 1000% o preço da aquisição, no período de 5 anos avaliado, demonstrando que o item inicialmente menos custoso, viria a ser um problema futuro para a organização.

Coser e Souza (2015), após ampla revisão de literatura sobre o tema, apresentam diversos custos que, segundo a literatura, devem ser considerados por ocasião de uma análise de Custo Total de Propriedade, bem como exemplificaram como se poderia mensurá-los. Como a maior parte dos estudos analisados se refere a empresas privadas, foram feitos pequenos ajustes para transpor os achados dos autores para o âmbito da Administração Pública. O QUADRO 1 (ANEXO A) resume esses dados.

É necessário frisar que os custos, que serão de fato considerados, em um caso prático, deverão ser avaliados pela equipe incumbida da análise à luz das características intrínsecas ao equipamento e ao seu uso, ao seu mercado e da disponibilidade de informações históricas na organização sobre itens da mesma natureza ou função. Cabe à equipe a seleção dos principais elementos de custos a serem incorridos durante a vida útil do

bem (ELLRAM; OGDEN; ZSIDISIN, 2002; FERRIN; PLANK, 2002; SILVA; FERREIRA FILHO; IGNÁCIO, 2008).

Cabe ressaltar que os autores anteriormente mencionados apontam alguns empecilhos a implementação das avaliações de TCO, sendo os mais frequentes:

- A indisponibilidade de informações (principal) – a falta de identificação dos custos associados aos itens é grande e mesmo quando são identificados, por vezes não é possível estabelecer um histórico desses valores;
- A inadequação do modelo utilizado – os elementos a serem computados na avaliação dependem do bem que está sendo avaliado; e
- A cultura organizacional – um novo papel deve ser dado ao setor de Compras e deve haver a participação da alta administração. Outro aspecto nesse mesmo prisma é a necessidade de trabalho em grupo, que precisa ser estimulada de forma que as equipes multifuncionais possam obter resultados satisfatórios.

3. Compras Governamentais

Após a identificação de um problema na prestação de um serviço à sociedade, ou quando identificada uma oportunidade de melhoria dele, a Administração Pública deve agir no intuito de corrigi-lo. Não raro essa correção demanda a aquisição de bens e serviços pelo administrador, o que a legislação pátria, em regra, exige que se faça por meio de um processo licitatório.

Uma vez definido o objeto, é preciso selecionar alguém que possua condições de fornecê-lo. O objetivo da compra governamental é o mesmo da particular, ou seja, encontrar alguém no mercado possuidor da mercadoria que satisfaça adequadamente a necessidade existente. A diferença é que a empresa privada possui liberdade para negociar e escolher o fornecedor, já a Administração Pública se encontra obrigada a abrir uma licitação para selecionar o fornecedor da mercadoria de que precisa. Por isso é que a compra governamental normalmente se desenvolve em três fases: a) planejamento; b) licitação e c) gestão do contrato (CARVALHO, 2012).

Como se percebe, a motivação para a realização de uma licitação não é somente a obtenção do “menor preço”, mas o alcance do interesse público, a melhoria de uma ação do Estado. Contudo, o desenvolvimento de tal processo demanda o prévio estudo do mercado para se buscar a melhor solução para o problema que se apresenta, com a realização inúmeros atos preparatórios, estudos, pesquisas, e averiguações, num procedimento anterior à licitação em si, o planejamento.

O planejamento envolve todos os atos relacionados à identificação

da necessidade, à definição do objeto e das regras da contratação que são justificados formalmente em documentos que irão compor o procedimento de contratação.

Venâncio (2010) corrobora afirmando que o planejamento se inicia pelo fim. Assim, o administrador, visando ao atingimento de um objetivo previamente determinado, analisa o cenário presente e as estratégias possíveis para o seu atingimento. Após a escolha de uma estratégia, adota os procedimentos necessários ao seu desenvolvimento.

Ferrer (2013) acrescenta que, apesar de fundamental à consecução do interesse público, a fase de planejamento vem sendo relegada a segundo plano, sendo sua adequada análise substituída por debates superficiais sobre a licitação em si, cujo rito já se encontra exaustivamente previsto na vasta legislação sobre o tema.

No caso das compras públicas, os procedimentos prévios culminam com a especificação daquilo que se pretende adquirir, a exata determinação daquele item capaz de satisfazer ao interesse público, devendo ser considerado nessa atividade não apenas a expectativa do preço de aquisição, mas as implicações dessa aquisição no futuro: é capaz de satisfazer a necessidade inicial? Cumpre os pré-requisitos para funcionar adequadamente (pessoal capacitado para operar e manter, compatibilidade com outros sistemas/equipamentos, e assistência técnica)? Implicará mudanças em políticas de estoque e manutenção? Qual o custo de operação? Qual o custo e eventuais especificidades para descarte? Possui implicações ambientais?

A análise acima demanda uma ampla gama de conhecimentos técnicos e gerenciais que inabilitam uma única pessoa a elaborar uma adequada especificação, ainda mais quando se aumenta a complexidade do objeto que se pretende adquirir. Assim, essa é uma atividade complexa, que exige o esforço de vários setores da organização, sob pena de não se comprar um item que supra as necessidades da Administração.

O que se observa hoje é que, nas compras realizadas pelo governo, a especificação tem sido realizada de forma instintiva, sem a necessária utilização de conhecimentos técnicos específicos, uma vez que os gestores estão ocupados com a complexidade da operacionalização das licitações. Assim, opta-se por descrições amplas, que possibilitem a participação do maior número de fornecedores, apesar de isso poder implicar em prejuízos no pós-compra (CARVALHO, 2012).

Tal fato é ainda mais presente na realidade de pequenas organizações, que muitas vezes não possuem o pessoal necessário à adequada especificação de suas necessidades e, mesmo quando conseguem fazê-lo a contento, em virtude da complexidade do item que foi descrito no instrumento convocatório, não têm capacidade de certificar-se da compatibilidade do que está sendo entregue com o que foi especificado.

Tal fato é ainda mais presente na realidade de pequenas organizações, que muitas vezes não possuem o pessoal necessário à adequada

especificação de suas necessidades e, mesmo quando conseguem fazê-lo a contento, em virtude da complexidade do item que foi descrito no instrumento convocatório, não têm capacidade de certificar-se da compatibilidade do que está sendo entregue com o que foi especificado.

O autor acrescenta que há dois tipos de padrões: os de sistemas (que dizem respeito aos procedimentos gerenciais) e os técnicos (que estão relacionados com as especificações do produto/serviço), sendo o objetivo desses últimos o de propiciar simplificação e clareza na comunicação com os destinatários da informação (CAMPOS, 2008). No caso das compras públicas, com os licitantes, os órgãos de controle e outros interessados.

Há que se acrescentar que, em virtude da complexidade exposta para o estabelecimento de padrões, o mais adequado, visando à eficiência, é que esses processos sejam conduzidos de forma centralizada, com o padrão sendo estabelecido para várias unidades segundo critérios justificáveis técnica e economicamente.

Dentre os benefícios apontados na literatura para a padronização, pode-se destacar: simplificação do processo licitatório; possibilidade de centralização de compras; simplificação dos registros; simplificação das atividades de perícia e recebimento; diminuição do nível de estoques e do trabalho associado ao seu controle; diminuição do custo de transporte; simplificação das atividades de expedição do produto e emissão da requisição de compras, recebimento, pagamento, etc.; e a melhoria do índice de atendimento interno através de um melhor serviço (CAMPOS, 2008; FERNANDES, 2008).

Justen Filho (2010) é enfático ao expor os benefícios da padronização especificamente para as compras públicas, no que diz respeito a custos de estoques, capacitação de pessoal, manutenção e simplificação dos processos de aquisição.

É relevante ainda acrescentar que, com a padronização, o conhecimento tácito dos técnicos que a desenvolveram é transcrito e passa a integrar o patrimônio da instituição por meio de especificações e regulamentos, tornando-se uma relevante fonte de informações para o público interno e externo.

Segundo Carvalho (2012), ao se realizar um procedimento de padronização, pode-se ter como resultado um conjunto de características segundo as quais se designe:

1. Uma classe limitada de bens composta por marcas distintas – Também chamada de “padronização relativa”, pois propicia que várias marcas, modelos ou tipos diferentes satisfaçam a necessidade. Normalmente aplicada aos itens de menor complexidade e itens de consumo, por demandarem uma descrição menos minuciosa (ex: caneta esferográfica, com corpo em acrílico, tampa ventilada e escrita mínima de 2 km);

2. Uma classe limitada de bens composta por uma única marca – Normalmente aplicada a equipamentos e itens com vida útil mais prolongada. Deve possuir uma justificativa técnico-econômica associada. Envolve uma comparação ampla de marcas e modelos similares disponíveis no mercado (ex: condicionador de ar tipo *Split*, com capacidade de 30.000 btu, da marca XYZ); e

3. Uma nova classe limitada de bens – Adotados para atendimento de necessidades específicas, quando não se encontra no mercado produto necessário à satisfação da demanda da Administração, sendo necessário adaptar algum existente, ou criar um novo modelo. Comum em atividades típicas das Forças Armadas e em Ciência e Tecnologia.

Assim, alguns esclarecimentos sobre a legislação pertinentes são interessantes de forma a propiciar uma visão mais clara do processo.

4. Aspectos Legais Relevantes

A Constituição Federal, no seu texto original, no art. 37, previa que a Administração Pública pautaria suas ações nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, tendo sido esses acrescidos do princípio da eficiência, somente dez anos após a promulgação da Carta Magna (BRASIL, 1988), em meio a um notório esforço do país por modernizar a sua administração.

No que diz respeito às compras públicas, a própria carta constitucional já determina que sejam realizadas, salvo em casos excepcionais “expressos na lei”, por meio de licitação, na qual deverá ser assegurada “igualdade de condições” a todos os concorrentes e prevista cláusula que estabeleça “obrigações de pagamento” (BRASIL, 1988). Tais vinculações já previstas no texto constitucional indicam a preocupação do legislador com aspectos formais do processo de compras, deixando em segundo plano sua eficiência e sua efetividade (MOTTA, 2010, p.93).

A lei nº 8.666/1993, conhecida como a Lei das Licitações, regulamentou as disposições constitucionais sobre o tema e hoje é complementada por uma infinidade de outras leis, decretos, instruções e dispositivos normativos que visam a detalhar a operacionalização da carta constitucional. Adicionalmente, os aplicadores dessas normas devem se preocupar ainda com as interpretações exaradas pelos tribunais, de contas e judiciais, sobre matérias afins.

Fernandes (2008) indica porque se chegou a esse complexo emaranhado de normas que concede pouca, ou nenhuma, autonomia ao gestor para buscar melhorias no processo de compras públicas. Ele relembra que a lei de licitações foi elaborada logo após o afastamento de um presidente da república em um caso de corrupção, com o congresso altamente

sensibilizado com a repercussão do fato perante a opinião pública.

Assim, está explícito na literatura que a legalidade e a forma têm assumido uma grande prevalência quando se fala de compras públicas, deixando relegado a segundo plano o que deveria ser o mais importante, que são os resultados almejados pela Administração com essas compras (FERNANDES, 2008; FERRER, 2013; MOTTA, 2010).

Apesar de todo este zelo com o controle formal, existe a necessidade de aprimoramento nos processos de obtenção conduzidos pelo Estado. O noticiário revela, diariamente, que a preocupação de combater a corrupção por meio de uma legislação rígida não alcançou seus objetivos, mas apenas inibiu a iniciativa dos gestores de se capacitarem, proporem e implementarem melhorias nos processos.

O excesso de normas, associado à baixa capacitação do pessoal responsável por sua operacionalização, leva ao pior dos cenários. Os muitos procedimentos formais a serem cumpridos por esses profissionais, o rígido controle social e o baixo nível de entendimento da legislação e de suas interpretações, dificultam sobremaneira a percepção das oportunidades de melhoria no processo passíveis de implementação.

A Padronização das compras públicas é uma dessas oportunidades e está expressamente prevista no inciso I, do art. 15, da Lei de licitações. Nele, o legislador estabeleceu que somente deixar-se-á de observar tal princípio nas aquisições para as quais tal procedimento não for possível.

Entretanto, a insegurança daqueles que hoje são incumbidos de realizar as aquisições públicas é compreensível. Além da falta de capacitação do pessoal, anteriormente comentada, algumas passagens da mesma legislação levam a dificuldades de interpretação.

É o que se pode observar no inciso I, do § 7º, do mesmo art. 15, da lei 8.666/93. Tal dispositivo afirma que é mandatória a especificação completa do bem a ser adquirido, sem que seja especificada a marca. Mais adiante, o mesmo diploma novamente, em seu artigo 25, inciso I, apregoa a vedação à preferência de marca. Contudo, como apresentado anteriormente, a indicação de marca é uma das possibilidades ao se estabelecer um padrão.

Jurksaitis (2015) acrescenta que a interpretação nesse sentido se reforçaria sob o argumento de que tal vedação decorreria do tratamento isonômico entre os particulares interessados (pretensos licitantes), da busca pela ampla competitividade e pela melhor oferta, valores esses que regem os negócios públicos.

Contudo, Carvalho (2012) pontua que a lei 8.666/93 veda a escolha imotivada da marca, desacompanhada de justificativa técnica-econômica que indique ser a que apresenta o melhor custo-benefício em relação às demais existentes no mercado e que seja capaz de atender ao interesse público. A autora coloca ainda que a escolha de marca normalmente encontra-se relacionada às compras anteriores (existência de itens similares no patrimônio e histórico de desempenho de determinada marca), ou às

condições de pós-venda (assistência técnica, treinamento de pessoal, disponibilidade de sobressalentes, entre outros fatores), embora possa se justificar por características intrínsecas ao produto.

Cabe esclarecer que, nas licitações públicas, a isonomia significa dispensar tratamento igualitário entre os agentes aptos, segundo critérios estabelecidos de forma motivada pela Administração, não devendo os gestores abrir mão da busca pelo interesse público em prol de um suposto direito do particular de participar do certame licitatório (JURKSAITIS, 2015).

Esse de fato é o entendimento dominante, apesar das dificuldades em implementá-lo. O Tribunal de Contas da União vem se manifestando nesse sentido, ou seja, é possível a indicação de marca desde que ela seja previamente motivada por razões de ordem técnica e econômica, sempre com o foco no atendimento do interesse público (BRASIL, 2004; 2012).

Para a formalização da padronização, os laudos periciais e/ou técnicos devem fazer parte do processo e devem ser motivados por uma possível continuidade de determinada marca já adotada, ou utilização de uma marca mais conveniente ao interesse público que as demais disponíveis no mercado (MINAS GERAIS, 2013).

Estabelecida a padronização que direcione a uma marca específica, são duas as possibilidades: existência de um fornecedor único (fabricante, ou representante exclusivo dele), ou a existência de diversos fornecedores.

No primeiro caso, incidirá em caso típico de inexigibilidade de licitação, vista a impossibilidade de concorrência, por características implícitas ao mercado, conforme previsto art. 25, I, da lei 8.666/93.

No segundo caso, a competição é possível e a licitação é obrigatória, devendo constar no instrumento convocatório a marca e, se for o caso, o modelo do bem desejado, padronizado nos termos da norma que o estabeleceu. Esse esclarecimento é necessário para circunscrever o universo de proponentes e indicar que se trata de aquisição de bens padronizados (CARVALHO, 2012).

Em ambos os casos, segundo Bitencourt (2010), a padronização necessita ser respaldada por um minucioso procedimento administrativo, com o exato detalhamento e demonstração dos benefícios gerados por ela, e das características que a motivaram.

Para tal, os poucos órgãos identificados que já possuem normas tratando do tema estão alinhados à recomendação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ao se manifestar sobre o assunto no processo nº 304.203-5/02, prescrevendo os seguintes passos (RODRIGUES, 2006):

1. Constituição de uma comissão para realizar estudo técnico no qual sejam aferidos:

1.a. Os requisitos técnicos e as características que atendem satisfatoriamente aos interesses da Administração;

1.b. Quais os fabricantes que disponibilizam no mercado equipamentos compatíveis;

1.c. Na hipótese de haver equipamentos similares, de outras marcas, um estudo das vantagens (diretas e indiretas), sob os aspectos técnico, operacional e financeiro que serão revertidas em favor do órgão ao adotar a padronização, bem como suas desvantagens; e

1.d. O prazo conveniente para a padronização, bem como formular a previsão do quantitativo de equipamentos que serão adquiridos, especialmente dentro do prazo fixado.

2. Seja dada publicidade ao referido procedimento, para manifestação de eventuais interessados, bem como para que possam apresentar, caso queiram, as vantagens de seus produtos; e

3. Seja, ao fim do estudo realizado, submetido o processo à autoridade competente para autorizar a adoção da padronização ora requerida e emitir a norma necessária ao seu vigor no âmbito estabelecido, determinando a padronização, sua vigência e identificando o estudo que a suportou.

Carvalho (2012) ressalta a relevância da divulgação prévia do procedimento, de forma que eventuais interessados em contratar com a Administração Pública possam se manifestar com a maior antecedência possível, facilitando a busca por dados e reduzindo a possibilidade de questionamentos em fases posteriores do processo. Acrescenta-se ainda que essa divulgação deve ocorrer seguindo as regras de uma licitação. Ou seja, no Diário Oficial e em outros meios pertinentes, com o objetivo de dar publicidade ao procedimento.

5. O abastecimento na Marinha do Brasil

O abastecimento, definido nas Normas para Execução do Abastecimento (BRASIL, 2009) como um conjunto de atividades que visam a prevenir e prover, para as unidades da MB, todo o material necessário à manutenção de sua condição de plena eficiência.

Possui uma estrutura e uma sistemática já bastante consolidadas na Marinha e organizadas sob as três fases básicas, e sequenciais, do chamado Ciclo Logístico: a Determinação de Necessidades, a Obtenção e a Distribuição. Essas fases básicas, por sua vez, são executadas por meio de diversas atividades que podem ser agrupadas em Atividades Técnicas e Atividades Gerenciais, de acordo com as características e requisitos de cada uma.

As atividades técnicas referem-se à normatização das característi-

cas de qualidade, funcionamento e uso do material. São nomeadas da seguinte forma na MB: pesquisa; desenvolvimento; avaliação; especificação; inspeção; determinação técnica de necessidades; e orientação técnica. Já as atividades gerenciais são aquelas baseadas nas atividades técnicas, mas de caráter eminentemente administrativo relacionadas com a provisão do material onde for necessário, sendo, na Marinha, as seguintes: catalogação; contabilidade do material; determinação corrente de necessidades; controle de estoque; controle de inventário; obtenção; armazenagem; tráfego de carga; fornecimento; e destinação de excessos (BRASIL, 2009).

O Manual de Logística Militar (BRASIL, 2003) prevê que a determinação de necessidades decorre do exame pormenorizado dos planos propostos, das ações e operações previstas, definindo quais são as necessidades, quando, em que quantidade, com que qualidade e em que local deverão estar disponíveis. A importância dessa fase se deve por sua complexidade e por se constituir na base em que se assentarão as fases subsequentes.

Na fase de obtenção são identificados os fornecedores e promovida a aquisição das necessidades apresentadas. E por fim, a distribuição consiste em fazer chegar aos usuários, todos os recursos fixados na primeira fase.

À estrutura responsável pela execução das atividades de abastecimento na Marinha dá-se o nome de Sistema de Abastecimento da Marinha. O SABM compreende as organizações, processos e recursos empenhados na execução das atividades de abastecimento e tem como finalidade básica promover, manter e controlar o fornecimento de material necessário à manutenção das diversas unidades da MB em condição de plena eficiência (BRASIL, 2009).

De acordo com as Normas para Abastecimento da Marinha (BRASIL, 2009), o SABM possui uma estrutura formada por:

1. Órgão de Supervisão Geral, que é o Estado-Maior da Armada (EMA), a quem incumbe a formulação e aprovação de planos e programas necessários ao adequado funcionamento das atividades de abastecimento;
2. Órgão de Superintendência, exercido pela Secretaria-Geral da Marinha (SGM), responsável pela supervisão gerencial e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema;
3. Órgão de Supervisão Técnica, exercido pela Diretoria-Geral do Material da Marinha (DGMM), responsável pela orientação e coordenação das atividades técnicas do SABM;
4. Órgãos de Direção Técnica, função desempenhada pelas Diretorias Es-

pecializadas (DE) nas diversas categorias de material, a quem cabe, dentre outras funções, a elaboração de estudos e orçamentos sobre materiais e equipamentos de sua área de jurisdição;

5. Órgão de Direção Gerencial, função exercida pela Diretoria de Abastecimento da Marinha, a quem cabe entre outras atribuições, solucionar ou propor soluções para problemas relacionados com o exercício das atividades de abastecimento; e

6. Órgãos de execução, que são os responsáveis pelo desempenho das diversas atividades pertinentes ao abastecimento, sendo eles classificados como: órgãos técnicos, órgãos de controle, órgãos de obtenção e órgãos de distribuição.

ANÁLISE

A presente seção será introduzida por um diagnóstico dos pontos de interesse nas atividades de abastecimento na Marinha do Brasil, em especial no que diz respeito aos equipamentos de uso administrativo. Posteriormente, será proposto um roteiro e esmiuçadas as atividades a serem cumpridas, inclusive com a indicação de responsabilidades no processo de padronização de marcas para esse tipo de equipamentos. A seção será encerrada com comentários sobre os possíveis impactos dessa padronização para a força.

1. Diagnóstico

A Marinha do Brasil foi incumbida, em sua missão, da tarefa de preparar e empregar o poder naval. Para tal, faz uso de uma considerável estrutura, administrativa e operativa, e executa uma ampla gama de atividades, desde a capacitação de pessoal, até a operação e reparo de meios navais.

O abastecimento, que possibilita a manutenção de todas essas atividades é exercido, prioritariamente, pelo Sistema de Abastecimento da Marinha, que se baseia nas dotações de material³ das Organizações Militares, para o planejamento de suas ações.

As dotações de material, por sua vez, são divulgadas por meio das “Listas de Dotação” e decorrem do desempenho da atividade de determinação técnica de necessidades (BRASIL, 2009).

Contudo, essas dotações recebem considerável atenção no que diz respeito às atividades operativas e de segurança, não sendo contemplada por elas a maior parte das atividades administrativas, necessárias

³ Dotação de Material é a quantidade preestabelecida de material necessária ao adequado apoio aos meios operativos ou OM de terra, por um período de tempo determinado (BRASIL, 2009, p. 1-12).

ao adequado funcionamento das diversas OM, sendo essa uma preocupação que vem sendo deixada a cargo das próprias organizações que executam tais atividades e de seus Comandos Imediatamente Superiores.

As compras realizadas no âmbito da MB são basicamente divididas em: compras de itens pertencentes à linha de fornecimento do SAbM e compras de itens não pertencentes à linha de fornecimento do Sistema de Abastecimento.

Para os primeiros, os materiais são adquiridos de forma centralizada, pelos órgãos de compra da Marinha, seguindo o resultado das atividades desenvolvidas na fase de determinação de necessidades (especificações, quantitativos e prazos).

Os itens não pertencentes à linha de fornecimento do SAbM são adquiridos de forma independente pelas diversas OM, conforme suas necessidades individuais. Sendo as próprias organizações interessadas responsáveis por gerir e realizar as atividades inerentes às fases de determinação de necessidades e obtenção.

Ocorre que grande parte das Organizações Militares não possui pessoal capacitado para a realização adequada das atividades pertinentes a essas fases, em especial quando se trata de itens mais complexos, como os equipamentos de uso administrativo, que exigem conhecimentos técnicos mais robustos, principalmente para a consecução das atividades de especificação e recebimento (verificação da adequação do bem fornecido aos requisitos estabelecidos na especificação).

Com isso, mesmo que a OM consiga obter uma especificação completa e adequada às suas necessidades, pode não ter capacidade técnica de certificar-se de que o material fornecido atende aos requisitos exigidos no processo de aquisição.

Outro ponto relevante é que esses equipamentos possuem uma vida útil relativamente longa, sendo frequente a sua utilização por períodos superiores a cinco anos. Com isso, o preço de aquisição torna-se apenas uma parcela dos custos envolvidos na compra, parcela essa que por vezes assume uma importância pequena no custo total de propriedade do item.

Hoje, os gestores que precisam efetuar a manutenção desses equipamentos, ou o recompletamento de suas dotações, enfrentam dificuldades, tanto para a contratação de serviços técnicos especializados, como para a aquisição dos sobressalentes.

Tomando como exemplo os aparelhos condicionadores de ar, em uma OM de porte médio, no Rio de Janeiro, é normal a existência de algumas dezenas desses aparelhos instalados. Esses equipamentos são adquiridos ao longo do tempo, em processos de obtenção distintos e incorporados ao patrimônio da organização. Os equipamentos são de 5 a 10 marcas distintas, dentre as mais comercializadas no mercado e isso possui, como comentado na revisão de literatura, em especial por Campos (2008), Fernandes (2008) e Justen Filho (2010), implicações negativas para a organização:

1. As configurações internas dos aparelhos são distintas, apesar de por vezes cumprirem os mesmos requisitos de desempenho (ex: 30.000 btu). Com isso, os sobressalentes aplicáveis a cada um são diferentes, obrigando que o estoque de peças de reposição seja expandido de forma a contemplar, para cada uma das marcas, os itens adequados à taxa de serviço esperada do equipamento, com impactos negativos no custo de aquisição e manutenção desses estoques;
2. A capacitação do pessoal responsável pela manutenção é prejudicada, por haver peculiaridades inerentes a cada uma das marcas, sendo necessário prepará-los para trabalhar com todas, ou terceirizar o serviço;
3. Caso se opte pela terceirização da manutenção, dificulta-se o processo licitatório, em especial nas fases de especificação e de julgamento, pois muitas vezes a empresa capacitada para efetuar a manutenção de uma marca não o é para as demais;
4. A gestão dos contratos gerados pelos processos licitatórios mencionados no item anterior aumenta muito em complexidade, por haver vários prestadores de serviço se alternando em função da marca do equipamento a ser mantido e tende a ocorrer acréscimo de valor decorrente da redução da quantidade de aparelhos a serem contratados com cada um dos fornecedores; e
5. Não existe a intercambialidade de peças/sobressalentes.

As colocações anteriores são válidas para diversos outros equipamentos de natureza similar e seus efeitos são amplificados em virtude do grande número de organizações que fazem uso deles mesmos para o desempenho de suas atividades diárias e manutenção das suas rotinas de trabalho.

2. Proposta de Processo de Padronização de Marca

Da análise da literatura sobre a padronização de marcas, depreende-se a existência de um roteiro já aceito pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para subsidiar a condução de processos dessa natureza, conforme apresentado por Rodrigues (2006). Nele são previstas as seguintes etapas: constituição de uma comissão especial para realizar estudo técnico; seja dada publicidade ao referido procedimento; e ao fim do estudo, emissão de norma instituindo a padronização.

Assim, propõe-se a compatibilização desse roteiro com as funções e atividades do SAbM, de forma que o processo não demande alterações relevantes na organização do sistema, algo que poderia vir a ser um entrave ao seu avanço. Como forma de embasar o estudo técnico previsto

no item acima, utilizar-se-á os achados na literatura sobre compras e TCO.

Por tratar-se de uma nova forma de trabalho, como bem colocado por Ellram (1993), o mais adequado é que se inicie por um programa-piloto, que pode ser uma excelente oportunidade de aprendizado individual e organizacional sobre o tema. Para a escolha do equipamento, deve-se priorizar aquele para o qual houver mais informações acessíveis quanto aos custos de aquisição, manutenção e funcionamento, bem como outras igualmente relevantes como taxa de disponibilidade, facilidade de acesso à assistência técnica, garantia, certificações do fabricante/equipamento, capacitação de pessoal para operação e manutenção, entre outras julgadas pertinentes pelos especialistas no assunto, tanto da área gerencial, quanto da técnica.

Na Marinha, a experiência do autor indica como melhor categoria a ser elencada para um piloto, a de viaturas administrativas. A existência de normas específicas já bem consolidadas vigorando em toda a Força, associada a um sistema informatizado exclusivo para o registro de dados pertinentes a esse tipo de material, o Sistema de Viaturas (SisVTR), pode facilitar a fase de coleta de dados dentro da MB, que é apontada como o maior empecilho à implementação da avaliação do TCO.

O início desse programa-piloto deve ser proposto pelo órgão de superintendência do SABM, a SGM, visando à eficiência do sistema, uma de suas atribuições, por meio de ofício circunstanciado, ao órgão de supervisão geral (EMA), por iniciativa própria ou motivada pelas DE.

Depois de ouvidos o órgão de supervisão técnica (DGMM) e a própria SGM, na qualidade de supervisor gerencial do SABM, o EMA publicará uma Portaria constituindo uma “comissão especial de padronização”, que será responsável pela instrução do processo e emissão de um relatório sobre o tema, a fim de subsidiar a decisão da autoridade competente, no caso, o Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA).

A abertura do processo de padronização e a conseqüente designação da comissão em tão alto nível dentro da organização possui um duplo propósito, alinhado ao proposto por Silva, Ferreira Filho e Ignácio (2008): demonstrar a preocupação da Alta Administração com a eficiência do abastecimento e motivar as equipes incumbidas da análise.

Como colocado por Anderson, Wouters e Wynstra (2005) a implantação de avaliações TCO exige uma prévia adaptação da organização, alterando substancialmente o perfil e o direcionamento do setor de Compras, tornando-o mais estratégico. No caso na Marinha, para a avaliação proposta, basta ampliar o escopo das aquisições geridas pelo SABM, trazendo para seu âmbito os equipamentos de uso administrativo, que hoje são adquiridos pelas próprias OM.

Quanto à comissão, cabe lembrar que deve ser composta por indivíduos com competências diversas (ELLRAM; OGDEN; ZSIDISIN, 2003), técnicas (ex: engenharia e tecnologia da informação-TI) e gerenciais (ex: licitações, logística e direito). Na Marinha, a indicação do pessoal que

comporá a comissão deverá ser feita pelas DE responsáveis pelas áreas de interesse para a análise, na qualidade de Órgãos de Direção SABM.

Voltando à portaria de instauração do processo de padronização, cabe ressaltar que deverá, além de indicar o pessoal designado para compor a comissão, o equipamento, ou classe de equipamentos, a ser avaliada; determinar o delineamento dos requisitos técnicos e das características que atendem satisfatoriamente aos interesses das diversas OM que o utilizam na Marinha; que sejam verificados quais os fabricantes que disponibilizam no mercado equipamentos com tais características; vantagens e desvantagens (diretas e indiretas) de uma marca em relação às demais disponíveis sob os aspectos técnico, operacional e financeiro; e propor o prazo dentro do qual será conveniente a padronização, bem como formular a previsão do quantitativo de equipamentos que serão adquiridos no prazo fixado.

O segundo passo do processo proposto é a divulgação da informação de que foi aberto um processo visando a instituir a padronização de marca para determinado equipamento, ou classe de equipamentos (ex: equipamentos de cozinha) visando a facilitar a análise de compatibilidade dos mesmos, no âmbito da MB.

Quanto à divulgação da instauração do processo, Carvalho (2012) afirma que a publicidade do ato deve ser feita de forma análoga a de uma licitação, ou seja, divulgação no Diário Oficial da União (DOU) e em outros meios, jornais, internet e boletins internos, visando à ampla divulgação do procedimento.

Após a publicação do ato de instauração, a comissão terá competência para realizar as atividades necessárias à adequada instrução do processo. Para tal, poderá designar subcomissões que coletarão dados em cada uma das áreas de interesse para a análise. Durante essa busca de informações é recomendável um chamamento público para que os possíveis interessados possam apresentar seus produtos, enviar amostras, manuais e esclarecer eventuais questionamentos dos técnicos incumbidos da análise do material.

Durante a instrução, sempre que não houver disponibilidade de pessoal com um conhecimento específico necessário à análise em curso, poderá ser complementada por assessorias a serem solicitadas pelo presidente da comissão, com o propósito de dirimir eventuais dúvidas na análise em andamento.

Os membros da comissão de padronização devem ter em mente que o propósito dos seus trabalhos é o de produzir elementos capazes de gerar convicção na autoridade a quem couber a decisão, seja ela favorável, ou não à padronização. Nesse sentido, a própria lei 8.666/93, apesar de não regular a fase de instrução, já prescreve, no inciso I, do art. 15, alguns dos itens que deverão ser apurados, como condições de manutenção, assistência técnica e garantia.

A literatura sobre TCO é outra fonte de elementos a serem verifica-

dos. Não são raras as análises de itens de naturezas variadas. Boa parte desses elementos, bem como possíveis indicadores para cada um deles, encontra-se listada no QUADRO 1 (ANEXO A). Como colocou Ellram (1993), caberá aos membros da comissão de padronização a seleção dos elementos de custos mais relevantes para a situação que se apresentar.

Voltando à proposta do programa-piloto a ser conduzido com viaturas administrativas, alguns elementos que deverão ser considerados são: atendimento dos requisitos da especificação, composição atual da frota, preço de aquisição, garantia (prazo e abrangência), consumo de combustível, histórico de avarias, custo de manutenção (preventiva e corretiva), taxa de disponibilidade, custo de capacitação para o pessoal incumbido da manutenção, disponibilidade de sobressalentes, valor de revenda e emissão de gases poluentes, sendo essa apenas uma listagem exemplificativa.

Deve ainda ser uma preocupação da comissão, em virtude de a MB ser um órgão com presença em todas as regiões do país, considerar as peculiaridades de cada uma dessas áreas em todos os aspectos da análise. Ou seja, a disponibilidade de assistência técnica pode ser excelente em uma região e inexistente em outra. Assim, o relatório final deve, se for o caso, propor padronizações distintas para as diferentes regiões em função de suas peculiaridades.

Após período de instrução, deverá ser elaborado o relatório final contemplando todos os elementos indicados na Portaria de instauração do processo. Deverão ser anexados os documentos de suporte ao relatório (pareceres, manuais, cálculos, premissas adotadas, laudos e outros) e concluído com o parecer da comissão contendo os seguintes itens:

- Resumo dos principais elementos que suportam o parecer;
- Parecer favorável, ou não, em relação à padronização;
- Em caso de parecer favorável, a marca/modelo sugerido com base nos elementos apresentados; e
- A sugestão de prazo de vigência para a padronização proposta.

O relatório final deverá ser enviado para apreciação do EMA, via DGMM e SGM, que deverão emitir pareceres sobre o relatório, recomendando ou não sua ratificação e explicitando os motivos que direcionam suas indicações.

Caberá ao Chefe do Estado-Maior da Armada decidir sobre a adoção da padronização. Sendo a decisão favorável a sua utilização, publicará uma portaria de instituição do “Padrão”, em que deverá ser previsto: a abrangência geográfica da padronização e eventuais exceções; a marca e/ou modelo a ser adotado; e o prazo pelo qual a padronização per-

manecerá vigente.

Após a publicação de extrato da portaria no Diário Oficial da União e a consequente entrada em vigor do padrão, conforme prescrito por Carvalho (2012), todos os processos de aquisição conduzidos no âmbito da Força deverão prever em seus instrumentos convocatórios tratar-se de uma aquisição de bem padronizado, indicando o número da portaria que o estabeleceu.

Os autos do estudo que suportou a padronização deverão permanecer disponíveis para qualquer interessado, devendo a Administração estabelecer normas visando a disciplinar o acesso aos documentos.

3. Possíveis Impactos

Com a adoção do procedimento de padronização de marca, mesmo sendo mantida a atual sistemática de compras da MB, com a responsabilidade pela aquisição dos equipamentos de uso administrativo permanecendo com as OM interessadas, superam-se os problemas apontados na seção 3.1, que tinham como causa a possibilidade de aquisição de equipamentos distintos para a mesma atividade.

Outro ponto a ser considerado é que, com a indicação de uma marca/modelo às organizações interessadas em adquirir o item, ainda que indiretamente, a Marinha se apropria do controle de qualidade da marca, visto que esse certamente será um dos itens a ser considerado na padronização. Assim, ao receber o item na OM, os cuidados na verificação de recebimento se limitarão à contagem, verificação de inviolabilidade da embalagem e conferência da marca/modelo, podendo ser realizada mesmo por pessoas com baixa capacitação, excluindo-se do processo produtos criados por oportunidade. Posteriormente, havendo algum problema, há a certeza da existência de garantia para o item, mesmo que o fornecedor se esquite de eventual obrigação contratual.

Ainda cabe ressaltar que a padronização de marca evita a desatualização das especificações em virtude de avanços tecnológicos. Como as marcas desenvolvem seus produtos para negociação no mercado, naturalmente incorporam a eles as evoluções em processos e tecnologias.

Além dos aspectos anteriores, o mais importante é que se estará preparando a Marinha para entrar em outro estágio de evolução, no que diz respeito à compra dos equipamentos de uso administrativo. Como é difícil e oneroso capacitar todas as organizações da Marinha para a condução adequada dos processos de obtenção, tendo como foco a missão das organizações e seu papel dentro da força, que se faça esses processos serem conduzidos por quem tem essa capacitação, o Sistema de Abastecimento da Marinha.

Como bem apontado por Karjalainen (2011), a adoção de um padrão é um passo essencial para possibilitar a centralização de compras. Assim, adotada a padronização de marca, será aberta a oportunidade para

a aquisição centralizada, desse tipo de material e dos itens consumíveis necessários a sua adequada manutenção e funcionamento, pelo SAbM, viabilizando a concretização de diversos benefícios:

- Ganhos de escala gerados pela contratação da demanda de toda a MB em um único processo;
- Redução do número de processos de obtenção conduzidos pela força (tanto para a aquisição dos equipamentos, como para os insumos de manutenção e funcionamento), possibilitando a disponibilização de recursos humanos e financeiros para utilização nas atividades-fim das OM;
- Aumento de eficiência na manutenção da disponibilidade dos equipamentos, uma vez que os estoques serão concentrados nos órgãos de distribuição do SAbM e controlados pelo Centro de Controle de Inventários da Marinha, em vez de espalhados pelas diversas OM da MB, sem um controle central; e
- Possibilidade de negociação com fornecedores/fabricantes de benefícios indiretos pela adoção da marca, tais como descarte de bens inutilizados e a capacitação de mão de obra para a manutenção (algo que poderia ser incluído já nos cursos de carreira pertinentes, por exemplo).

Deve se ter atenção, no caso de centralização das compras, para a necessária avaliação/reavaliação dos recursos financeiros, materiais e humanos dedicados ao SAbM, em especial aos órgãos de obtenção, controle de inventário e de distribuição, em virtude do aumento de suas responsabilidades e atividades.

Há, contudo, que se ter atenção aos elementos analisados por ocasião do estudo que conduziu à padronização. Como colocou Ellram (1994), a avaliação do TCO é um processo contínuo e deve considerar evoluções no mercado, nos objetivos da organização, bem como as novas informações sobre os elementos de custo acessíveis após a concretização da compra.

CONCLUSÃO

O objetivo do presente trabalho foi o de identificar os passos a serem seguidos para implementar a padronização de marcas no âmbito da MB. As análises foram efetuadas para a aquisição de equipamentos de uso administrativo, o que não impede a validade de algumas delas para outras classes de material, mediante análise do caso concreto.

Para alcançar o objetivo, propôs-se a adaptação do roteiro para condução de processos de padronização de marcas, prescrito pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, e já validado pelo TCU, às atividades e funções do Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM), que

vem sendo exercidas apenas para a aquisição de itens diretamente ligados ao cumprimento da atividade.

Dessa forma, foram identificadas as seguintes etapas a serem seguidas:

1. Proposta de instauração de processo de padronização de marca – Etapa a ser cumprida pela SGM, nas atividades de órgão de superintendência do SAbM, por meio de ofício circunstanciado ao órgão de supervisão geral (EMA), por iniciativa própria ou motivada por qualquer DE;

2. Abertura do processo de padronização de marca – de responsabilidade do CEMA, depois de ouvidas a SGM e a DGMM (órgão de direção técnica do SAbM). Dar-se-á por meio da publicação de portaria constituindo uma comissão especial de padronização, que deverá ser composta por técnicos da área gerencial (direito, logística e compras, por exemplo) e da área técnica (engenharia e TI, por exemplo), em especialidades compatíveis com a análise a ser realizada. E terá a incumbência de realizar o estudo que suportará eventual padronização. Cabe ressaltar que a portaria deverá prever alguns quesitos mínimos a serem respondidos pela comissão instaurada;

3. Divulgação da abertura do processo – efetuada pela autoridade que instaurou o processo (CEMA). Deve ser realizada de forma análoga à divulgação de um processo licitatório, por meio da publicação em DOU e outros meios de divulgação cabíveis, visando à ampla publicidade;

4. Instrução do processo – passo que tem como finalidade produzir o convencimento na autoridade responsável pela decisão. A ser realizada pela comissão de padronização, anexando pareceres, manuais, cálculos, premissas adotadas, laudos e outros documentos utilizados. Deverá ser capaz de demonstrar as análises efetuadas e o caminho percorrido para fundamentar os passos seguintes do processo. Nessa etapa, a literatura sobre Custo Total de Propriedade é um valioso auxílio na identificação dos principais elementos de custos associados à procura, aquisição, manutenção e descarte do equipamento;

5. Elaboração do relatório final do estudo – de responsabilidade do presidente da comissão. O relatório deverá responder, fundamentadamente, aos questionamentos iniciais do documento de instauração do processo e ser concluído com o parecer da comissão sobre a vantajosidade para a MB de se efetuar a padronização de determinada marca/modelo de equipamento;

6. Submissão dos autos à autoridade decisora – concluído o relatório final, os autos do processo deverão ser encaminhados ao CEMA, via SGM

e DGMM, a fim de subsidiar a decisão;

7. Instituição do padrão – decidindo o CEMA, à luz dos autos do processo, pela padronização, deverá publicar uma portaria em que deverá ser prescrito: a abrangência geográfica da padronização, bem como eventuais exceções; a marca e/ou modelo a ser adotado; e o prazo pelo qual a padronização permanecerá vigente. Um extrato dessa portaria deverá ser divulgado no DOU.

Após ser dada publicidade à padronização, ela passa a vigorar conforme estabelecido na portaria, condicionando todas as aquisições da Força durante o período de sua vigência. Os instrumentos convocatórios dessas novas compras deverão prever tratar-se de aquisição de um bem padronizado, indicando o documento que a estabeleceu, visando a deixar explícita e fundamentar a restrição à competitividade imposta para a aquisição.

Sugere-se que a padronização de marcas seja iniciada na MB por meio de um programa-piloto, com apenas um equipamento ou classe de equipamentos. Demonstra a literatura ser essa a melhor oportunidade de qualificação do pessoal para a condução de processos similares futuros, bem como para promover o aprendizado organizacional, ao demonstrar quais informações são necessárias e como elas deverão estar disponíveis no momento da análise.

Em virtude da facilidade de acesso às informações, pertinentes à aquisição, manutenção e funcionamento, propiciada pela existência de um sistema informatizado específico para registro desses dados, o Sistema de Viaturas – SisVTR, propõe-se que o primeiro item, ou classe, selecionado seja o de viaturas administrativas.

Como benefícios possíveis de serem gerados pela padronização de marcas listam-se:

– Apropriação dos mecanismos de controle de qualidade da marca pela MB, propiciando redução de tempos de inspeção por ocasião do recebimento e aumento da segurança proporcionado pela garantia de fábrica de uma marca sólida no mercado;

– Permanente atualização de especificação decorrente de avanços tecnológicos ou mudança de processos, visto que os melhores fabricantes atualizam constantemente seus produtos visando a competir no mercado; e

– Estar-se-á preparando a Marinha para entrar em outro estágio de evolução no que diz respeito à aquisição de equipamentos de uso administrativo, já que a padronização é um pré-requisito para a centralização de compras. Assim, com a padronização, se for o desejo da MB, será pos-

sível trazer para o SAbM a aquisição desses itens, bem como de seus insumos de funcionamento e manutenção, propiciando um enorme ganho de escala e simplificação de processo, disponibilizando, em última análise, grande volume de recursos financeiros e humanos para se dedicarem às atividades-fim das diversas OM que deixarão de realizar esses processos de aquisição.

Deve se ter atenção, no caso de centralização das compras, para a necessária reavaliação dos recursos financeiros, materiais e humanos dedicados ao SAbM, em especial aos órgãos de obtenção, controle de inventário e distribuição, em virtude do aumento de responsabilidades e atividades.

Como natural caminho para futuras pesquisas, sugere-se que sejam propostos mecanismos de mensuração dos eventuais ganhos com a condução do processo de padronização de marcas e de centralização de compras. Outro caminho que pode ser seguido, no caso de realização do programa-piloto, é a comparação dos benefícios esperados com os que de fato ocorreram, identificando as eventuais falhas da presente análise.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, R. S. R.; GOMES, C. de S. Análise comparativa da vantajosidade entre compras governamentais centralizadas e descentralizadas. *III Congresso CONSAD de Gestão Pública*, 2010. Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2010. Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_40/analise_comparativa_da_vantajosidade_entre_compras_governamentais_centralizadas_e_descentralizadas.pdf. Acesso em: 23 jul.2016

BAILY, P. et al. *Compras: princípios e administração*. São Paulo: Atlas, v. 8, 2008.

BARRINGER, P. H. *Why you need practical reliability details to define life cycle costs for your products and competitors products*. Barringer & Associates. 1998. Disponível em: <http://www.barringer1.com/pdf/Barringer-Titanium-Paper.pdf>. Acesso em: 23 jul.2016

BRAGA, A. Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas. *Instituto Coppead*, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://www.coppead.ufrj.br/pt-br/upload/publicacoes/ArtLog_AGO_2006.pdf. Acesso em: 16 mar.2016

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado Maior da Armada. *Manual de Logística da Marinha – EMA-400*. 2. rev. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral da Marinha. *Normas para Execução do Abastecimento – SGM-201*. 6. rev. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Marinha do Brasil. *Constituição da República*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitu%C3%A7ao.htm. Acesso em 14 jun. 2016.

BRASIL. Marinha do Brasil. *Lei 8666, de 21 de junho, de 1993*. Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 14 jun. 2016.

BRASIL. Marinha do Brasil. Tribunal de Contas de União. *Acórdão n. 1547/2004*. Primeira Câmara. Relator Walton Alencar Rodrigues. Sessão 29/06/2004. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3137313033&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em: 10 mai. 2016.

BRASIL. Marinha do Brasil. *Súmula 270*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight> . Acesso em: 10 mai. 2016.

CAMPOS, V. F. *TQC - controle da qualidade total: (no estilo japonês)*. 8ª ed. Nova Lima: INDG, 2008.

CARVALHO, P. de B. *Direito tributário, linguagem e método*. 3ª ed. São Paulo: Noeses, 2008.

CARVALHO; P. C. S. de. *Política de Compras na Administração Pública Brasileira*. In: RHS Licitações – Conteúdo. 2005. Disponível em: <http://licitacao.uol.com.br/apoio-juridico/artigos/63-politica-de-compras-na-administracao-publica-brasileira.html?showall=&limitstart=>. Acesso em: 16 jul. 2016.

ELLRAM, L. M. A framework for total cost of ownership. *The International Journal of Logistics Management*, v. 4, n. 2, p. 49-60, 1993. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/09600039510099928>. Acesso em: 16 mar. 2016.

ELLRAM, L. M., SIFERD, S. P. Total cost of ownership: a key conception in strategic cost management decisions. *Journal of Bussines Logistics*, v.19, n.1, p.55-84, 1998. Disponível em: <http://documents.mx/documents/ellram-1998-total-cost-of-ownership-a-key-concept-in-strategic-cost-management-decisions.html>. Acesso em: 16 mar. 2016.

ELLRAM, L. M. et al. The impact of purchasing and supply management activities on corporate success. *Journal of Supply Chain Management*, v. 38, n. 4, p. 4-17, 2002. Disponível em: http://www.academia.edu/17373530/The_Impact_of_Purchasing_and_Supply_Management_Activities_on_Corporate_Success. Acesso em: 14 jun. 2016.

FERNANDES, C. C. C. Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira. *Compras Públicas*, ano 1, n. 5, p. 50-70, 2008. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1713>. Acesso em 18 mar.2016

FERRER, F. *Os desafios do setor público para construir um novo modelo de compras*. VI Congresso CONSAD de gestão Pública. Brasília, 2013. Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2013. Disponível em: <http://consad-nacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/005-OS-DESAFIOS-DO-SETOR-P%C3%9ABLICO-PARA-CONSTRUIR-UM-NOVO-MODELO-DE-COMPRAS.pdf>. Acesso em: 18 mar.2016

FERRIN, B. G.; PLANK, R. E. Total cost of ownership models: An exploratory study. *Journal of Supply chain management*, v. 38, n. 2, p. 18-29, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227526371_Total_Cost_of_Ownership_Models_An_Exploratory_Study. Acesso em: 16 mar.2016

GIGANTE, T. da C. *Compras Governamentais: estudo de caso sobre contratações centralizadas de serviços comuns pela Marinha do Brasil*. 2014. Dissertação (Mestrado em Engenharia Industrial). Departamento de Engenharia Industrial, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/24209/24209.PDF>. Acesso em: 18 mar. 2016.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JURKSAITIS, G. J. Quais são os limites para a previsão de marca em editais de licitação?. *Fórum de Contratação e Gestão Pública [recurso eletrônico]*, 2015. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/artigo/106_gjj-quais-sao-os-limites-marca-em-editais.pdf. Acesso em: 17 jun. 2016.

JUSTEN FILHO, M. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JOYCE, W. B. Accounting, purchasing and supply chain management. *Supply Chain Management: An International Journal*, v. 11, n. 3, p. 202-207, 2006. Disponível em: <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/13598540610662095>. Acesso em: 23 mar. 2016

KARJALAINEN, K. Estimating the cost effects of purchasing centralization - Empirical evidence from framework agreements in the public sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, v. 17, n. 2, p. 87-97, 2011. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1478409210000658>. Acesso em: 18 mar. 2016.

KRALJIC, P. Purchasing must become supply chain management. *Harvard Business Review*, v. 61, n.5, p. 109-117, 1983. Disponível em: <https://hbr.org/1983/09/purchasing-must-become-supply-management>. Acesso em: 12 jun. 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Pleno. *Relatório de Resposta à Consulta nº 849.726*. Consulente Sr. Luiz Humberto Dutra. Relatora Drª Adriene Andrade. Sessão de 12/06/2013. Revista do TCE-MG. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2081.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

MOTTA, A. R. *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro*. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000771507>. Acesso em: 17 jun.2016

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C de. *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico-2ª Edição*. Editora Feevale, 2013. Disponível em: <http://www.faatensino.com.br/wp-content/uploads/2014/11/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf>. Acesso em: 12 ago.2016

RODRIGUES, E. A. O princípio da padronização. *Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ*. Rio de Janeiro, vol. 9, n. 35, p. 147-157, 2006. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista35/revista35_147.pdf. Acesso em 10 jul. 2016.

SANTANA, Z. A. de; ROCHA, W. Custo Total de Propriedade: um estudo da sua aplicabilidade à Lei de Licitações. In: *VI Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, São Paulo. 2006. Disponível em: <http://www.congressousp.fipecafi.org/web/artigos62006/221.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

SILVA, J. B. N. da; FERREIRA FILHO, V. J. M.; IGNÁCIO, A. A. V. Modelo de Custo Total de Propriedade: Exemplo de Aplicação. In: *XL Encontro da Sociedade Brasileira de Pesquisa Operacional*. 2008. Disponível em: <http://www.din.uem.br/sbpo/sbpo2008/pdf/arq0156.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2016.

TEIXEIRA, H. J.; PRADO FILHO, L. P.; NASCIMENTO, F. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. In: *VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília, 2015. Anais [...] Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/146.pdf. Acesso em: 13 jul. 2016.

WOUTERS, M.; ANDERSON, J. C.; WYNSTRA, F. The adoption of total cost of ownership for sourcing decisions—a structural equations analysis. *Accounting, Organizations and Society*, v. 30, n. 2, p. 167-191, 2005. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0361368204000327>. Acesso em: 14 jul. 2016.

CAPACITAÇÃO PARA OS OFICIAIS DO CSM:

A importância da capacitação dos oficiais cirurgiões-dentistas do corpo de saúde da Marinha para o diagnóstico de câncer bucal.

Hiran José Rodrigues Coelho

RESUMO

A capacitação exigida do oficial cirurgião-dentista no decorrer de sua vida militar é detalhadamente descrita no Plano de Carreira dos Oficiais da Marinha e como profissional da área da saúde, o oficial deve buscar o conhecimento técnico atualizado de sua especialidade e aplicá-lo em prol da saúde do paciente. Na área odontológica, o diagnóstico precoce do câncer bucal, doença considerada um importante problema de saúde pública, é um grande desafio para o cirurgião-dentista e pode ser alcançado pela técnica do rastreamento bucal. Essa técnica foi implementada por especialistas no Serviço de Semiologia da Odontoclínica Central da Marinha em 2011 e a análise do banco de dados da Clínica de Estomatologia e Patologia Bucal, que tem o registro de todos os casos de lesões diagnosticadas desde aquela data, demonstra o resultado da capacitação profissional dos cirurgiões-dentistas não especialistas em Estomatologia na detecção de importantes lesões, malignas e desordens potencialmente malignas, devido à técnica de rastreamento. No período de cinco anos, de maio de 2011 a abril de 2016, foram registradas diversas lesões diagnosticadas, seja por biópsia ou por diagnóstico clínico, e que foram detectadas por cirurgiões-dentistas não especialistas no Serviço de Semiologia, mas capacitados para a técnica do rastreamento, mostrando o importante papel desempenhado por esses profissionais e a necessidade da capacitação de todos os cirurgiões-dentistas da Odontoclínica Central da Marinha. Com isso, atender-se-ia o que preconiza a legislação em vigor e o conhecimento atual sobre o câncer de boca. Porém, uma vez implementadas as mudanças sugeridas, será necessária reavaliação futura e controle do processo de capacitação dos cirurgiões-dentistas pelos gestores, assim como dos processos envolvidos no diagnóstico precoce do câncer bucal.

Palavras-chave: Capacitação. Câncer Bucal. Rastreamento

ABREVIATURAS E SIGLAS

C-Ap – Curso de Aperfeiçoamento
C-EMOI – Curso de Estado-Maior para Oficiais Intermediários
C-PEM – Curso de Política e Estratégia Marítimas
C-Sup – Curso Superior
CD – Cirurgião-Dentista
CEC – Carcinoma Espinoelular
CFO – Curso de Formação de Oficiais
CIAW – Centro de Instrução Almirante Wandenkolk
CM – Comandante da Marinha
CMAM – Centro Médico Assistencial da Marinha
CSM – Corpo de Saúde da marinha
DEnsM – Diretoria de Ensino da Marinha
DGPM – Diretoria Geral do Pessoal da Marinha
DPM – Desordem Potencialmente Maligna
DSM – Diretoria de Saúde da Marinha
EAO – Estágio de Aplicação de Oficiais
EIS – Estágio de Instrução e Serviço
EMA – Estado Maior da Armada
HNMD – Hospital Naval Marcílio Dias
HPV – Papiloma Vírus Humano
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCA – Instituto Nacional de Câncer
LFM – Laboratório Farmacêutico da Marinha
MB – Marinha do Brasil
MS – Ministério da Saúde
OCM – Odontoclínica Central da Marinha
OM – Organização Militar
OMFH – Organizações Militares com Facilidades Médicas
OMH – Organizações Militares Hospitalares
OMS – Organização Mundial da Saúde
PCOM – Plano de Carreira dos Oficiais da Marinha
PGI – Plano Geral de Instrução
PLACAPE – Plano de Capacitação de Pessoal
PNNSG – Policlínica Naval Nossa Senhora da Glória
SEN – Sistema de Ensino Naval
SIM – Sistema de Informação sobre Mortalidade
SSM – Sistema de Saúde da Marinha
UISM – Unidade Integrada de Saúde Mental

INTRODUÇÃO

A capacitação permanente ao exercício profissional no domínio técnico e administrativo, entre outros, é uma atribuição exigida aos oficiais do Corpo de Saúde da Marinha (CSM), de acordo com o Plano de Carreira dos oficiais da Marinha (PCOM, 2007), publicação que orienta as ações de preparo e emprego dos oficiais, gerencia a carreira de oficiais dos diversos Corpos e Quadros, visando o atendimento das necessidades do Serviço Naval, sendo aprovado pelo Comandante da Marinha (CM). A capacitação pode ser entendida como “uma atividade de aquisição de competências e habilidades, que se traduzem na execução das tarefas de forma eficiente e eficaz, visando a resolução dos desafios da profissão militar da forma que se apresentam e em seus diversos campos”, conforme o anexo C da Circular 03, Glossário Básico para a Gestão de Pessoal, da Diretoria Geral do Pessoal da Marinha (DGPM, 2014. p.C-1). A capacitação de seus oficiais é uma preocupação permanente da Marinha do Brasil (MB) ao longo de toda a carreira, sendo previstos cursos em cada etapa, onde o oficial adquire ou aperfeiçoa conhecimentos militares, técnicos e administrativos, no intuito de atender as expectativas inerentes a cada posto e função. Além da formação oferecida pela instituição militar, cabe a cada oficial do CSM manter-se atualizado sob o ponto de vista técnico e lançar mão de seu conhecimento para promover a saúde, em seus diversos níveis à toda a família naval, dentro de sua especialidade.

A capacitação permanente do oficial cirurgião-dentista envolve não somente a aprendizagem do manuseio de novos equipamentos ou instrumentos, mas também o domínio de técnicas adequadas na abordagem das doenças, contribuindo assim para a melhoria do atendimento ao paciente, entregando um produto final “saúde” de qualidade, resolutivo e satisfatório. Na Estomatologia, especialidade odontológica voltada para o diagnóstico e tratamento das doenças que afetam a cavidade bucal, o maior desafio atual é o diagnóstico precoce das lesões malignas, importante problema de saúde, que causa morbidade e mortalidade aos pacientes acometidos, além de ser um problema importante de gestão de saúde, em virtude do custo do tratamento envolvido.

A técnica do rastreamento é uma abordagem adequada do câncer bucal, pois visa o diagnóstico precoce da doença e a minimização dos danos causados, sendo imperativa a capacitação dos profissionais cirurgiões-dentistas para sua utilização, seja o estomatologista ou cirurgiões-dentistas de outras especialidades, haja vista a relação custo-benefício envolvida. Pacientes com câncer bucal diagnosticados em seus estágios iniciais apresentam uma chance maior de cura e sobrevida e com menor morbidade do que os diagnosticados nos estágios avançados da doença (SHIN et al., 2010). A técnica consiste na realização do exame visual e tátil da cavidade bucal e estruturas adjacentes, sendo um método simples, rápido, fácil, de baixo custo, e sem desconforto para os pacientes (RE-

THMAN et al., 2010). Na busca ativa das lesões malignas, o profissional pode se deparar com lesões pré-malignas, as chamadas Desordens Potencialmente Malignas (DPM), principalmente em pacientes com fatores de risco para o desenvolvimento de lesões malignas da cavidade bucal (SCULLY, 2009), o que já se configura um importante resultado. A técnica do rastreamento foi implementada pelos especialistas da Clínica de Estomatologia e Patologia Bucal da Odontoclínica Central da Marinha (OCM), a partir de maio de 2011 no Serviço de Semiologia da OCM, por meio da capacitação dos profissionais do Serviço para essa técnica, sendo realizado naquela clínica o registro das lesões encontradas e encaminhadas pelo Serviço. Houve ainda o registro de todas as lesões encaminhadas para a clínica por dentistas das outras clínicas, outras Organizações Militares (OM) e dentistas de fora da Marinha (extra-MB). Tal trabalho de pesquisa teve o objetivo de fazer o levantamento do banco de dados da Clínica de Estomatologia e Patologia Bucal da OCM, do período compreendido de maio de 2011 a abril de 2016, buscando-se responder os seguintes questionamentos: Quão importante se mostrou a capacitação dos dentistas clínicos do Serviço de Semiologia para o diagnóstico de lesões malignas e DPM? Qual o resultado encontrado? Há necessidade de capacitação dos dentistas clínicos das diversas clínicas da OCM para a técnica de rastreamento? De que forma pode se melhorar a capacitação dos cirurgiões-dentistas para tal técnica, visando a melhora do serviço oferecido à família naval?

A CAPACITAÇÃO DOS OFICIAIS DO CORPO DE SAÚDE DA MARINHA

O PCOM, que é o documento em que constam todos os cursos e estágios previstos nas diversas etapas da carreira dos oficiais e é fundamentado, entre outros documentos, pela lei nº 11.279, de 9 de fevereiro de 2006, que dispõe sobre o ensino na Marinha (regulamentada pelo decreto nº 6.883, de 25 de junho de 2009). De acordo com essa publicação, a todos os oficiais é exigido, além do conhecimento atualizado dos aspectos ligados ao Poder Naval e ao uso do mar, o interesse profissional, sendo este entendido como o contínuo aprimoramento na sua habilitação. De acordo com a mesma publicação, o interesse profissional se concretiza com a atualização dos conhecimentos necessários e a permanente disposição dessas capacidades em benefício do Serviço Naval. As qualificações dos oficiais ocorrem nos campos técnico, operativo, administrativo, humanístico e marinho.

Ainda segundo o PCOM, os oficiais do CSM exercem as atividades de apoio e sua formação é calcada no contínuo aprimoramento das respectivas qualificações técnicas e administrativas, que devem ser adquiridas ao longo da carreira por meio de cursos e experiências nas comissões a fim de contribuir para manter, no mais alto grau, a higidez

do pessoal militar da Marinha.

1. O Sistema de Ensino Naval

A política de Ensino da Marinha, aprovada pela Portaria nº 431/MB de 8 de dezembro de 2009, tem o propósito de estabelecer os objetivos do ensino naval que devem ser alcançados pela MB, apresentar as diretrizes a serem alcançadas pelas OM pertencentes ao Sistema de Ensino Naval (SEN) e as de execução de ensino da MB.

O SEN tem como função capacitar o pessoal militar e civil para o desempenho dos cargos e funções previstos em sua organização e obedece a um processo contínuo e sistemático de educação continuada, abrangendo diferentes níveis e modalidades de ensino, finalidades de cursos, estágios e estabelecimentos de ensino. Prevê ainda a complementação da formação dos oficiais por cursos e estágios conduzidos em organizações extra-Marinha, militares ou civis, nacionais ou estrangeiras. A Diretoria de Ensino da Marinha (DEnsM) é o órgão Central e exerce a orientação normativa, a supervisão funcional, pedagógica e a fiscalização específica das organizações de execução, que na Marinha são as OM responsáveis pela condução dos cursos e estágios do SEN. A Escola de Saúde do Hospital Naval Marcílio Dias (HNMD) é o estabelecimento de ensino superior responsável pelos diversos tipos de cursos da área da Saúde, segundo publicação da Diretoria Geral do Pessoal da Marinha (DGPM-101, 2010) e a portaria nº 431/MB de 8 de dezembro de 2009.

2. Cursos de Carreira para os Oficiais do Corpo de Saúde da Marinha (CSM)

O Curso de Formação de Oficiais (CFO), contato inicial dos futuros oficiais do CSM com a MB, é realizado no Centro de Instrução Almirante Wandenkolk (CIAW), na ilha das enxadas e tem como função principal a capacitação dos profissionais de saúde aprovados no concurso público para o exercício de suas futuras atividades técnico-administrativas, inerentes ao posto inicial da carreira, e a adaptação à vida militar naval, que exigirá destes uma competência militar-naval. As competências técnicas já foram obtidas nos cursos da Educação Superior e verificadas no processo de seleção. Após o CFO, os oficiais deverão estar capacitados a aplicar seus conhecimentos técnicos em consonância com os conceitos fundamentais da organização do Sistema de Saúde da Marinha (SSM). O curso tem a duração de 27 semanas para os quadros do CSM e abrange diversas disciplinas, como Procedimento Militar Naval, Administração Naval, Organização da MB, Sistema de Saúde da Marinha, Gestão em Saúde na MB, entre outras, segundo o Currículo do Curso de Formação de Oficiais e Estágio de Aplicação de Oficiais (Diretoria de Ensino da Marinha, 2009).

O curso seguinte exigido dos oficiais do CSM é o Curso de Aperfeiçoamento (C-Ap), voltado totalmente para o aprimoramento da habilitação técnica, sendo realizado a partir do 2º ano do posto de Primeiro-Tenente, devendo ser concluído até o 1º ano do posto de Capitão-Tenente (PCOM, 2007). Os oficiais médicos que não comprovaram a residência médica por ocasião do ingresso na MB, deverão concluir o C-Ap até o 3º ano do posto de Capitão-Tenente. Esse curso é considerado um curso de pós-graduação e para efeito de requisito de carreira dos oficiais médicos e enfermeiros do CSM, os C-Ap realizados sob controle do HNMD e as residências médicas são considerados equivalentes. Os C-Ap para o CSM são realizados no HNMD, Unidade Integrada de Saúde Mental (UISM), OCM, Laboratório Farmacêutico da Marinha (LFM) e Policlínica Naval Nossa Senhora da Glória (PNNSG). Poderá haver a celebração de convênios com organizações extra-MB para o adequado atendimento das exigências técnicas das diversas especialidades médicas. Aqueles oficiais que comprovarem a conclusão de curso de residência médica ou de pós-graduação, quando da avaliação da prova de títulos no processo seletivo do CSM, serão, após a formatura do CFO, considerados aperfeiçoados para fim de carreira (Hospital Naval Marcílio Dias, Ordem Interna nº 21-07A, 2014).

O curso de Estado-Maior para Oficiais Intermediários (C-EMOI) propicia o conhecimento necessário ao desempenho de comissões de caráter operativo e administrativo e para os oficiais do CSM, é um curso de correspondência. O curso deverá ser realizado nos três primeiros anos do posto de Capitão-Tenente, para os quadros de cirurgiões-dentistas (CD) e apoio à saúde (S), tendo como requisito para a matrícula a aprovação no C-AP. Em relação ao quadro de médicos, o C-EMOI deverá ocorrer nos três anos subsequentes à data de conclusão do C-Ap ou da residência médica, tendo como requisito para a matrícula a aprovação no C-Ap ou na residência médica (PCOM, 2007).

Os Cursos de Altos Estudos Militares, realizados pelos oficiais superiores, são destinados à capacitação para o exercício de funções de Estado-Maior e para o desempenho de cargos de Comando, Direção e Chefia, possuindo caráter de pós-graduação (Diretoria Geral do Pessoal da Marinha, 2010 e PCOM, 2007). Para os oficiais do CSM abrange os seguintes cursos: Curso Superior (C-Sup) para todos os quadros, que é destinado a preparar os oficiais às funções de assessoria de alto nível, com ênfase em Administração e o Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM), apenas para o quadro de médicos, destinado a complementar a qualificação dos oficiais visando ao exercício dos cargos da Alta Administração Naval. O C-Sup é realizado pelos oficiais selecionados, com início a partir do quinto ano do posto de Capitão de Corveta e deve estar concluído até o final do primeiro ano do posto de Capitão de Fragata. O C-PEM é realizado até o quinto ano de promoção ao posto de Capitão de Mar e Guerra para os oficiais selecionados, tendo como requisito, além da seleção, a aprovação no C-

Sup. Cabe ao Estado Maior da Armada (EMA) a supervisão dos Cursos de Altos estudos Militares (PCOM, 2007).

Cursos de pós-graduação podem ser realizados pelos oficiais intermediários e superiores do CSM em Instituições extra-MB após o término do C-EMOI e são destinados a desenvolver e aprofundar a formação adquirida nos cursos superiores e de graduação, com incentivo à pesquisa científica e tecnológica (Diretoria Geral do Pessoal da Marinha, 2010 e PCOM, 2007). Entram nesta categoria os cursos de Mestrado e Doutorado, cursos extraordinários realizados de acordo com a Sistemática de Planejamento de Pessoal. Os cursos extra-MB autorizados pela Administração Naval são lançados no Plano de Capacitação de Pessoal (PLACAPE) da DEEnsM, abrangendo período de vários anos futuros. Visa a melhoria do preparo do pessoal da MB para atender às necessidades da Força e o fomento à Capacitação para a docência em diversas áreas de conhecimento. A MB exige ainda a realização de estágios específicos, como o Estágio de Aplicação de Oficiais (EAO), realizado como complementação ao CFO e do Estágio de Instrução e Serviço (EIS), destinado a atualizar e complementar a instrução e os conhecimentos técnico-profissionais dos oficiais da reserva da Marinha, incluindo os quadros do CSM (PCOM, 2007).

Na OCM, cabe à Divisão de Cursos e Estágios do Departamento de Ensino, coordenar e controlar os C-Ap destinados aos cirurgiões-dentistas do CSM, sob supervisão da Diretoria de Saúde da Marinha (DSM) e coordenação e controle da Escola de Saúde do HNMD; coordenar e controlar as atividades de ensino relativas aos cursos de especialização para cirurgiões-dentistas promovidos pela OCM; acompanhar e controlar os cursos de carreira para os oficiais (C-Sup e C-EMOI) e os cursos constantes no Plano Geral de Instrução (PGI) e ainda promover o aperfeiçoamento profissional dos militares e civis, por meio de solicitação às autoridades competentes de cursos extra-MB e conclaves em instituições de ensino extra-Marinha (Odontoclínica Central da Marinha, Ordem Interna nº 30-01B, 2016).

Pelo exposto, o objetivos da política de Ensino na MB é o processo de formação continuada desde o ingresso até os últimos anos de carreira e o estímulo ao exercício da docência no âmbito da MB, assegurando a máxima qualificação e o aproveitamento de seus recursos humanos em prol da família naval. Segundo a Portaria 431 de 8 de dezembro de 2009, que aprova a Política de Ensino da Marinha, a mesma é pautada em diversas diretrizes, entre outras: o emprego nos estabelecimentos de ensino naval e demais OM responsáveis pela condução dos cursos do SEN, de metodologias e técnicas atuais e inovadoras, que possibilitem a capacitação operacional e tecnológica e que estimulem atitudes favoráveis à autoaprendizagem, como condição necessária à educação continuada; propiciar situações de aprendizagem que contribuam para o domínio técnico profissional desejado; a busca contínua do conhecimento e o desenvolvimento de um pensamento crítico compatível com o aperfeiçoamento

profissional; o estímulo ao constante aprimoramento técnico-pedagógico dos docentes responsáveis pela condução dos diferentes cursos ministrados na MB, mediante atividades de capacitação/qualificação promovidas pelas próprias OM e a participação em cursos, conclaves e eventos na MB ou extra-MB. A MB, além disso, considera como instrutores em potencial os militares que tenham participado de cursos, estágios e intercâmbios extra-MB, possibilitando que atuem como multiplicadores dos conhecimentos adquiridos em cursos correlatos na MB.

EPIDEMIOLOGIA DO CÂNCER BUCAL E A IMPORTÂNCIA DA TÉCNICA DE RASTREAMENTO

1. Incidência do Câncer no Brasil

O Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA) é o órgão do Ministério da Saúde (MS) que participa da formulação da política nacional de prevenção, diagnóstico e tratamento do câncer. Obtém as informações referentes a essa doença por meio dos diversos registros da doença e do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), que é centralizado nacionalmente pela Secretaria de Vigilância à Saúde. O INCA lança bianualmente a estimativa populacional de vários tipos de câncer no Brasil, utilizando-se desses dados e cruzando-os com os relativos à estimativa populacional lançados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (Incidência de Câncer no Brasil, INCA 2016).

A estimativa para o Brasil no biênio 2016-2017 aponta a ocorrência de cerca de 600 mil casos novos de câncer. Excetuando-se o câncer de pele não melanoma (aproximadamente 180 mil casos novos), ocorrerão cerca de 420 mil casos novos de câncer. O perfil epidemiológico observado assemelha-se ao da América Latina e do Caribe e sem contar os casos de câncer de pele não melanoma, os tipos mais frequentes em homens serão próstata (28,6%), pulmão (8,1%), intestino (7,8%), estômago (6,0%) e cavidade bucal (5,2%). Nas mulheres, os cânceres de mama (28,1%), intestino (8,6%), colo do útero (7,9%), pulmão (5,3%) e estômago (3,7%) figurarão entre os principais.

2. Incidência do Câncer Bucal no Brasil

De acordo com a Estimativa de Câncer no Brasil, para 2016, são esperados 11.140 novos casos de câncer da cavidade bucal em homens e 4.350 em mulheres, correspondendo a um risco estimado de 11,27 casos novos a cada 100 mil homens e 4,21 a cada 100 mil mulheres (TAB.1). O câncer da cavidade bucal representa o quinto tipo de câncer mais frequente nos homens e o décimo-segundo nas mulheres, excetuando-se o câncer de pele não melanoma (FIG.1). Ainda, o câncer da cavidade bucal em homens é o quarto mais frequente na região sudeste (14,58/100 mil),

o quinto nas regiões nordeste (6,86/100 mil) e centro-oeste (9,15/100 mil), o sexto na região sul (15,91/100 mil) e na região norte (3,46/100 mil) é o sétimo mais frequente (FIG.2). Para as mulheres, é o nono mais frequente na região nordeste (4,11/100 mil), o décimo na região sudeste (5,29/100 mil), décimo-segundo nas regiões norte (1,76/100 mil) e centro-oeste (2,79/100 mil), e o décimo-quinto na região sul (3,32/100 mil), (FIG.3). O etilismo, o tabagismo e as infecções pelo Vírus Papiloma Humano (HPV), principalmente pelos tipos 16 e 18, são os principais fatores de risco para esse grupo de tumores. Quanto ao câncer de lábio, o fator de risco é a exposição à radiação ultravioleta (INCA, Estimativa 2016 Incidência de Câncer no Brasil).

Tabela 1 – Estimativas para o ano de 2016 das taxas brutas de incidência por 100 mil habitantes e do número de casos novos de câncer, segundo sexo e localização primária*

Localização Primária Neoplasia Maligna	Estimativa dos Casos Novos							
	Homens				Mulheres			
	Estados		Capitais		Estados		Capitais	
	Casos	Taxa Bruta	Casos	Taxa Bruta	Casos	Taxa Bruta	Casos	Taxa Bruta
Próstata	61.200	61,82	13.940	64,93	-	-	-	-
Mama Feminina	-	-	-	-	57.950	56,20	18.990	79,37
Colo do Útero	-	-	-	-	16.340	16,85	4.550	19,07
Traqueia, Brônquio e Pulmão	17.330	17,49	4.430	20,59	10.890	10,54	3.230	13,40
Cólon e Reto	16.660	16,84	5.560	25,80	17.620	17,10	6.210	25,95
Estômago	12.920	13,04	3.130	14,54	7.600	7,37	2.180	9,07
Cavidade Oral	11.140	11,27	2.780	12,95	4.350	4,21	1.230	5,04
Laringe	6.360	6,43	1.600	7,50	990	0,94	320	0,97
Resiga	7.200	7,26	2.110	9,79	2.470	2,39	830	3,21
Esôfago	7.950	8,04	1.460	6,75	2.850	2,76	610	2,27
Ovário	-	-	-	-	6.150	5,95	2.170	8,92
Linfoma de Hodgkin	1.460	1,46	450	1,74	1.010	0,93	400	1,33
Linfoma não Hodgkin	5.210	5,27	1.550	7,15	5.030	4,88	1.670	7,02
Glandula Tireoide	1.090	1,06	350	1,27	5.870	5,70	1.800	7,46
Sistema Nervoso Central	5.440	5,50	1.290	5,86	4.830	4,68	1.250	5,20
Leucemias	5.540	5,63	1.370	6,38	4.530	4,38	1.190	4,88
Corpo do Útero	-	-	-	-	6.950	6,74	2.530	10,47
Pele Melanoma	3.000	3,03	840	3,86	2.670	2,59	740	2,96
Outras Localizações	51.850	52,38	11.890	55,45	47.840	46,36	11.820	49,33
Subtotal	214.350	216,48	52.750	245,63	205.960	199,57	61.710	257,55
Pele não Melanoma	80.850	81,66	17.370	80,90	94.910	91,98	21.910	91,65
Todas as Neoplasias	295.200	298,13	70.120	326,51	300.670	291,54	83.620	348,95

Fonte: Instituto Nacional de Câncer, Estimativa 2016-2017: Incidência de Câncer no Brasil. Rio de Janeiro, 2016, p.57.

Segundo Neville (2009), mais de 90% dos tumores malignos da cavidade bucal são de carcinomas espinocelulares (CEC) e a maioria dos casos acomete indivíduos do gênero masculino, com mais de 40 anos de idade, tabagistas e/ou etilistas de longo prazo, com baixo nível de escolaridade e apresentam doença avançada no momento do diagnóstico (BERGA-MASCO et al., 2008). A maioria dos casos é diagnosticada em estágios avançados da doença e taxa de sobrevivência em 5 anos (número de pacientes que permanecem vivos após 5 anos do diagnóstico) varia de 43% a 64%. Logo, o câncer bucal é considerado um problema de saúde pública

(CARVALHO et al., 2004; REGEZI, 2008). Pacientes com câncer bucal diagnosticados em seus estágios iniciais apresentam uma chance maior de cura e sobrevivência (de até 90%) e com menor morbidade do que os diagnosticados nos estágios avançados da doença (SHIN et al., 2010). Sabe-se que o tabaco e o álcool são os principais fatores de risco envolvidos no aparecimento do câncer de boca (ALSANOSY, 2014) e num esforço integrado de promoção de saúde, a prevenção primária desta doença consiste em programas e medidas de combate ao consumo de tabaco e álcool (ANTUNES et al., 2007). A nível secundário, a realização de programas de rastreamento visa a possibilidade de detecção precoce de lesões assintomáticas e o aumento da taxa de sobrevivência (SANKARANARAYANAN et al., 2000).

Figura 1 – Distribuição proporcional dos dez tipos de câncer mais incidentes estimados para 2016 por sexo, exceto pele não melanoma*

Localização Primária	Casos	%			Localização Primária	Casos	%
Próstata	61.200	28,6%			Mama feminina	57.960	28,1%
Traqueia, Brônquio e Pulmão	17.330	8,1%			Côlon e Reto	17.620	8,6%
Côlon e Reto	16.660	7,8%			Colo do útero	16.340	7,9%
Estômago	12.920	6,0%			Traqueia, Brônquio e Pulmão	10.890	5,3%
Cavidade Oral	11.140	5,2%			Estômago	7.600	3,7%
Esôfago	7.950	3,7%			Corpo do útero	6.950	3,4%
Bexiga	7.200	3,4%			Ovário	6.150	3,0%
Laringe	6.960	3,0%			Glândula Tireoide	5.870	2,9%
Leucemias	5.540	2,6%			Linfoma não Hodgkin	5.030	2,4%
Sistema Nervoso Central	5.440	2,6%			Sistema Nervoso Central	4.830	2,3%

*Números arredondados para múltiplos de 10.

Fonte: Instituto Nacional de Câncer, Estimativa 2016-2017: Incidência de Câncer no Brasil. Rio de Janeiro, 2016, p.57.

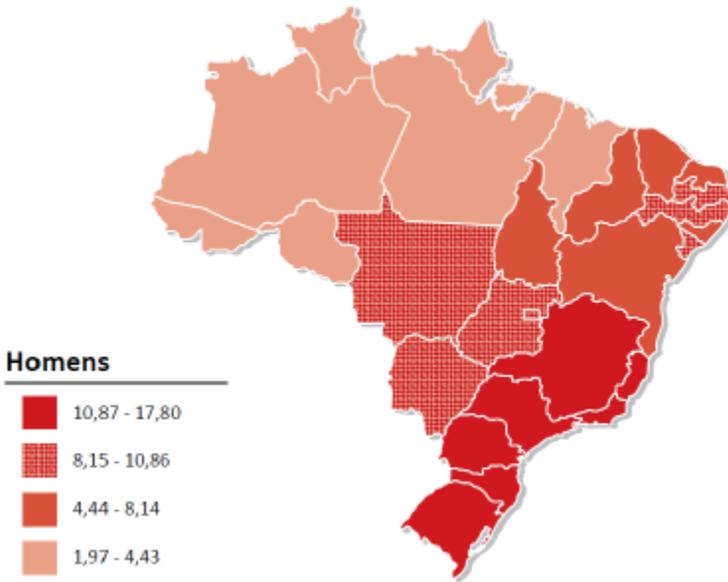
O rastreamento para o câncer bucal consiste na realização do exame visual e tátil da cavidade bucal e estruturas adjacentes, sendo considerado um método simples, rápido, fácil, de baixo custo, e sem desconforto para os pacientes (RETHMAN et al., 2010). Antes do aparecimento do câncer bucal, Distúrbios Potencialmente Malignos (DPM) podem estar presentes e sua identificação precoce por meio dessa técnica evitaria a progressão/ transformação delas para uma lesão de CEC. São consideradas DPM as eritroplasias, leucoplasias, queilite actínica, lesões liquenóides, líquen plano, entre outras (SCULLY, 2009).

3. Rastreamento do Câncer Bucal

Em um trabalho clássico, encomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), Wilson e Jungner (1968) definiram de forma clara e simples os princípios da prática do rastreamento, e entre os mais importantes destacam-se: a doença a ser buscada no rastreamento deve ser um importante problema de saúde pública; deve existir um tratamento aceito

para essa condição; deve-se levar em conta o custo envolvido e a relação custo-benefício de se tratar os pacientes desde a detecção precoce; o processo de rastreamento tem que ser contínuo; e deve existir um centro de referência para o encaminhamento dos casos diagnosticados.

Figura 2 – Representação espacial das taxas brutas de incidência por 100 mil homens, estimadas para o ano de 2016, segundo a unidade da federação (neoplasia maligna da cavidade oral).

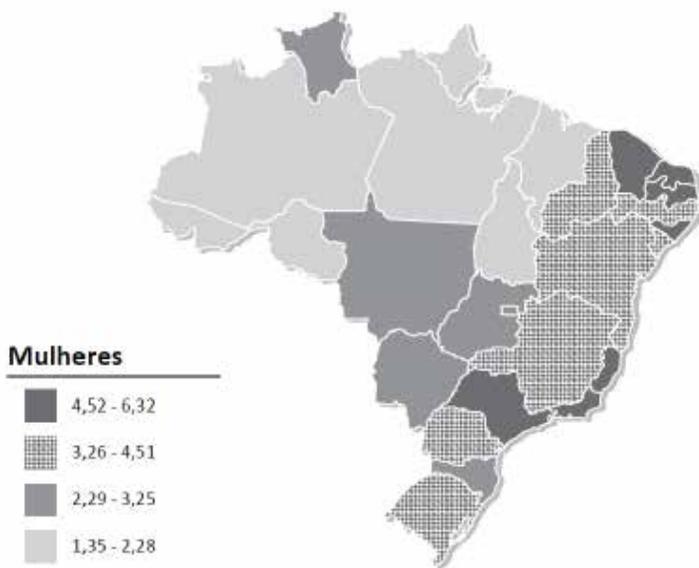


Fonte: Instituto Nacional de Câncer, Estimativa 2016-2017: Incidência de Câncer no Brasil. Rio de Janeiro, 2016,p.97.

O câncer bucal é uma doença que satisfaz esses critérios na medida que é reconhecida como um importante problema de saúde pública, pois pode se apresentar clinicamente como lesões assintomáticas, porém já invasivas. É uma doença de relativa baixa incidência, mas com alta morbidade e mortalidade (DOWNER et al., 1995 ; MOLES et al., 2002). Sua detecção precoce e o início mais cedo do tratamento pode melhorar as taxas de mortalidade e a qualidade de vida dos pacientes (SANKARANA-RAYANAN, 2005). O tratamento aceito para essa condição existe e a detecção precoce é importante porque os custos envolvidos aumentam se a doença for diagnosticada em estágios mais avançados, quando diminui a chance de cura do paciente. Na Odontoclínica Central da Marinha, o rastreamento pode ser implementado de forma contínua, e na Marinha do Brasil, existe um hospital de referência, o HNMD, com uma Clínica de Cabeça e Pescoço, que pode receber os casos de câncer bucal diagnosti-

cados na Força, seja no OCM ou em qualquer outra OM.

Figura 3 – Representação espacial das taxas brutas de incidência por 100 mil mulheres, estimadas para o ano de 2016, segundo a Unidade da Federação (neoplasia maligna da cavidade oral)



Fonte: Instituto Nacional de Câncer, Estimativa 2016-2017: Incidência de Câncer no Brasil. Rio de Janeiro, 2016, p.97.

Na literatura existem trabalhos importantes que foram realizados com o intuito de provar a importância da técnica do rastreamento para a detecção precoce de lesões de câncer de boca e de DPM. Em um trabalho clássico realizado na Índia (país com a maior incidência desta doença no mundo), os autores chegaram à conclusão que o rastreamento reduziu a mortalidade em indivíduos de alto risco para o desenvolvimento de câncer bucal (SANKARANARAYANAN et al., 2005). Reithman et al. (2010) sugeriram que os clínicos se mantivessem em alerta para os sinais de lesões potencialmente malignas ou lesões de câncer em estágio inicial enquanto procedessem o seu exame clínico visual e tátil de rotina, particularmente em estilistas e tabagistas.

DINÂMICA DO ATENDIMENTO NA CLÍNICA DE ESTOMALOGIA DA ODONTOCLÍNICA CENTRAL DA MARINHA

A OCM faz parte do subsistema assistencial do Sistema de Saúde da Marinha (SSM), sendo classificada como um órgão técnico de execução, a quem cabe o efetivo exercício das atividades de saúde. Diretamente subordinada ao Centro Médico Assistencial da Marinha (CMAM), é respon-

sável pelo atendimento odontológico no eixo de atenção especializada de média complexidade, segundo a DGPM-401, publicação que dispõe sobre as normas para a Assistência Médico-Hospitalar na Marinha (Diretoria Geral do Pessoal da Marinha, 2012). Atende os usuários do SSM também no eixo de nível de prevenção e promoção de saúde, participando dos programas de saúde bucal, entre eles o programa de câncer bucal, segundo a publicação DSM-2006, Manual dos Programas de Saúde da Marinha (Diretoria de Saúde da Marinha, 2015).

Em maio de 2011, foi criada a Clínica de Estomatologia e Patologia Bucal da OCM, visando prestar atendimento odontológico especializado em Estomatologia e Patologia Bucal aos usuários do SSM e ser o centro de referência nesta área para as outras clínicas da OM, Organizações Militares Hospitalares (OMH) e Organizações Militares Facilitadoras Médicas (OMFM), haja vista a posição da OCM dentro da estrutura assistencial do Sistema de Saúde da Marinha, voltada ao atendimento por especialidades odontológicas. Seu funcionamento é regido atualmente pela Ordem Interna nº.11-12 D (Odontoclínica Central da marinha, 2015). A criação dessa clínica deveu-se à necessidade de se suprir uma demanda por atendimentos já existentes para a especialidade e que até então ocorriam de forma descentralizada, no próprio Serviço de Semiologia, nas Clínicas de Periodontia e Cirurgia, não existindo entretanto uma clínica só de especialistas para se encaminhar todos os casos, independente de sua origem.

Essa clínica passou a funcionar no mesmo espaço físico do Serviço de Semiologia, no andar térreo, local de entrada dos pacientes. A nova clínica e o antigo Serviço de Semiologia passaram a ficar subordinados a um único chefe, especialista em Estomatologia Bucal e os processos de atendimento no Serviço de Semiologia e na Clínica de Estomatologia ficaram intimamente relacionados, ainda que com características e objetivos distintos, uma vez que o Serviço de Semiologia era composto majoritariamente por especialistas nas áreas de Patologia Bucal e Estomatologia. Os dentistas especialistas trabalhavam num sistema de revezamento na Semiologia e na Estomatologia, o que ocorre até hoje, tendo havido apenas o aumento da capacidade instalada de três para quatro consultórios, sendo três deles designados para o atendimento de triagem na Semiologia, e o último deles, designado para o atendimento pela especialidade de Estomatologia.

Na prática, o Serviço de Semiologia passou a ser o principal provedor de pacientes para a Clínica de Estomatologia, por ser o local de entrada de todos os pacientes, onde já trabalhavam majoritariamente os especialistas na área de Estomatologia e Patologia Bucal e por ser o local por onde passam todos os pacientes que receberão tratamento na OCM. Esse Serviço presta atendimento de triagem aos usuários do SSM encaminhados por dentistas de diversas OM e aos pacientes que buscam atendimento de urgência durante o horário de expediente nos dias úteis, com queixa principal de dor e/ou comprometimento estético. São indivíduos

de ambos os gêneros, acima dos 10 anos de idade, uma população estimada atualmente em cerca de 1.800 pacientes/mês. Esses pacientes, após exame clínico, são encaminhados, por meio de guia de encaminhamento interna própria, para atendimento e/ou agendamento nas diversas Clínicas especializadas da OCM.

Com a criação da Clínica de Estomatologia e Patologia Bucal, passou-se a adotar nessa clínica, pelos especialistas e na Semiologia, pelos não especialistas devidamente capacitados, a técnica do rastreamento bucal, num programa de rastreamento contínuo aos usuários do SSM. O objetivo é identificar lesões malignas assintomáticas, preferencialmente em estágio inicial, DPM e também outras lesões da cavidade bucal, que necessitem remoção ou tratamento/acompanhamento. O rastreamento realizado é classificado como oportunista, pois ocorre quando o paciente vai procurar o profissional no intuito de obter o tratamento dentário. Na ocasião, o profissional obtém toda a história clínica do paciente e informações médicas relevantes que contribuam para a avaliação do seu estado geral de saúde, a necessidade de encaminhamento a algum especialista, avaliam-se fatores de risco para o desenvolvimento de doenças e os fatores de risco para o câncer bucal, tabagismo e etilismo, entre outras informações importantes.

Os cirurgiões-dentistas não especialistas na área de Estomatologia e que trabalham na Semiologia receberam demonstração prática da técnica de rastreamento pelos especialistas da Clínica de Estomatologia e Patologia Bucal, passando a realizá-la em todos os pacientes atendidos no Serviço de Semiologia. As lesões detectadas pelos profissionais passaram a ser encaminhadas aos especialistas daquela clínica para avaliação e tratamento. O tratamento, realizado na Clínica de Estomatologia e patologia Bucal, consiste na remoção de toda ou parte da lesão para a obtenção do diagnóstico histopatológico, podendo o paciente receber alta da clínica, caso o laudo revele lesão benigna; ou o paciente deverá ser acompanhado a partir de então pelos estomatologistas, caso o laudo histopatológico revele uma DPM, pois esses pacientes com esse tipo de lesão podem evoluir para um diagnóstico de câncer bucal, sendo monitorados e constantemente reavaliados.

Caso o laudo histopatológico revele lesão maligna, o tratamento não é realizado pelos estomatologistas, mas o paciente é referenciado para tratamento na Clínica de Cabeça e Pescoço do HNMD, onde será tratado ou encaminhado a oncologistas, caso a lesão em questão venha a se tratar de um sítio secundário (metástase). Pelo exposto, verifica-se a importância da especialidade de Estomatologia para o diagnóstico de uma lesão maligna na cavidade bucal, bem como a instrução e capacitação dos dentistas não especialistas na área para a realização da técnica de rastreamento em sua rotina diária visando uma detecção precoce de uma lesão maligna da cavidade bucal ou uma DPM. O rastreamento é importante se levarmos em conta que as doenças malignas geralmente

são assintomáticas até que atinjam determinadas proporções e que na maioria dos casos ocorrem em áreas posteriores, bordo lateral de língua, muitas vezes escondidas e que podem passar despercebidas se os profissionais apenas se preocuparem com o tratamento estético restaurador dos pacientes.

De acordo com a ordem interna do Serviço de Semiologia, nº 12-01D (Odontoclínica Central da marinha, 2015) e por ordem da Direção, todos os oficiais cirurgiões-dentistas que embarcam para servir na OCM passam pelo Serviço de Semiologia, com o intuito de se familiarizarem com a rotina deste Serviço, quanto aos processos envolvidos no atendimento, recebimento, avaliação e encaminhamento dos pacientes para as outras clínicas especializadas ou o reencaminhamento para outras OM para atendimento primário ou especializado médico. Nesse momento, os cirurgiões-dentistas entram em contato com todos os aspectos do Serviço de Semiologia e eventualmente também com a Clínica de Estomatologia e Patologia Bucal, não sendo entretanto capacitados para a técnica do rastreamento, apenas orientados quanto à importância da realização dessa técnica para a detecção precoce de lesões malignas da cavidade bucal.

Os pacientes que apresentam fatores de risco para o desenvolvimento de câncer de boca podem não apresentar qualquer alteração visível quando passarem pela Semiologia, mas desenvolverem alguma lesão ao longo do tratamento. O profissional que trata o paciente em outra clínica da OCM pode detectar ou não a lesão e o paciente, se apresentar algum sintoma, pode buscar por conta própria o atendimento com o especialista. Porém, O paciente com câncer de boca e que apresenta queixa de algum sintoma clínico geralmente apresenta uma lesão de câncer em estágio mais avançado. Com isso, o papel dos cirurgiões-dentistas na detecção precoce dessa lesões é fundamental.

O profissional não especialista em Estomatologia poderá se deparar com uma lesão benigna, maligna ou uma DPM, cada uma delas requerendo um tipo de abordagem. Muitas vezes essas lesões se confundem no aspecto clínico e o diagnóstico definitivo é obtido por meio da realização de biópsia. Alguns desses pacientes podem ser encaminhados aos especialistas com uma hipótese diagnóstica de lesão benigna e se tratar de uma DPM ou até mesmo de uma lesão maligna. O inverso pode ocorrer, lesões com hipótese diagnóstica de lesões malignas ou DPM podem se revelar lesões benignas, após a realização de biópsia, o que, no caso, representa o melhor cenário. Todas as lesões que são detectadas nas diversas clínicas da OCM são encaminhadas aos especialistas da Clínica de Estomatologia para diagnóstico e tratamento adequado.

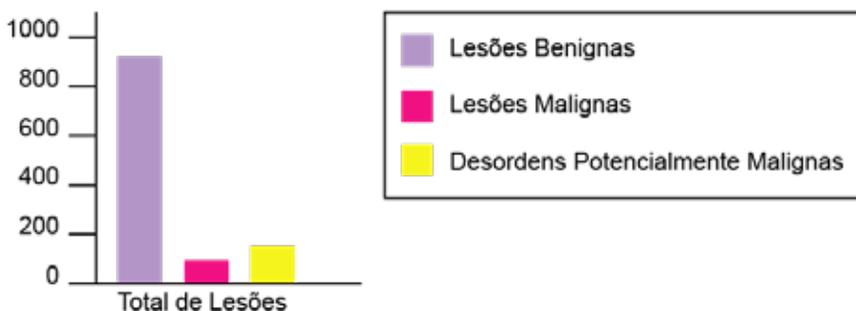
METODOLOGIA E RESULTADOS

A Clínica de Estomatologia e Patologia Bucal possui um banco de dados com informações sobre todos os pacientes atendidos e todas as

lesões diagnosticadas desde maio de 2011, quando foi criada. São registrados o nome e o número de identificação pessoal dos pacientes, sua situação funcional na MB, sexo, idade, gênero, cor de pele, se o paciente é etilista ou ex-etilista, tabagista ou ex-tabagista e a quantidade de cigarros e bebidas alcoólicas consumidas. Em relação às lesões diagnosticadas, são registradas a hipótese diagnóstica inicial atribuída pelo especialista, diagnóstico final, localização da lesão, data de biópsia (caso tenha sido realizada), natureza ou tipo da lesão (benigna, DPM ou maligna) e a origem do encaminhamento deste paciente. Os dados utilizados neste trabalho são a origem do encaminhamento do paciente e o tipo de lesão diagnosticada (benigna, DPM ou maligna). Procura-se analisar a participação do cirurgiões-dentistas não especialistas em Estomatologia do Serviço de Semiologia e das diversas clínicas da OCM no total de lesões detectadas, o que vai sugerir o nível de capacitação desses profissionais para o diagnóstico das lesões.

Analisando-se o referido banco de dados da Clínica de Estomatologia da OCM, no período de cinco anos de atendimento, de maio de 2011 a abril de 2016, verificou-se o registro de 1098 lesões, abrangendo lesões malignas, DPM e benignas. Diversas entidades patológicas, com diferentes tipos clínicos foram diagnosticadas e apresentaram diferentes origens quanto ao seu encaminhamento. Quanto à sua natureza, do total de 1098 lesões, 904 lesões eram benignas (82,3%), 162 eram DPM (14,75%) e 32 eram malignas (2,95%) (GRÁF.1). Quanto à origem de seu encaminhamento, do total das 194 lesões malignas e DPM somadas, 65,5% ou 127 lesões (117 DPM e 10 malignas) foram detectadas primeiro na OCM (diagnosticadas na Clínica de Estomatologia, seja por biópsia ou por diagnóstico) e 67 pacientes foram encaminhados por profissionais de fora da OCM ou buscaram atendimento por conta própria. Não foi feito o levantamento da origem das 904 lesões benignas registradas.

Gráfico 1 – Total e Tipos de lesões registradas



Fonte: Registro do banco de dados da Clínica de Estomatologia e Patologia Bucal da Odontoclínica Central da Marinha.

Foi aplicada aos dados obtidos uma estatística descritiva e os resultados serão apresentados de forma mais detalhada, levando-se em conta os tipos de lesões e origem do encaminhamento. Para melhor compreensão, os cirurgiões-dentistas serão divididos em grupos, da seguinte forma: Grupo A, formado pelos especialistas em Estomatologia; Grupo B, formado pelos dentistas não especialistas em Estomatologia e que trabalham no Serviço de Semiologia (aqueles profissionais que receberam a capacitação para a técnica de rastreamento pelos especialistas); Grupo C, os cirurgiões-dentistas das outras clínicas da OCM e Grupo D, formado pelos profissionais de outras OMs ou extra-MB que encaminharam pacientes para a OCM.

1. Lesões Malignas

Passaram pela Clínica de Estomatologia, no período de cinco anos, o total de 32 pacientes com lesão maligna, sendo 22 casos de CEC, que é a lesão maligna mais comum (Neville, 2009). Desses 32 pacientes, quatorze (43,75%) foram encaminhados pelo grupo D: quatro pacientes já apresentavam o diagnóstico de câncer bucal e foram encaminhados para tratamento dentário enquanto que dez pacientes foram encaminhados para avaliação na Estomatologia, com hipótese diagnóstica de câncer de boca, tendo o diagnóstico confirmado por biópsia. Entre os dezoito pacientes restantes (56,25%), três pacientes buscaram atendimento dentário na OCM já com diagnóstico de lesão maligna e cinco pacientes buscaram o atendimento devido à doença, em estágio clínico não inicial. Portanto, apenas dez entre os 32 pacientes tiveram suas lesões descobertas na OCM (31,25%), dois casos detectados pelo grupo A (6,25%), sete pelo grupo B (21,9%) e um encaminhado por um dentista do grupo C (3,1%) com hipótese diagnóstica de câncer de lábio. Em outras palavras, entre os pacientes com lesões malignas que tiveram suas lesões detectadas na OCM, 20% foram detectados pelo grupo A, 70% pelo grupo B e 10% pelo grupo C, 90% dos casos utilizando-se a técnica do rastreamento.

2. Desordens Potencialmente Malignas

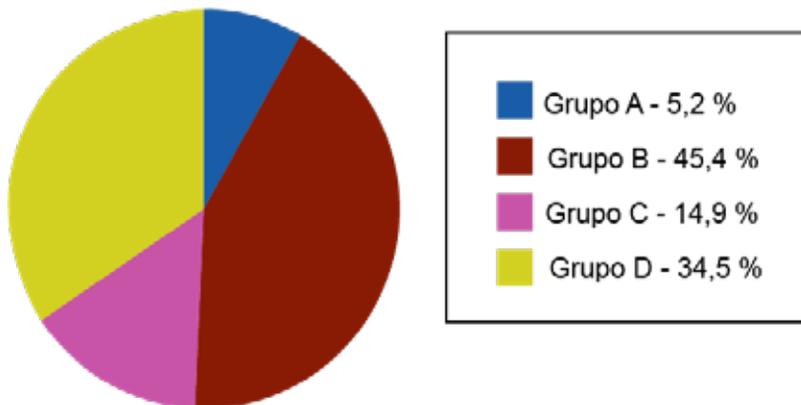
Constava no banco de dados o registro de 162 pacientes com diagnóstico de DPM da cavidade bucal, sendo que doze pacientes tiveram o diagnóstico feito por médico dermatologista e 150 pelos especialistas da OCM, 95 por meio de biópsia e 55 pacientes pela característica clínica apresentada pela lesão (diagnóstico clínico). O líquen plano mucocutâneo, uma das DPM, apresenta lesões em cavidade bucal e em pele, sendo possível o diagnóstico por meio de biópsia realizada por médico dermatologista.

Quanto à origem do encaminhamento, dos doze pacientes diagnosticados pelo médico dermatologista, nove pacientes já tinham o laudo de

DPM quando chegaram para atendimento e foram encaminhados para acompanhamento pelo grupo A, dois pacientes foram detectados pelo grupo B e um paciente pelo grupo C. As lesões desses últimos três pacientes foram detectadas primeiro na OCM, sendo o diagnóstico obtido fora da OCM. Entre os 150 pacientes, trinta tiveram como origem o grupo D (um paciente fôra encaminhado por dentista particular (extra-MB), 29 pacientes vieram de outras OMs) e 120 pacientes tiveram suas lesões vistas pela primeira vez na OCM, 27 pelo grupo C e entre os 93 pacientes vistos no Serviço de Semiologia, seis buscaram atendimento devido à lesão e 87 desconheciam sua presença, sendo descobertas por meio de rastreamento, 79 pacientes pelo grupo B e oito pelo grupo A. Portanto, do total das 162 DPM, 117 lesões (72,2% do total) foram detectadas na OCM e dessas lesões, oito (6,8%) lesões foram detectadas pelo grupo A, 81 (69,2%) pelo grupo B e 28 (24%) pelo grupo C. Todos estes 162 pacientes são acompanhados na clínica de Estomatologia, pois as DPM são lesões que podem se transformar em lesões malignas, principalmente na persistência de fatores de risco, como o tabagismo e o etilismo no caso do CEC em mucosa da cavidade bucal e a exposição à radiação solar sem proteção adequada, no caso de câncer de lábio.

Resumindo, foram detectadas pela técnica de rastreamento um total de nove lesões malignas (duas pelo grupo A e sete pelo grupo B) e 89 DPM (oito pelo grupo A e 81 pelo grupo B. Portanto, o grupo A detectou 10 lesões do total das 194 lesões (5,2%), o grupo B 88 lesões (45,4%), O grupo C, que não foi capacitado para a técnica do rastreamento, encontrou 29 lesões (14,9%), uma maligna e 28 DPM. Sessenta e sete (34,5%) pacientes foram encaminhados por profissionais de fora da OCM ou buscaram atendimento por conta própria (GRÁF.2).

Gráfico 2 – Origem da lesões malignas e desordens potencialmente malignas registradas



Fonte: Registro do banco de dados da Clínica de Estomatologia e Patologia Bucal da Odontoclínica Central da Marinha.

A IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO DO CIRURGIÃO-DENTISTA DO CSM PARA A TÉCNICA DE RASTREAMENTO DO CANCER BUCAL

Ao analisarmos os resultados encontrados, verificamos que os dentistas clínicos do Serviço de Semiologia, o chamado grupo B, foram responsáveis pela detecção de 88 lesões malignas ou DPM entre as 127 encontradas na OCM ao longo de cinco anos de rastreamento, o que corresponde a aproximadamente 69,3% do total dos casos encontrados na OCM. Os dentistas do grupo C detectaram apenas 22,8% do total de lesões no mesmo período, enquanto que os especialistas foram responsáveis por apenas 7,9% dos casos. Passaram pelos dentistas do grupo B, 70% das lesões malignas rastreadas (sete lesões) e 69,2% das DPM (81 lesões), enquanto que o grupo C detectou 10% das lesões malignas (um caso) e 24 % das DPM (28 casos) . O grupo A detectou, por sua vez, 20% dos casos de lesões malignas (dois casos) e 6,8% das DPM (oito casos).

A maioria dos profissionais no Serviço de Semiologia são os não especialistas em Estomatologia, o grupo B, sendo muito mais fácil que o paciente seja atendido primeiramente por um esse profissional não especializado em Estomatologia. Todos os pacientes que buscam atendimento na OCM deverão passar pelo Serviço de Semiologia e a maioria deles será examinado pela primeira vez por um dentista não especializado, que fará uma busca ativa de lesões nos pacientes, sendo importante que eos profissionais estejam devidamente capacitados na técnica do rastreamento. Geralmente, após a detecção da lesão, o clínico busca o apoio do especialista que estiver no horário e o paciente é agendado para atendimento na Clínica de Estomatologia para avaliação e tratamento. O apoio de um especialista na hora da detecção da lesão é de extrema importância, uma vez que se a lesão apresenta a hipótese diagnóstica de uma lesão maligna, o paciente deve ser agendado o mais rápido possível para avaliação e biópsia, de preferência até o dia seguinte. Na consulta com o especialista, será feita abertura de uma ficha clínica à parte, biópsia da lesão e encaminhamento da peça cirúrgica ao patologista para exame histopatológico e obtenção de diagnóstico definitivo da lesão. Caso o diagnóstico corresponda à lesão benigna, o paciente receberá alta da clínica, se for uma DPM será acompanhado pelos especialistas e se for lesão maligna será encaminhado para o hospital de referência da MB, no caso o HNMD.

Caso um paciente não apresente lesão no exame inicial no Serviço de Semiologia, não significa que não possa desenvolver qualquer lesão ao longo do tratamento, o qual pode demorar um tempo considerável, dependendo das necessidades apresentadas. A não ser que o paciente apresente uma lesão sintomática ou o dentista especialista de qualquer

outra clínica esteja atento ou faça o rastreamento ao longo do tratamento, o paciente não terá sua lesão diagnosticada. Esse paciente pode ainda receber alta odontológica e retornar apenas quando apresentar alguma sintomatologia dolorosa. Sabe-se que as lesões malignas podem não apresentar qualquer sintomatologia até que estejam bastante avançadas e já foi estimado que 50% dos pacientes com câncer de boca fazem sua primeira visita profissional um ou dois meses depois do aparecimento dos sintomas, enquanto de vinte ou 30% deles buscam por ajuda profissional após três meses (ALLISON et al., 1998). Conseqüentemente, é imprescindível que os profissionais de todas as clínicas da OCM sejam capacitados para realizar a técnica de rastreamento dos pacientes ao longo do tratamento.

A detecção de lesões pelas outras clínicas demonstra que lesões podem surgir ao longo do tratamento, porém o encaminhamento feito pelos dentistas do grupo C não se deveu ao rastreamento, uma vez que os profissionais que trabalham nas clínicas da OCM não foram capacitados para tal técnica. Aqueles profissionais que passaram pelo Serviço de Semiologia podem ter tido contato com a técnica, mas não foram devidamente capacitados. Uma parte das lesões deveu-se a encaminhamento realizado por profissionais de outras OM, os do grupo D. Todos os profissionais que saem do CIAW anualmente vêm recebendo informação, por meio de aula expositiva, sobre o rastreamento realizado no serviço de Semiologia da OCM e sua importância na prática clínica diária. Da mesma forma que o grupo C, os pacientes encaminhadas pelo grupo D deveu-se à queixa clínica apresentada pelo paciente ou por esses profissionais terem detectado suas lesões e saberem da existência do Serviço, mas não devido à técnica do rastreamento, uma vez que não foram capacitados.

A necessidade de capacitação dos profissionais de qualquer especialidade odontológica para a técnica do rastreamento dos pacientes pode ainda ser explicada de outra forma. Os dados registrados mostram que entre as sete lesões malignas que foram detectadas por meio do rastreamento pelos dentistas do grupo B, quatro delas (mais de 50% dos casos) tiveram a hipótese diagnóstica de uma lesão benigna a partir do aspecto clínico, o que foi desmentido pelo diagnóstico final obtido pela biópsia. Esses profissionais acertaram o diagnóstico de câncer bucal das outras três lesões detectadas pela técnica de rastreamento, bem como o dentista do grupo C, que encaminhou um paciente com hipótese diagnóstica de câncer de lábio. Com isso, os profissionais não podem deixar de detectar qualquer lesão em cavidade bucal e não se deve negligenciar a importância de qualquer lesão, uma vez que as lesões benignas e malignas se confundem no aspecto clínico.

Os cinco pacientes que buscaram atendimento por conta própria foram atendidos diretamente pelos dentistas especialistas. Devido ao aspecto clínico característico da lesão e à presença de fatores de risco em quatro casos, a hipótese diagnóstica foi lesão maligna. Porém, uma

das pacientes era jovem e não apresentava fator de risco, apenas o aspecto clínico sugestivo de lesão maligna, o que confirma a importância da capacitação para a técnica de rastreamento em todos os pacientes, na presença ou na ausência de fatores de risco. A literatura relata câncer de boca em pacientes jovens, sem fatores de risco e neste caso a lesão maligna parece estar associada ao vírus HPV.

Apesar da grande maioria dos trabalhos existentes na literatura odontológica preconizarem a prática do rastreamento bucal com foco na população de risco, ou seja, pacientes acima dos 40 anos de idade, etilistas/tabagistas, ex-etilistas/ex-tabagistas (SANKARANARAYARANAN et al., 2000; DOWNER et al., 2006), o rastreamento bucal realizado na Clínica de Estomatologia da OCM é baseado na recomendação atual da Associação Americana de Odontologia (ADA- *American Dental Association*), que preconiza a inspeção visual e exames táteis de todos os indivíduos que se apresentarem para uma consulta dentária, dando-se maior atenção para os indivíduos de risco, ou seja, que fazem uso de tabaco, álcool, ou ambos (RETHMAN et al., 2010). O objetivo é a detecção de qualquer lesão da cavidade bucal, visando seu tratamento e acompanhamento do paciente, dependendo do diagnóstico das lesões encontradas. Tratando-se de uma DPM, o paciente é acompanhado pela clínica de Estomatologia e Patologia Bucal no máximo a cada seis meses e os casos de lesão maligna são encaminhados ao centro de referência para o tratamento adequado (Clínicas de Cirurgia de Cabeça e Pescoço ou Oncologia do HNMD).

A implementação da técnica do rastreamento da cavidade bucal atende ao Programa de Saúde Bucal da Diretoria de Saúde da Marinha, uma vez que a publicação DSM-2006 (Diretoria de Saúde da Marinha, 2015) preconiza que seja desenvolvido um conjunto articulado e contínuo de ações preventivas e curativas, individuais e coletivas, em todos os níveis do SSM, voltadas para a promoção de saúde bucal, visando a prevenção do câncer bucal. Segundo a mesma publicação, os procedimentos preventivos devem receber total atenção dos profissionais de saúde, pois a eficácia da sua aplicação contribuirá para uma melhora na saúde e na qualidade de vida dos usuários, com a consequente redução do número de procedimentos curativos, proporcionando assim, economia ao SSM. Ainda segundo essa publicação, todo usuário do SSM que se submete a exame odontológico inicial ou dá sequência a tratamento prévio, deveria ser rotineiramente submetido a uma avaliação cuidadosa e sistemática de todas as estruturas anatômicas da cavidade bucal. Esse procedimento é realizado na consulta inicial no Serviço de Semiologia mas o rastreamento não é realizado continuamente pelas outras clínicas, uma vez que os profissionais que não trabalham no Serviço de Semiologia não foram capacitados na técnica de rastreamento. Esse procedimento deve ser realizado em todos os pacientes e os principais fatores de risco envolvidos no aparecimento do câncer de boca devem ser conhecidos.

O diagnóstico de tumores de boca em estágio inicial implica em um

melhor prognóstico para os pacientes, mas a técnica de rastreamento deve ser realizada por profissionais treinados, com o suporte de um centro de referência, para onde possam ser encaminhados os pacientes. Deve-se também ter controle dos dados obtidos, a fim de se avaliar a efetividade do rastreamento (CARVALHO et al., 2004; ANTUNES et al., 2007).

O conhecimento sobre o câncer de boca é inadequado entre os clínicos, podendo contribuir para a demora no diagnóstico, devendo ser instruídos sobre os fatores de risco do câncer de boca e capacitados para o rastreamento. A educação continuada apresenta uma influência positiva na habilidade destes profissionais na detecção de lesões de câncer da cavidade bucal em estágio inicial (SILVERMAN et al., 2010).

CONCLUSÃO

Diante do exposto, recomenda-se a capacitação periódica para todos os dentistas da OCM na técnica do rastreamento, visando o diagnóstico de toda e qualquer lesão da cavidade bucal. Apesar da maior preocupação em relação à detecção das lesões malignas, toda e qualquer lesão necessita tratamento e uma lesão maligna pode se confundir com uma lesão benigna, requerendo um nível elevado de atenção dos profissionais para a detecção de qualquer lesão em cavidade bucal. Ao longo do tratamento, os profissionais de qualquer clínica devem estar aptos a realizar a técnica do rastreamento e o paciente não deverá receber alta da OCM sem a realização de um rastreamento. Os pacientes deverão ser incentivados para o abandono do tabagismo, etilismo e da excessiva exposição solar, sendo orientados sobre esses fatores de risco para o aparecimento de câncer de boca.

Equivalente importância deve ter o estímulo aos pacientes para a realização do auto-exame da cavidade bucal a fim de se familiarizarem com as estruturas anatômicas e estarem atentos ao aparecimento de qualquer alteração. Caso seja inviável a realização de rastreamento de todos os pacientes por todos os dentistas da OCM, os mesmos deverão receber alta da OCM por um especialista estomatologista, que esclarecerá qualquer dúvida e os orientará quanto ao câncer de boca e seus fatores de risco. Após a efetivação das mudanças sugeridas, deve-se avaliar o resultado alcançado em relação ao número e tipo de lesões diagnosticadas, a fim de se aferir o grau de capacitação dos oficiais e a necessidade de melhoria ou não desse processo de capacitação. A avaliação, dessa forma, funcionará como um mecanismo de *feedback* para a tomada de novas decisões importantes para o gerenciamento do problema câncer de boca.

A técnica do rastreamento é simples de ser executada e de baixo custo, existe demanda para sua realização, e na Marinha do Brasil, existe um centro de referência para o encaminhamento dos pacientes que necessitem de um tratamento mais especializado, no caso o Hospital Naval Marcílio Dias. Portanto, não existe motivo para não se realizar a técnica

em questão e deve-se buscar o controle da capacitação dos profissionais da OCM na técnica do rastreamento.

Respondendo-se às questões iniciais do trabalho, a capacitação dos dentistas clínicos do serviço de Semiologia mostrou-se muito importante, haja vista as lesões que foram detectadas neste Serviço após a capacitação dos profissionais que lá trabalham e, da mesma forma, há a necessidade de capacitação de todos os cirurgiões-dentistas da OCM na mesma técnica. Uma melhor capacitação dos profissionais poderia ser obtida por meio da criação de uma rotina de capacitação, primeiro buscando a realização de aula expositiva a todas as clínicas, mostrando o porquê da necessidade da realização da técnica de rastreamento, focando a importância do câncer bucal e os fatores de risco envolvidos. Em seguida, poderia-se realizar a demonstração prática da técnica por estomatologista, seja na clínica de Estomatologia e Patologia Bucal ou em cada clínica da OCM. Aula expositiva anual e demonstração prática a cada cirurgião-dentista que fosse trabalhar na OCM ajudariam a criar uma cultura voltada para a capacitação do pessoal para a técnica de rastreamento ou para qualquer outro desafio que se apresente.

Caso essas modificações sejam acolhidas pela Direção da OCM, cabe a sugestão quanto à realização de uma revisão do trabalho atual para se aferir alguma mudança em termos da quantidade e tipos de lesões detectadas e a sua origem em toda a OCM. A segunda avaliação estará então assentada em bases mais sólidas, pois se estará trabalhando com um processo de capacitação controlado de todos os profissionais e o resultado obtido, além de mais fidedigno, servirá como base para a tomada de decisões tecnicamente mais seguras. Por extensão, há que se pensar na possibilidade de capacitação dos profissionais recém formados na Força, pois eles serão os braços da OCM nas OM que lotam cirurgiões-dentistas de diversas especialidades e que estarão aptos a oferecer um serviço de melhor qualidade aos pacientes que estiverem sob seus cuidados.

REFERÊNCIAS

ALLISON, P; FRANCO, E.; BLACK, M.; FEINE, J.: The role of professional diagnostic delays in the prognosis of upper aerodigestive tract carcinoma. *Oral Oncol.* n.34, p. 147-153, 1998.

ALSANOSY, R.M. Smokeless tobacco in Saudi Arabia: a review of its pattern of use, prevalence and potential role in oral cancer. *Asian Pac. J. Cancer Prev.*, n.15, p. 6477-83, 2014.

ANTUNES, J. L. F.; TOPORCOV, T. N.; FILHO, V.W. :Resolutividade da Campanha de prevenção e diagnóstico precoce do câncer bucal em São Paulo, Brasil. *Pan. Am. J. Public health*, v.21, n.1, p. 30-36, jan. 2007.

BERGAMASCO, V.D.; MARTA, G.N.; KOWALSKI, L.P.; CARVALHO, A.L. Perfil epidemiológico do câncer de cabeça e pescoço no estado de São Paulo. *Rev. Bras. Cir. Cabeça Pescoço*, v.1, n.37, p.15-19, 2008.

BRASIL. Marinha. PCOM - Plano de Carreira de oficiais da Marinha. Brasília, DF, 8ª Revisão, 2007. Disponível em: <http://www.dgpm.mb/pcom.html>. Acesso em 22mai.2016.

BRASIL. Diretoria Geral do Pessoal da Marinha. *Circular nº 03/2014, anexo C*. Rio de Janeiro, 2014. Glossário Básico para a Gestão de Pessoal.

BRASIL. Diretoria de Saúde da marinha. *DSM-2006: Manual dos Programas de Saúde da Marinha*. Rio de Janeiro, 2015.

BRASIL. Diretoria de Ensino da Marinha. *Currículo Curso de Formação de Oficiais (CFO) e Estágio de Aplicação de Oficiais (EAO)*. Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Diretoria Geral do Pessoal da Marinha. *DGPM-101: Normas Para os Cursos e Estágios do Sistema de Ensino Naval (SEN)*, 6ª Revisão. Rio de Janeiro, 2010.

BRASIL. Diretoria Geral do Pessoal da Marinha. *DGPM-401: Normas Para Assistência Médico-Hospitalar*, 3ª Revisão. Rio de Janeiro, 2012.

BRASIL. Lei no 11.279, de 9 de fevereiro de 2006. Dispõe sobre o Ensino na Marinha. Disponível em: <<http://www.densm.mb/sitenovo/html/Documentos/Documentos/Lei%2011279%20Alterada.zip> – 1k>. Acesso em:22mai.2016

BRASIL. Decreto no 6.883, de 25 de junho de 2009. Regulamenta a lei nº 11.279 de 9 de fevereiro de 2006 que dispõe sobre o Ensino na Marinha. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6883.htm>. Acesso em 22mai.2016.

BRASIL. Hospital Naval Marcílio Dias. *Ordem Interna n. 21-07A de 27 de maio de 2014*. Normatização para cursos de Aperfeiçoamento de Oficiais. Rio de Janeiro, RJ, 2014.

BRASIL. Odontoclínica Central da Marinha. *Ordem Interna n. 12-01D de 21 de janeiro de 2015*. Normatização do Serviço de Semiologia. Rio de Janeiro, RJ, 2015.

BRASIL. Odontoclínica Central da Marinha. *Ordem Interna n. 11-12 de 19 de fevereiro de 2015*. Normatização da Clínica de Estomatologia e patologia Bucal. Rio de Janeiro, RJ, 2015.

BRASIL. Odontoclínica Central da Marinha. *Ordem Interna n. 30-01B de maio de 2016*. Normatização da Divisão de Cursos e Estágios. Rio de Janeiro, RJ, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria n. 431/MB de 8 de dezembro de 2009. Brasília, 2009. [Aprova a Política de Ensino da Marinha (PoEnsM)]. Disponível em: <<http://www.densm/sitenovo/html/Documentos/Publicacoes/PoEnsM%20-%20Portaria%20431-2009-MB.zip-1k>>.

CARVALHO, A.L.; SINGH, B.; SPIRO, R.H.; KOWALSKI, L.P.; SHAH, J.P. Cancer of the oral cavity: A comparison between institutions in a developed area and an underdeveloped nation. *Head Neck*. v.1, n.26, p.31-38, 2004.

DOWNER, M.C.; EVANS, A.W.; HUGHES HALLET, C.M.; JULIEN, J.A.; SPEIGHT, P.M.; ZAKRZEWSKA, J.M. Evaluation of screening oral cancer and precancer in a company headquarters. *Community Dent Oral Epidemiol.*, v.2, n.23, p.84-88, 1995.

DOWNER, M.C.; MOLES, D.R.; PALMER, S.; SPEIGHT, P.M. A systematic review of measures of effectiveness in screening for oral cancer and pre-cancer. *Oral Oncol*. v.6, n.42, p. 551-560, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER. *Estimativa 2016-2017: Incidência de Câncer no Brasil*. Rio de Janeiro, INCA, 2016.

MOLES, D.R.; DOWNER, M.C.; SPEIGHT, P.M. Meta-analysis of measures of performance report in oral cancer and pre-cancer screening studies. *Brit. Dent. J.* v.6, n.192, p.340-344, 2002.

NEVILLE, B.W.; DAMN, D.D.; ALLEN, C.M.; BOUQUOT, J.E. *Patologia Oral e Maxilofacial*. 3.ed. , Elsevier, 2009. 972p.

REGEZI, J.A.; CIUBBA, J.J.; JORDAN, R.C.K.; *Patologia Oral: Correlações Clinicopatológicas*. 5ed. , Elsevier, 2008. 407p.

RETHMAN, M. P.; CARPENTER, W.; COHEN, E. E. W.; EPSTEIN, J.; EVANS, C.A.; FLAITZ, C. M.; GRAHAM, F. J. Evidence-Based Clinical Recommendations Regarding Screening for Oral Squamous Cell Carcinomas. *The Journal of The American Dental Association*, vol. 141, n.5, p. 509-520, mai. 2010.

SANKARANARAYANAN, R.; MATHEW, B.; JACOB, B.J.; THOMAS, G.; SOMATHAN, T.; PISANI, P. Early Findings from a community-based, cluster-randomized, controlled oral cancer screening trial in Kerala, India . *Cancer 2000*, n.88, p.664-73, 2000.

SANKARANARAYANAN, R.; RAMADAS, K.; THOMAS, G.; MUWONGE, R.; THARA, S.; MATHEW, B.; RAJAN, B. Effect of screening on oral cancer mortality in Kerala, India: a cluster-randomised controlled trial. *Lancet*, v.4, n. 365, p. 1927-1933, Jun. 2005.

SCULLY, C. *Medicina Oral e Maxilofacial. Bases do Diagnóstico e tratamento*. 2.ed. Elsevier, 2009. 394p.

SHIN, D.; VIGNESWARAN, N.; GILLENWATER, A. Advances in fluorescence imaging techniques to detect oral cancer and its precursors. *Future Oncol.*, v.7, n.6, p.1143-1154, 2010.

SILVERMAN Jr. S.; KERR, A.R.; EPSTEIN J.B.: Oral and pharyngeal cancer control and early detection. *J Cancer Educ*. V.3, n.25, p.279-281, 2010.

WILSON, J.M.G.; JUNGNER, G. Principles and practice of screening for disease. Geneve, WHO, 1968. Disponível em: <http://www.who.int/bulletin/volumes/86/4/07-050112BP.pdf>.

MÚLTIPLAS AMEAÇAS E DESSEMELHANÇA CULTURAL

Seus desafios para a contrainsurgência.

Ricardo Parreiras de Bragança Oneto Araujo

RESUMO

Para o enfrentamento à guerra irregular, as forças militares convencionais necessitam, de maneira vital, adaptar-se. Despendem grande energia no aprestamento, o que inclui treinamentos diversos, de níveis crescentes de intensidade, já que se trata de conflito que, devido à esmagadora preponderância de um ator frente a seu oponente, obriga este a adotar técnicas ditas não convencionais de combate. Este trabalho aborda a necessidade de adaptação das forças armadas às ações de contrainsurgência, a partir da comparação de um modelo consagrado com operações contemporâneas. O modelo teórico escolhido foi o de autoria do Coronel do exército francês David Galula (1919-1967), elaborado a partir de sua rica vivência em quatro grandes conflitos, com destaque para a Guerra de Libertação Colonial na Argélia (1954-1962). As operações de contrainsurgência reais selecionadas foram levadas a cabo por forças estadunidenses nos desdobramentos da Operation Iraq Freedom (2003), mais especificamente na denominada Segunda Batalha de Bagdá (2006). O desenho de pesquisa escolhido foi a comparação da teoria com a realidade. Por meio desse confronto, concluiu-se que apesar da aderência das operações militares verificadas ao modelo estudado, não foi possível atingir a eficiência esperada, uma vez que a violência aumentou no Iraque, culminando com o quadro de guerra civil. As principais causas para tal são apontadas como o ambiente de múltiplas ameaças e a dessemelhança cultural. Por fim, o trabalho sugere a necessidade de aprimoramento doutrinário no âmbito das operações de contrainsurgência, bem como o aspecto fundamental da necessidade de imersão e compreensão da cultura das forças oponentes. Prospecta-se que tais ensinamentos serão úteis no curto prazo pelas forças de Fuzileiros Navais tanto no ambiente interno quanto no ambiente externo.

Palavras-chave: Guerra Irregular. Contrainsurgência. David Galula. Operation Iraq Freedom. Segunda Batalha de Bagdá. Teoria.

ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADM – Armas de destruição em massa
CFN – Corpo de Fuzileiros Navais
DoD – United States Department of Defense – Departamento de Defesa dos EUA
EIL – Estado Islâmico do Iraque e do Levante
EUA – Estados Unidos da América
ESV – Ethno-Sectarian Violence – Violência étnica e sectária
GLO – Garantia da Lei e da Ordem
IED – Improvised Explosive Devices – Artefatos explosivos improvisados
MB – Marinha do Brasil
MINUSTAH – Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MND-B – Multinational Division - Baghdad – Divisão Multinacional - Bagdá
OIF – Operation Iraq Freedom – Operação Iraque Livre
ONU – Organização das Nações Unidas
PCTran – Posto de Controle de Trânsito
SEPT – Síndrome de Estresse Pós-Traumático
UK – United Kingdom – Reino Unido
VANT – Veículos Aéreos Não Tripulados

INTRODUÇÃO

Em 1964, quando da escalada militar dos Estados Unidos da América (EUA) no Vietnã, o General William Westmoreland (1914-2005), comandante das forças militares no país, afirmava, em tom desafiador, que o soldado estadunidense não somente era mais forte como mais inteligente e determinado. Venceria, certamente, a guerrilha comunista¹.

Passados quase quarenta anos, os EUA se preparavam novamente para uma grande empreitada militar, dessa vez no Iraque, a fim de derrubar o ditador Saddam Hussein (1937-2006). Na fase de preparação da denominada Operation Iraq Freedom (OIF)², ocorrida em 2003, as ingerências políticas sobre o planejamento militar eram imensas e visavam preponderantemente a compressão de efetivos e tempo, já que a guerra seria contra as forças convencionais iraquianas, em muito inferiores em tecnologia e capacidades.

Qual a grande semelhança entre tais eventos? Em ambos os casos a estrutura político-militar daquela grande potência subestimou a capacidade de forças que, munidas de grande motivação e recursos mínimos, aplicaram com maestria a guerra irregular.

Fruto do que foi apresentado, o presente trabalho foi buscar um modelo teórico consagrado sobre o combate à guerra irregular, também denominado contrainsurgência, o qual pudesse ser comparado à condução desse tipo de operação pelos EUA no Iraque pós-OIF, particularmente na capital, Bagdá, no ano de 2006. O modelo escolhido foi desenvolvido em 1964 por David Galula (1919-1967), Coronel do exército francês, que pôde vivenciar quatro conflitos que marcaram profundamente sua visão: a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Revolução Comunista na China (1946-1950), a Guerra Civil na Grécia (1946-1949) e a Guerra da Argélia (1954-1962). Dessa maneira, o propósito é responder ao seguinte questionamento: as operações do Exército dos EUA para o combate à insurgência na Segunda Batalha de Bagdá (2006) tiveram aderência ao modelo teórico de David Galula,

particularmente no que concerne à necessidade de adaptação das forças armadas à guerra de contrainsurgência? A hipótese levantada é a de que não houve aderência ao modelo, o que poderia justificar a escalada da violência e o insucesso no combate à insurgência, culminando em uma guerra civil.

Para atingir o propósito, o trabalho se desenvolve em cinco capítulos. Após esta introdução, serão apresentados, no segundo capítulo, os principais conceitos da guerra irregular bem como o modelo teórico de contrainsurgência de David Galula.

¹ Entrevista disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-1SMb1U9-Qo>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

² “Operação Iraque Livre” (Tradução nossa).

No capítulo seguinte, após tecer um panorama sobre o Iraque, contextualizar a OIF e a insurgência que se seguiu à vitória militar, serão apresentadas asações de contrainsurgência que foram adotadas em Bagdá no ano de 2006.

No quarto capítulo serão confrontadas as operações de contrainsurgência no Iraque na moldura temporal estabelecida com o modelo estudado.

Finalizando, no quinto capítulo serão apresentadas conclusões, mas também indicadas possíveis linhas de pesquisa futuras sobre o tema que não puderam ser aprofundadas, bem como implicações do estudo para a Marinha do Brasil (MB). De fato, forças militares brasileiras já estiveram presentes em países onde existiu conflagrada uma guerra irregular, como no exemplo recente do Haiti, o que poderá repetir-se em operações futuras. A complexidade dos “novos temas” da Defesa³ coloca a MB, ainda, frente às operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)⁴, cujos protagonistas empregam com maestria diversas posturas típicas do guerreiro irregular (não em função de projeto político, mas de domínio criminoso).

Adiante serão apresentados os principais conceitos da guerra irregular, bem como o modelo teórico de contrainsurgência de David Galula.

A CONTRAINSURGÊNCIA PELO MODELO DE DAVID GALULA

Neste capítulo serão apresentados os principais conceitos da guerra irregular, bem como o modelo teórico de contrainsurgência de David Galula, Coronel do exército francês, que pôde vivenciar quatro conflitos que marcaram profundamente a sua visão: a Segunda Guerra Mundial, a Revolução Comunista na China, a Guerra Civil na Grécia e a Guerra da Argélia. Sua obra, de grande relevância, foi materializada no livro *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*⁵, publicado em 1964.

Sem negligenciar a variável “população”, centro de gravidade⁶ da guerra irregular, serão estudadas as por ele denominadas “considerações de comando”, vitais ao contrainsurgente, particularmente aquela que se refere à “necessidade de adaptação das forças armadas à guerra irregular”, contextualizando-a nas três primeiras fases de combate à insurgência do modelo de Galula.

³ O Livro Branco de Defesa Nacional assim denomina os temas ligados ao problema das drogas e delitos conexos, proteção à biodiversidade, biopirataria, tensões decorrentes da escassez de recursos, defesa cibernética, desastres naturais, ilícitos transacionais, terrorismo e grupos armados à margem da lei (BRASIL, 2012).

⁴ Tipo de operação na qual o emprego esporádico e limitado do Poder Naval, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública, dar-se-á tanto no planejamento como na execução (BRASIL, 2014).

⁵ “Guerra de Contrainsurgência: Teoria e Prática” (Tradução nossa).

⁶ O Centro de Gravidade (CG) é uma fonte de força, poder e resistência física ou moral que confere ao contendor a liberdade de ação para utilizar integralmente seu poder de combate (BRASIL, 2013).

A análise da referida teoria, sob o foco mencionado, permitirá, em momento futuro do trabalho, comparar o modelo com as ações de contrainsurgência empreendidas pelos estadunidenses no Iraque em 2006.

Para o estudo ora apresentado, será adotado o conceito de guerra irregular ou de insurgência definido por Galula, a saber: “É uma luta prolongada, conduzida metodicamente, passo a passo, a fim de alcançar objetivos intermediários que, ao final, levarão à derrubada da ordem vigente” (GALULA, 1964, p. 4, tradução nossa)⁷.

O capítulo estruturar-se-á em: uma seção contextualizando as características da guerra irregular, uma definindo o centro de gravidade, uma abordando a necessidade de adaptação das forças militares à guerra irregular e uma contendo conclusões parciais.

Será contextualizada, a seguir, a guerra irregular.

2.1 O leão contra a mosca: contextualizando a guerra irregular

O estudo das guerras leva, a despeito das peculiaridades da cada uma, a certos aspectos comuns, traduzidos quase como “leis” as quais não podem ser desprezadas. Napoleão Bonaparte (1769-1821), por exemplo, pregava que a vitória sempre iria para o maior dos batalhões; se fossem equivalentes, iria para o mais determinado; se igualmente determinados, venceria o que detivesse a iniciativa, impondo a surpresa (GALULA, 1964).

Mas a guerra irregular se caracteriza como caso excepcional por possuir regras especiais, diferentes do cartesianismo napoleônico, já que a maior parte das que se aplicam a um oponente não se aplicam ao outro (GALULA, 1964).

Exemplificou Galula:

Em uma luta entre um leão e uma mosca, esta não tem capacidade de, com um golpe, derrubar o leão, ao passo que aquele não pode voar. A guerra é a mesma para ambos os oponentes, em termos de espaço e tempo, mas existem duas formas de lutar: a do insurgente e

⁷ No original em inglês: “Insurgency is a protracted struggle conducted metoically, step by step, in order to attain specific intermediate objectives leading, finally to the overthrow of the existing order”. Os seguintes conceitos são adotados pela MB: “Guerra Irregular ou de Insurgência é a forma, método ou processo de realizar operações militares, por forças irregulares, contra um governo estabelecido ou forças de ocupação, compreendendo ações interligadas de guerra de guerrilha e subversão” (BRASIL, 2008, p. 1-3); e forças irregulares são aquelas que se caracterizam pela mobilidade, ações ofensivas e por explorar o princípio da surpresa, contando ainda com: apoio da população civil e apoio externo (BRASIL, 2008).

a do contrainsurgente (GALULA, 1964, p. xi, tradução nossa)⁸.

A fluidez é a característica que possibilitará ao insurgente evitar o inimigo (GALULA, 1964).

É exatamente essa fluidez que permitirá que a “mosca” desapareça após cada ataque, deixando para trás um “leão” ferido e frustrado que não teve sequer a oportunidade de usar sua enorme força. Dessa forma, já que o insurgente é fluido por natureza, não possuindo responsabilidades administrativas pelo terreno onde atua, detém a iniciativa. O contrainsurgente, por sua vez, é rígido, já que precisa estar fisicamente presente a fim de materializar seu domínio. A rigidez do contrainsurgente se materializa ainda em sua doutrina, sua organização e seu treinamento.

Vale, sob esse aspecto, observar que Galula considera um insurgente único e coeso. Nas situações em que mais de uma força insurgente mostrar-se envolvida, é razoável assumir que as características letais serão potencializadas. A presença de duas ou mais forças fluidas na mesma zona de ação desgastará e confundirá, ainda mais, o contrainsurgente.

Prosseguindo a análise, Galula salienta que os aspectos tangíveis do poder são favoráveis ao contrainsurgente, tais como a força militar e recursos financeiros. Mas o aspecto intangível de poder fundamental, o poder ideológico de uma causa, está normalmente a favor do insurgente. Dessa forma, a conversão de seu poder intangível em tangível passa a ser seu foco, ou seja, o insurgente precisa ampliar seu poder concreto. Essa característica da guerra irregular faz com que também seja conhecida como assimétrica (GALULA, 1964).

Mas existe um aspecto material que está, paradoxalmente, ao lado do insurgente: ainda que sofra a escassez de recursos financeiros, os quais normalmente virão do meio exterior, para a ele a guerra é barata (GALULA, 1964).

Conclui-se que existe um desequilíbrio de recursos materiais em proveito do contrainsurgente, e de fluidez em favor do insurgente. Esse possui, ainda, a iniciativa das ações já que decide pelo enfrentamento ou não.

Será abordado o que é considerado o centro de gravidade desse tipo de luta.

2.2 O centro de gravidade

Em uma guerra regular, as ações militares e, em segundo plano, a diplomacia, a propaganda e a pressão econômica são geralmente as fer-

⁸ No original em inglês: “In a fight between a fly and a lion, the fly cannot deliver a knock-out blow and the lion cannot fly. It is the same war for both camps in terms of space and time, yet there are two distinct warfares – the revolutionary’s and, shall we say, the counterrevolutionary’s”.

ramentas principais para a consecução dos objetivos políticos traçados (GALULA, 1964).

O cenário é diferente em uma guerra irregular. O objetivo é a própria população: sob a ótica do insurgente, persuadi-la à sua causa; e sob a ótica adversária, mantê-la, pelo menos, submissa, mas preferencialmente simpatizante (GALULA, 1964).

O insurgente, pode-se concluir, ciente de suas fraquezas, evitará levar a luta diretamente ao inimigo, atacando suas forças e visando seu território. A lógica o força a um novo campo de batalha no qual possui melhores chances de sucesso. A “batalha pela população” passa, naturalmente, a ser o grande foco de ambos os lados.

Se o insurgente consegue dissociar a população do contrainsurgente, controlá-la fisicamente e dela obter apoio, ele vencerá a guerra já que, em última análise, o exercício do poder político depende do apoio tácito ou da submissão da população (GALULA, 1964).

Sob a ótica do civil residente na área conflagrada, aquele mais determinado e em melhores condições de lhe prover segurança não só imediata, mas duradoura, será, certamente, o mais forte candidato a receber o seu suporte (GALULA, 1964).

Não é difícil concluir que desse apoio advêm meios, informações, material, recursos humanos e outros de toda ordem, daí sua caracterização como o centro de gravidade. Mas para que a população ofereça ajuda a qualquer dos lados precisa sentir-se segura a fazê-lo. Daí se desdobra uma consideração vital para a conquista da população: o contrainsurgente precisa fornecer-lhe segurança, o que é imprescindível a qualquer ser humano.

Dessa forma, a “batalha pela população” é, acima de tudo, uma batalha política. A política se torna parte vital das operações e deve estar amplamente conectada a elas. O efeito de tais operações, sob o prisma político de como atingirá a população, deve ser amplamente discutido. Vitórias táticas, sob o ponto de vista militar, podem ser, na dura realidade da guerra irregular, estrondosas derrotas estratégicas pelo dano causado à população, o que será, por certo, explorado pelo inimigo em sua propaganda.

A grande e vital carência de ambos os lados na guerra irregular é o conhecimento, materializado nos dados de inteligência. E esses, dentre suas diversas fontes, encontrarão na população a sua principal, reiterando seu papel como o centro de gravidade da guerra irregular.

A seguir serão abordadas as adaptações necessárias às forças regulares.

2.3 Da estratégia à tática: a necessidade de adaptação das forças armadas à guerra de contrainsurgência segundo o modelo de David Galula

Galula, em sua obra, enumera algumas “considerações de comando” que são vitais para que o contrainsurgente possa pôr sua estratégia em

prática. Tais considerações são: direção única de todas as ações; primazia do poder político sobre o militar; coordenação de esforços; e necessidade de adaptação das forças armadas à contrainsurgência (GALULA, 1964). Para efeito da análise deste trabalho, será dada ênfase nessa última consideração.

O autor, a seguir, define oito passos da contrainsurgência em uma determinada região, a saber: primeiro passo – Combate inicial; segundo passo – Posicionamento das unidades estáticas; terceiro passo – Contato com os habitantes e controle populacional; quarto passo – Destruição da organização política inimiga; quinto passo – Eleições; sexto passo – Formação de líderes; sétimo passo – Criação de um partido; e oitavo passo – Destruição final da insurgência (GALULA, 1964).

Este trabalho, então, concentrará seu esforço na necessidade de adaptação das forças armadas à contrainsurgência, limitando o campo de estudos especificamente aos três primeiros passos da teoria de Galula.

Segundo o autor, enquanto o insurgente for incapaz de construir um exército regular, o contrainsurgente não demandará forças pesadas convencionais, com toda a sua estrutura. Precisar, muito mais, de unidades de infantaria, com o máximo de mobilidade possível. Será necessário eventual apoio de artilharia, cavalaria blindada, dentre outros. Sua força aérea deverá ser capaz de prover mobilidade (grande demanda de helicópteros), aviões de observação e de ataque ao solo (GALULA, 1964).

A adaptação, entretanto, vai muito além. Em algum momento no processo de combate à insurgência, os militares que tomaram parte inicialmente nos confrontos ver-se-ão instados a atuar em inúmeras outras tarefas, essenciais à obtenção do controle e do apoio da população. Propaganda, coleta e busca de dados, controle populacional, dentre outras, passarão a ser suas atividades predominantes (GALULA, 1964).

Dessa maneira, já se pode concluir que o militar que em dado momento enfrenta um inimigo feroz, em outro instante segura uma criança ou distribui água e comida. Esse combatente precisa ser especialmente trabalhado e apresentar certas características que o façam vitorioso. Passam a ser vitais, então: paciência no trato com os problemas da população; combinação de cordialidade e firmeza; entendimento e respeito dos costumes locais; dentre outros atributos⁹. Evitar o dano colateral tem que ser prioridade, mas sem que isso impeça que o contrainsurgente reaja vigorosamente às ações violentas do insurgente.

A seguir será detalhada a adaptação necessária às forças armadas para operações de combate às forças irregulares.

2.3.1 Adaptação para as operações de combate às forças

⁹ Como exemplo ilustrativo, o autor deste trabalho pôde vivenciar tais demandas no conflituoso processo de pacificação do Haiti, no 5º Contingente da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), em 2006

irregulares

Se a insurgência possuir forças dominando determinada área, o primeiro passo é sua destruição e expulsão daquele local. Mas tal destruição jamais será total. Os insurgentes, por certo, reagrupar-se-ão e reaparecerão (GALULA, 1964).

Um grande cerco é realizado pelas unidades principais, dotadas de grande mobilidade, e a ação então segue de fora para dentro em busca de insurgentes. Após percorrer toda a área, as unidades passam à varredura de dentro para fora. A área é então dividida em setores, onde são estabelecidas unidades secundárias fixas. Mas as unidades principais permanecem no entorno até que as fixas possam exercer efetivo controle (GALULA, 1964).

O grande propósito desses primeiros ataques é, além do efeito moral sobre o inimigo e sobre a população, retomar a área e possibilitar o desdobramento posterior de unidades estáticas, as quais permanecerão fixas no local¹⁰.

A centralização tradicional das unidades de combate é, subitamente, convertida em grande descentralização. Frações menores estarão espalhadas por toda a área, passando a estar próximas da população. O cenário, então, é de pequenas células espalhadas, por parte do insurgente; mas também pequenas frações contrainsurgentes desdobradas.

Logo após, intensas ações de propaganda devem ter início sobre os insurgentes, população e contrainsurgentes. Os insurgentes serão provocados a aceitar o combate em momento de grande enfraquecimento. A população será estimulada a cooperar, mas sem participação prematura na luta, o que poderia gerar punições. A neutralidade da população é buscada. Por fim, o contrainsurgente deverá sofrer rigoroso processo de doutrinação visando não se confrontar com a população. As operações, até então, serão predominantemente de combate e provavelmente acarretarão grandes danos, os quais poderão gerar revolta. Tal fato será explorado pelo insurgente, ao qual interessa que aquela se rebelde (GALULA, 1964).

Pode-se concluir pela enorme importância da utilização da propaganda, que hoje conhecemos, em espectro mais amplo, como Operações Psicológicas¹¹.

Dando sequência às operações de combate, as unidades principais serão realocadas a outras áreas conflagradas e seguir-se-á uma série de

¹⁰ O autor pôde verificar, tanto no Haiti quanto em operações de GLO no Brasil, que a neutralização ou captura das principais lideranças adversas nesse momento causa grande impacto psicológico, tanto na população quanto nas forças irregulares.

¹¹ Operações Psicológicas compreendem as atividades políticas, militares, econômicas e psicossociais planejadas e conduzidas para criar em grupos (inimigos, hostis, neutros ou amigos) emoções, atitudes ou comportamentos favoráveis à consecução dos objetivos nacionais (BRASIL, 2014).

novas tarefas a cargo das unidades secundárias fixas, com o objetivo final de conquistar e manter o centro de gravidade.

O cenário, em resumo, evoluiu de intensos combates a fim de reconquistar o terreno, com ocorrência de danos colaterais, para o estabelecimento de unidades contrainsurgentes dispersas junto à população em busca do seu suporte.

A seguir serão abordadas as adaptações necessárias ao controle da população.

2.3.2 Adaptação ao contato com a população e seu controle pelas unidades estáticas

Como visto, a eliminação total da insurgência até tal momento é algo improvável.

Se existe uma causa concreta, o inimigo viverá momentos de retração e reorganização para, após, reiniciar suas ações. Estará muito enfraquecido e precisará, mais do que nunca, do suporte da população. É o momento, pois, de uma mudança do foco das forças militares: do inimigo para a população (GALULA, 1964).

As forças estáticas desdobradas na localidade permanecerão pressionando células inimigas que porventura se mostrem em alguma ação, mas sem esquecer jamais da sua nova prioridade: conquistar os “corações e mentes” da população (GALULA, 1964).

As unidades estáticas não focarão em ações insurgentes nos arredores, ficando tal tarefa a cargo das unidades móveis. Seu objetivo é atingir elevado nível de aproximação com a população, o que acarretará o estabelecimento de laços (GALULA, 1964).

Nas subdivisões da área, atuarão frações que Galula denomina “unidades básicas de guerra irregular”¹², que deverão ser tão menores quanto possível. Segundo o autor, são as peças mais importantes e responsáveis pela vitória ou derrota já que atuam imersas na população. Quanto mais dispersas as unidades estáticas, maior a importância das reservas móveis a fim de, se necessário, garantirem reforço.

As tropas deverão estar exatamente nos locais em que reside a população e não em locais de valor militar. Um local valioso na guerra convencional, na irregular pode não proporcionar vantagem alguma. Fortificações para alojamentos das tropas devem ser evitadas pelo aspecto psicológico e substituídas por instalações dentro da localidade, adjacentes às pessoas cujos problemas precisam conhecer e ajudar a resolver. Tal conduta potencializará os laços e ajudará a definir as ações de desenvolvimento civil a seguir (GALULA, 1964).

Enfatiza-se a importância em aproximar-se a tropa da população,

¹² No original em inglês: “basic unit of counterinsurgency warfare” (GALULA, 1964, p. 80, tradução nossa).

mesmo assumindo risco muito elevado fruto da dispersão de pequenas frações em área com presença inimiga fluida.

O autor ressalta que ações de propaganda sobre o contrainsurgente e sobre a população devem ser o próximo ato.

No que tange ao contrainsurgente, torna-se vital explicar que suas tarefas migrarão do uso da força para outras ações demandadas pela própria população.

Os chefes militares deverão verificar aqueles soldados que não demonstram perfil para atuarem junto aos civis. Tais militares, caso não se adaptem, deverão ser realocados para unidades móveis, de combate (GALULA, 1964).

Quanto ao uso da força, a vitória deixa de ser a destruição do inimigo e passa a ser a conquista da população. A mente do soldado deve ser, então, trabalhada. Um militar que sofre fogos em uma guerra regular deve responder prontamente. O mesmo não se verifica na guerra irregular. A presença da população redundando na utilização mínima de fogo a fim de mitigar o dano colateral.

Quanto à população, a propaganda visará retirá-la de uma situação inicial de não aceitação para a de aceitação e simpatia pelo contrainsurgente (GALULA, 1964).

Uma vez fixadas na localidade as unidades estáticas, três objetivos afloram: reestabelecer a autoridade do contrainsurgente, isolar a população da influência do insurgente e obter dados de inteligência (GALULA, 1964).

Pode-se concluir que o controle populacional passa a ser a prioridade e demanda complexa gama de novas tarefas. Para eficazmente conduzi-las, o contrainsurgente deve ser preparado, inclusive, para as ações de polícia a fim de reprimir as condutas inapropriadas.

As ações de obtenção de dados são intensificadas já que as frações estão cada vez mais próximas da população. A mentalidade de inteligência da tropa deve ser muito bem trabalhada. Cada pequena informação pode ter grande significado quando integrada.

Em paralelo, ações cívico-sociais¹³ ocorrerão. Trata-se de fase crítica de transição da postura militar para a postura de controle (GALULA, 1964).

É o momento em que se caminha para a conquista da população. As demandas principais são mapeadas, ações cívico-sociais realizadas e a sensação de segurança se estabelece pouco a pouco. Trata-se da conquista dos “corações e mentes”, jogo que envolve grande necessidade de preparação adequada dos militares. Envolve ainda um grande processo

¹³ O que Galula denomina em sua obra de “civic actions” ou “ações cívico-sociais” (tradução nossa) tem aderência ao conceito de Operações Civis-Militares adotado pela MB, a saber: aquelas que visam estabelecer influência ou capitalizar as relações de cooperação e coordenação entre as forças militares, a população e as autoridades e organizações governamentais ou não governamentais, tendo como propósito facilitar a condução de outras operações, bem como a conquista de objetivos militares (BRASIL, 2014).

de entendimento acerca da cultura local, o que permitirá a transposição do abismo existente.

Seguem-se conclusões parciais do Capítulo.

2.4 Conclusões parciais

Neste capítulo foram descritos os principais conceitos da guerra irregular, sob o prisma particular de David Galula, com foco nas suas características, no centro de gravidade e na necessidade de adaptação das forças militares à guerra irregular.

Inicialmente foi abordada sua primorosa caracterização da “luta do leão contra a mosca”, em que o autor apresenta as diferentes características dos atores, conhecimento que é fundamental para a vitória em uma guerra dessa natureza. Apresenta que a iniciativa é predominantemente do insurgente que, pela sua fluidez, consegue aplicar duros golpes e evadir-se, gerando enorme frustração no oponente. Esse, embora mais forte, se sente impotente para aplicar sua força. Aponta, ainda, que a guerra demanda poucos recursos para o insurgente, em oposição ao que ocorre com seu adversário.

Uma conclusão extremamente pertinente se faz: se o inimigo irregular tem tamanho poder, fruto de sua fluidez, o que dirá de um ator que enfrentar dois ou mais grupos insurgentes distintos? Tudo leva a crer que haverá maior desorientação e grande dificuldade por parte do contrainsurgente. Tal poderá ser, até mesmo, fatal.

Em seguida, foi definida a população como principal objetivo ou, em termos mais amplos, centro de gravidade desse tipo de guerra. Trata-se da “batalha pela população”, já que essa será fonte preciosa de informações, suprimentos e voluntários.

Nesse diapasão, conclui-se que tal batalha é, acima de tudo, política. A política passa a preponderar sobre as operações militares já que os efeitos dessas sobre a população devem ser amplamente prospectados por ocasião de seus planejamentos.

Por fim, após tais fundamentos, considerados os alicerces para a compreensão da guerra irregular, passou-se a discorrer sobre os pontos principais selecionados da teoria, os quais, mais a frente, serão utilizados para a análise do caso particular. Trata-se da necessidade de adaptação das forças militares à contrainsurgência em dois momentos: no combate inicial que culmina com o posicionamento de unidades estáticas; e no ato seguinte, quando tais unidades exercerão o controle da população garantindo, assim, a vitória.

O soldado que antes buscava impor ao inimigo o máximo de fogo e destruição, passa a ter que lidar com o zelo em evitar o dano colateral, o que poderá acarretar a perda da luta pela população, e, por conseguinte, a perda da própria guerra. Essa luta, segundo o autor, passa a ser travada no coração da população, no qual o contrainsurgente deve estar fixado de

modo a gerar fortes e indissolúveis laços.

No primeiro momento, conclui-se que o efeito é físico, de máxima destruição possível do inimigo, mas também moral. O insurgente deve perceber a determinação do contrainsurgente, mas a minimização do dano colateral deve preponderar. A população deve entender que as forças militares não desistirão da retomada da área. Dessa maneira, as ações cívico-sociais, carro-chefe da fase seguinte, deverão ser desencadeadas. O grande objetivo é o posicionamento irreversível de unidades militares estáticas no seio da população.

No ato seguinte, as pequenas frações já posicionadas no interior da localidade iniciarão ações visando os “corações e mentes”. Essa proximidade busca o estabelecimento de laços com a população, que farão com que a mesma venha a apoiar o contrainsurgente. O objetivo migra do inimigo para as pessoas residentes na área, mas sem esquecer que o insurgente está exatamente ali, ainda que mesclado. Surgem, então, novas competências demandadas às forças militares tais como: capacidade de lidar com a população, redução do dano colateral pelo uso gradual da força, uso de ferramentas de operações psicológicas, ações de inteligência, dentre diversas outras.

A seguir será estudada a OIF, desde seus antecedentes até a materialização da insurgência, a fim de descrever a forma como o exército estadunidense conduziu as operações de contrainsurgência, particularmente nas três primeiras fases apresentadas do modelo de Galula.

3 A CONTRAINSURGÊNCIA NA SEGUNDA BATALHA DE BAGDÁ (2006)

Entre 20 de março e primeiro de maio de 2003 os EUA lançaram a OIF, em prosseguimento às operações militares de combate ao terrorismo conduzidas pelo presidente George W. Bush, decorrência dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

Mas a impressionante vitória militar que derrubou Saddam Hussein deu lugar a uma sangrenta guerra irregular levada a cabo por um conjunto de diferentes grupos armados.

A situação no Iraque no início de 2006 se resumia a um quadro de violência generalizada, concentrada em enormes centros urbanos. Será analisada a situação particular na capital do país e como ali ocorreram as operações de contrainsurgência, mas não sem antes situar a complexa história do país, bem como os desdobramentos da queda do regime ditatorial e a explosão da violência sectária e religiosa.

A análise visa buscar conteúdo para, no capítulo seguinte, confrontar as medidas de contrainsurgência adotadas com o modelo teórico de David Galula, de modo a verificar se houve aderência e apontar demais conclusões.

O foco é a denominada Segunda Batalha de Bagdá, que ocorreu entre janeiro e novembro de 2006, analisando-a sob dois aspectos, de acordo

com o modelo de Galula: a investida; e as ações de controle da população. Será abordada, a seguir, a história do Iraque.

3.1 A complexa história do Iraque até a OIF

Às vésperas da OIF, o Iraque era um Estado brutalizado por uma ditadura sanguinária, liderada pelo tirano Saddam Hussein (SHULTZ e DEW, 2006).

Mas para compreender o que levou o país a esse cenário, precisamos retroceder no tempo e estudar parte da sua complexa história.

A região onde hoje se encontra situado o país, historicamente denominada Mesopotâmia (região fértil entre os Rios Tigre e Eufrates)

FIG.1, ANEXO A



FIGURA 1 – Mapa do Iraque

Fonte: <<https://www.cia.gov/library/publications/resources/cia-maps-publications/Iraq.html>>. Acesso em: 21 Abr. 2017.

pode ser considerada o berço da civilização, já que os Sumérios (6400-1600 A.C) ali se estabeleceram em 5000 A.C. Tais foram sucedidos por outras civilizações, como os Babilônicos (626-539 A.C), porém uma, em particular, teve papel fundamental na formação do Iraque moderno: a Árabe-Islâmica (SHULTZ e DEW, 2006).

O Profeta Maomé (571-632), do Clã Hashemita da Tribo de Meca, derrotou seus oponentes e expandiu sua religião monoteísta pela península arábica a partir do ano 620, impondo-a às centenas de tribos. Seu Deus era denominado Alá e suas leis foram materializadas no livro sagrado denominado Corão. Após a morte do Profeta, Abu Bakr (571- 634) o sucedeu como Primeiro Califa e expandiu os domínios. Tal expansão incluiu o atual território do Iraque, até então nas mãos dos Persas, descendentes do Império Persa (530-330 A.C) (SHULTZ e DEW, 2006).

Mas, ainda no século VII, complexos conflitos internos ocorreram na Antiga Mesopotâmia, essencialmente tribal, dando início a uma cisão entre grupos islâmicos distintos pela sucessão do Terceiro Califa. O Islã se dividiu, naquele momento, entre duas grandes correntes: a Xiita e a Sunita. As diferenças doutrinárias entre as duas persistem até a atualidade. Os xiitas veem a si mesmos como oponentes dos privilégios no Islã, para eles materializados na figura dos sunitas, que consideram como os usurpadores do poder naquela sucessão. A desobediência aos sunitas, maioria esmagadora na Península Arábica atual mas minoria no Iraque, passou a ser um dogma xiita (SHULTZ e DEW, 2006).

O caos se instalou na Mesopotâmia até sua conquista em 1638 pelo Império Turco-Otomano (1299-1923). Sob as severas regras otomanas, que vigoraram até 1918, não houve a união das tribos islâmicas, mas o agravamento das diferenças entre xiitas e sunitas.

Um novo ingrediente foi então acrescentado: migrações externas trouxeram povos asiáticos de origem curda que se instalaram no norte da região e passaram a conflitar com os turcos- otomanos a fim de constituírem seu próprio império (SHULTZ e DEW, 2006).

Sob a perspectiva tribal local, o uso da força foi a ferramenta dominante do guerreiro nômade da região. O beduíno desenvolveu técnicas de resistência contra povos diversos. Tais técnicas, com utilização de ataques de pequenos contingentes contra forças superiores, remetem ao que hoje conceituamos guerra irregular (SHULTZ e DEW, 2006).

Dessa forma já se consegue depreender que o entendimento da complexa situação encontrada pelos estadunidenses a partir de 2003 reside nas raízes da cultura tribal mesopotâmica, que ocasionou a cisão islâmica, seguida de dominação sunita. As diferenças foram agravadas não por anos, mas por séculos de violência sectária.

A cultura tribal local, que se apoiava nos clãs e famílias, não aceitava pacificamente governos centralizados, principalmente externos à sua cultura. O uso da violência contra oponentes mais fortes foi frequente. A luta contra tais inimigos se dava utilizando técnicas que hoje se assemel-

ham à guerra irregular.

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o controle do Império Turco-Otomano sobre a região era frágil. As potências europeias viam ali possibilidades geopolíticas. Particularmente, o Reino Unido (UK) vislumbrava uma estratégica via de comunicação com suas possessões e conquistou a região em 1917 (SHULTZ e DEW, 2006).

Ao final da guerra, os britânicos dominaram as três ex-províncias turcas que compunham a Mesopotâmia: Mosul, ao norte, com povos curdos; Bagdá, no centro, sunita; e Basra, ao sul, xiita. O que se seguiu foi a instalação de um sistema de mandatos para manter o domínio de toda a região, materializado pela Conferência de San Remo, de 1920. O controle da Mesopotâmia permaneceria em mãos britânicas. Tal sistema foi considerado pelos árabes como humilhante e os levou a iniciarem uma rebelião com o objetivo de expulsar os estrangeiros (SHULTZ e DEW, 2006).

O UK decidiu criar então, em 1921, o Estado do Iraque, englobando as citadas três províncias e uma infinidade de diferentes tribos. Decidiram mantê-las unidas em um só Estado, com sede em Bagdá, acreditando assim ser mais fácil o exercício do controle da nova colônia, bem como das recém-descobertas jazidas de petróleo (SHULTZ e DEW, 2006).

A liderança do país foi confiada aos sunitas, mas os britânicos adotaram a política ambígua de apoiar o poder local tribal. Tal postura estimulou a contestação à Bagdá em diversas regiões e teve sérias consequências para o Iraque (SHULTZ e DEW, 2006).

Dessa maneira, o que se observa nos anos subsequentes é que apesar da instalação de uma monarquia pelos britânicos, o sistema tribal, familiar, étnico e religioso persistiu. Tratava-se, pois, de um Estado artificial. Não havia sentimento de união e laços culturais comuns. O Iraque não se constituiu uma Nação¹⁴. O quadro que se seguiu é violento e caótico.

Entre 1921 e 1958, o recém-independente país mergulhou no caos. A monarquia era incapaz de manter a união e um golpe militar instalou a república em 1958. Novo período de violência se seguiu até que emergiu um novo ator: o movimento sunita Baathista. Fundado na Síria, em 1947, pregava o secularismo, o socialismo e o pan-arabismo¹⁵. Pregava, enfim, a ressurreição do sentimento árabe (SHULTZ e DEW, 2006).

O partido Baathista iraquiano se fortaleceu na cidade de Tikrit, onde criou uma milícia e, finalmente, tomou o poder em 1972. As famílias su-

¹⁴ Define-se “povo” como agrupamento humano com cultura semelhante – língua, religião e tradições - implicando certa homogeneidade e desenvolvimento de fortes laços entre si. “Nação” é a denominação de um povo ao fixar-se numa determinada área geográfica e adquirir certo grau de organização político-administrativa, mantendo-se unido por uma história e cultura comuns e pela consciência de que constituem uma unidade cultural. Por “Estado”, entende-se um povo organizado em um território sob um poder supremo (DIAS, 2011).

¹⁵ Ideologia surgida no século XIX que pregava a união dos povos árabes em um Estado independente (MAGNOLI, 2009).

nitias fortes da região eram personificadas por um ferrenho fundador do partido: Saddam Hussein. Após período sob comando de outras lideranças, ele finalmente toma o poder em 1979 e instaura um regime de terror. Ciente da história da região e da dificuldade de manter o controle, massifica os membros de seu clã nos postos-chave, na Guarda Republicana (unidade de elite) e no violento serviço de inteligência, o Mukhabarat (SHULTZ e DEW, 2006).

Com tal aparato familiar-tribal, no qual a deslealdade valia a vida, Saddam se firmou no poder e logrou êxito em estabilizar o Iraque pela força e pelo terror.

O presidente, após conquistar a estabilidade interna, passou a ter pretensões expansionistas. Aventurou-se no Irã, o que gerou uma guerra entre 1980 e 1988, de enormes custos (US\$ 80 bilhões) e estrondosa derrota ao final; e em 1990 no Kuwait, o que gerou reação internacional e nova derrota na Primeira Guerra do Golfo (1991) (MAGNOLI, 2009).

Após tais conflitos, mais uma vez o Iraque mergulhava no caos. Xiitas e curdos se rebelaram contra o governo. A resposta foi violenta. A Guarda Republicana dizimou os xiitas no sul e os curdos foram atacados por armas químicas no norte (SHULTZ e DEW, 2006).

Os anos seguintes, até 2003, foram marcados por severas sanções da Organização das Nações Unidas (ONU) visando impedir que o Iraque se rearmasse, bem como exigia que cessasse seu programa de desenvolvimento de armas de destruição em massa (ADM). O povo sofria as consequências das sanções e passava fome. Grupos armados passaram a proliferar visando à derrubada do Partido Baathista (SHULTZ e DEW, 2006).

Dessa forma, contextualizou-se a complexa trajetória do Iraque, desde sua origem, até os momentos que antecederam a OIF. Saltam da análise os seguintes pontos:

a) o Iraque foi um Estado criado artificialmente agrupando segmentos étnicos de diferentes origens, mesclados em uma sociedade de tradição tribal muito forte, o que o faz, até hoje, instável por natureza;

b) existe uma cultura milenar de luta contra o invasor, normalmente mais forte, por meio de técnicas que hoje denominamos irregulares;

c) tratava-se, às vésperas da OIF, de um verdadeiro barril de pólvora, composto por uma população miserável à qual se somavam as rivalidades sectárias;

d) houve enorme proliferação de grupos armados e milícias.

A seguir será tratada a OIF, que culminou com a ocupação estadunidense.

3.2 O prelúdio da OIF e a “vitória” de George W. Bush

Quando George W. Bush ascendeu ao poder nos EUA em 2001 encontrou um país dividido, mergulhado em contradições internas e externas. Havia uma fragilidade inata da nova administração, a qual tratou de desvanecer-se na manhã de 11 de setembro de 2001, com os ataques terroristas a Nova Iorque e Washington (PECEQUILO, 2012).

Após o ataque, o povo estadunidense clamava por um líder forte, capaz não somente de retaliar, mas também de prover segurança à população e com coragem para adotar posturas agressivas, visando à defesa dos interesses do país. George W. Bush, por mais polêmico que tenha sido, reunia tais características.

Os EUA levaram inicialmente a luta até o Afeganistão, base da organização terrorista Al Qaeda, fundada por Osama Bin Laden (1957-2011) no início dos anos 1980 para a expulsão dos soviéticos da Afeganistão, responsável pelos ataques. Mas para a cúpula político-militar dos EUA um passo maior precisava ser dado a fim de mostrar aos seus inimigos que empreenderiam uma guerra global contra os terroristas e contra os Estados que lhes dessem suporte. Tal passo estava claro na mente do neoconservador Donald Rumsfeld, Secretário de Defesa dos EUA: a invasão do Iraque, cuja ameaça residia na suposição de que possuía ADM (GORDON e TRAINOR, 2006).

O Secretário de Defesa queria promover uma revolução no pensamento militar vigente no Pentágono. Confrontando a cúpula do Estado-Maior das Forças Armadas dos EUA, quando apresentado a um planejamento militar de invasão do Iraque que envolvia

500.000 militares e seis meses de preparação, afirmou não ver a necessidade de empregar mais do que 125.000 homens, já que o restante do poder requerido seria suprido pela tecnologia. Para ele, 45 dias de preparação seriam suficientes. O regime seria destruído por fatias: lideranças, ADM, Guarda Republicana, território e infraestrutura. Novas doutrinas influenciavam a visão de Rumsfeld, mas nenhuma tanto como a *Shock and Awe*¹⁶, o que o fazia desprezar os cálculos de planejamento dos militares (GORDON e TRAINOR, 2006).

As origens dos complexos problemas militares que se sucederam ao grande sucesso da OIF, culminando na insurgência e na guerra civil, residem, também, na interferência política ao planejamento contextualizada.

A dura experiência dos EUA no Vietnã marcou profundamente o país, mas seus ensinamentos pareceram esquecidos no limiar do

¹⁶ Doutrina "Choque e Pavor", desenvolvida por Harlan K. Ullman e James P. Wade, que pregava o rápido domínio do campo de batalha e envolvia a paralisia das estruturas de comando e controle inimigas, por meio da intensa utilização de armas de precisão (GORDON e TRAINOR, 2006, tradução nossa).

século XXI. O planejamento do Department of Defense (DOD)¹⁷ focou nas três primeiras fases da guerra, a saber: planejamento, desdobramento e tomada do Iraque. Negligenciou, no entanto, as fases seguintes: término do conflito e efetivação do governo local. Se Rumsfeld estava certo quanto à vitória com menos tropas, desconsiderou que, após, precisaria de enormes efetivos para controlar um país de 438.000 km² e 30 milhões de habitantes (HOFFMAN, 2004).

Os EUA, então, derrotaram Saddam e tomaram o poder. Mas o que se viu após o discurso vitorioso de Bush ocorrido a bordo de um porta-aviões no Golfo Pérsico, em primeiro de maio de 2003, no qual afirmava o encerramento das principais operações militares, foi a explosão da violência que levou o país à beira do caos.

A seguir será situada a insurgência que se seguiu à vitória estadunidense.

3.3 A insurgência

Seguindo sua tradição milenar os iraquianos não aceitaram a dominação pelos EUA e partiram para a luta irregular.

Ainda que designado “insurgência”, o conflito que se estabeleceu no Iraque envolvia um misto de grupos armados com os mais distintos interesses e motivações.

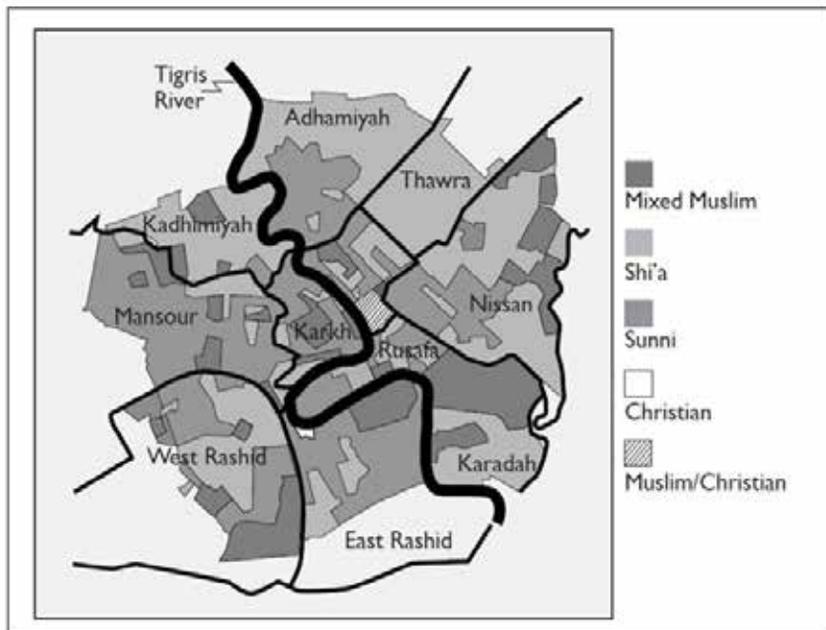
Tais motivações abrangeram as seguintes questões complexas: disputas políticas pós-Saddan Hussein; violência sectária entre sunitas, xiitas e curdos; violência ideológico-religiosa da jihad islâmica, ou guerra santa aos infiéis, cuja liderança é personificada nos EUA; e, por fim, um quarto grupo de criminosos e oportunistas que enxergavam nas lutas internas oportunidade de lucro pessoal (PIRNIE e O'CONNEL, 2008).

Os assim designados insurgentes eram, como visto, uma mistura que reunia os grupos mais diversos, com distintas motivações. Na capital possuíam enorme suporte da população, que abraçou rapidamente o mote de “combate à dominação estadunidense”, seguindo a cultura milenar. Algumas vezes o insurgente era um indivíduo realmente fiel às suas crenças, à sua tribo e à sua família; alguém que realmente acreditava que fazia o certo por seu país e por seu Deus e que sua luta o levaria à imortalidade. Mas existia uma enorme massa de outros combatentes que representavam a falência do Estado iraquiano.

Em Bagdá os grupos insurgentes se posicionavam em função da divisão sectária que existia na cidade

¹⁷ “Departamento de Defesa dos EUA” (tradução nossa).

(FIG.2, ANEXO B).



Tais grupos, no início da Batalha, tinham como alvo principal as forças dos EUA, mas, ao final, lutavam mais entre si (BOGART, 2007).

A seguir serão detalhados os antagonistas dos EUA em Bagdá:

a) Insurgentes sunitas – grupo dominante na era Saddam, seu efetivo na capital atingiu 20.000 militantes, principalmente ex-membros do regime Baathista, mas também jovens e desempregados. O grupo empregava a violência por meio de ataques deliberados e uso de Improvised Explosive Devices (IED), explosivos improvisados que eram colocados nas margens de ruas e estradas e acionados à distância por ocasião da passagem dos comboios. Não possuíam liderança única constituída nem mesmo objetivos concretos, tão somente a oposição às forças de ocupação e aos xiitas e curdos. Também se envolveram em desavenças e conflitos com a Al Qaeda. Possuíam apoio da população dos bairros por eles dominados, o que lhes proporcionava grande capacidade de recrutamento (PIRNIE e O'CONNEL, 2008);

b) Extremistas da Al Qaeda na Mesopotâmia – Saddam Hussein, às vésperas da OIF, necessitando de ajuda, acolheu membros da Al Qaeda oriundos do Afeganistão e da Síria. Seu principal objetivo eram as tropas dos EUA, mas também atacaram civis xiitas por meio de atentados a bomba. Foram os grandes responsáveis pela explosão da violência sectária. Possuíam efetivo aproximado

O que se depreende é que o caos vigorava em Bagdá naquele ano, o que motivou uma nova batalha pela cidade, a qual será examinada a seguir.

3.4 A Segunda Batalha de Bagdá (2006)

Bagdá, a capital do Iraque, às vésperas da denominada Segunda Batalha de Bagdá, ocorrida entre janeiro e novembro de 2006, possuía sete milhões de habitantes (25% da população total do país) e era o centro administrativo (BOGART, 2007).

Durante a OIF, em 2003, a cidade foi conquistada pelas forças dos EUA no que foi conhecido como a Primeira Batalha de Bagdá. A pressão política exercida levou a uma antecipação da tomada da cidade. Na ocasião, os passos doutrinários do exército dos EUA não foram seguidos. Em vez de uma seqüência lógica composta das fases de Aproximação, Investimento (cerco), Preparação, Assalto, Confronto e Ocupação; os EUA optaram por realizar a aproximação seguida de um assalto. Essa conduta possibilitou o escoamento da Guarda Republicana cujos componentes possuíam enorme espírito cívico e lealdade ao Partido Baathista. Tais elementos constituíram o embrião da insurgência (BOGART, 2007).

O preço da decisão de tomar rapidamente a cidade foi bastante elevado para os EUA. Mergulhou a capital, nos meses seguintes, num quadro de violência generalizada. Os grupos insurgentes oriundos das forças armadas iraquianas e com enormes quantidades de armamento, munição e materiais militares diversos, tais como explosivos, organizaram-se nos arredores da cidade.

Dessa maneira, Bagdá no início de 2006, apesar de seu tamanho e complexidade, encontrava-se dividida em duas zonas distintas: a zona verde e a zona vermelha



FIGURA 1 – A Zona Verde de Bagdá.

Fonte: <<http://edition.cnn.com/2011/04/28/world/iraq-baghdad-green-zone/>>. Acesso em: 21 Abr 2017.

Nota: no original em inglês "Green Zone" (tradução nossa).

A zona verde era a designação de um imenso bunker estadunidense localizado na área do antigo palácio presidencial e arredores. Nessa fortificação a coalizão estabeleceu seu quartel-general, bem como o novo governo iraquiano (BOGART, 2007).

A zona vermelha era todo o restante da cidade, onde foi travada a batalha. Nessa área, as forças contrainsurgentes conviviam com o risco real de ataque, de dia ou de noite. A insurgência atuava livremente e com grande intensidade. O número de baixas da coalizão era imenso, fruto principalmente dos devastadores IED (BOGART, 2007).

Apesar dos confrontos diários na capital, as ações da OIF posteriores à ocupação do Iraque foram sendo desencadeadas. Na cidade foi estabelecida a Multinational Division – Baghdad (MND-B). Tal estrutura era nucleada por uma Divisão do exército estadunidense. No ano de 2005 o núcleo foi a 3ª Divisão de Infantaria, responsável pelo histórico processo eleitoral que instalou a democracia no país, ascendendo o líder xiita Nouri Al-Maliki. Aquela Divisão foi substituída pela 4ª Divisão, cujo núcleo era a 172ª Brigada (Stryker Brigade), de enorme poder de combate. Após o árduo processo eleitoral, a nova Divisão teria a tarefa de pacificar de vez a capital: tratava-se de uma nova batalha por Bagdá (BOGART, 2007).

O esforço de pacificação e restabelecimento da ordem na caótica capital em 2006 passou a ser designado Segunda Batalha de Bagdá e foi caracterizado por: diversas pequenas operações, entre janeiro e junho, a fim de obter consciência situacional; uma enorme operação de ocupação efetiva, entre junho e agosto; e inúmeras ações de Assuntos Cívicos em cada região, a partir da pacificação dos bairros. Essa última fase deveria ser o carro-chefe da operação, cujo mote foi *Clear, hold and build, block by block*¹⁸ (BALLARD, 2010).

Dessa maneira, os objetivos da operação foram assim estabelecidos: estabilização de Bagdá por zonas; desativar as áreas de apoio à insurgência na capital; e ações com foco na população civil e desenvolvimento econômico.

Será caracterizada a importância de Bagdá para os insurgentes.

3.4.1 A importância de Bagdá para a insurgência

A insurgência via na capital o núcleo de sua luta. Era a partir daquela cidade que pretendiam desgastar as forças invasoras e irradiar a insurgência pelo país (BOGART, 2007).

A insurgência, de maneira mais organizada, ocorria pela ação da Al

¹⁸ A estratégia *Clear, hold and build, block by block* sintetiza como tomar, ocupar e manter uma cidade usando os quarteirões como referência geográfica, bem como, na sequência, efetuar as operações de Assuntos Cívicos levando em consideração as necessidades de cada bairro (BOGART, 2007, tradução nossa).

Qaeda, já que os demais grupos careciam de visão estratégica. Aquele grupo, no limiar de 2006, buscava fortalecer-se e adquirir capacidade de combater diretamente seu inimigo, o qual se encontrava enclausurado na zona verde (BOGART, 2007).

A importância de Bagdá pode ser atestada nas palavras de Bin Laden. Disse ele:

Digo aos americanos (sic) que nós continuaremos a lutar [...] até que vocês abandonem suas tolices e controlem seus aliados tolos. **Bagdá, o núcleo do Califado, não sucumbirá a vocês, pois essa é a vontade de Deus**, e lutaremos enquanto tivermos armas. Se por acaso falharmos agora, nossos filhos nos substituirão. Nós ganhamos experiência na guerra de guerrilha [...] contra a Rússia com nossos jihadistas lutando por dez anos até a vitória, na graça de Deus [...] Continuaremos na mesma política: fazer os americanos (sic) sangrarem profundamente, até que sucumbam [...] o assunto mais sério e importante dos nossos dias é a terceira guerra mundial iniciada pelos cruzados-sionistas contra a nação islâmica. Ela está ocorrendo na terra dos dois rios [...] seu pilar está localizado em Bagdá, a capital do Califado (Apud BOGART, 2007, p. 15 e 16, tradução nossa, grifo nosso¹⁹).

Os alvos principais da Al Qaeda eram especificamente as tropas estadunidenses, contra as quais aplicavam golpes diários a fim de desgastar tanto os militares quanto a opinião pública dos EUA. Os alvos secundários eram os xiitas. O ataque a esses tinha objetivo maior: levar à guerra civil, que exigiria um salto no orçamento de guerra dos EUA e os levaria à falência. A Al Qaeda acreditava não somente na vitória, mas na redução da qualidade de potência mundial dos EUA pelo desgaste e endividamento (BOGART, 2007).

Para Bin Laden era em Bagdá que os muçulmanos iriam derrotar os estadunidenses e, posteriormente, expulsá-los de todo o Oriente Médio, bem como instalar a capital de um grande Califado. A partir da derrota em Bagdá, acreditavam que os EUA jamais recuperariam seu poder no cenário internacional.

Segue-se uma análise populacional de Bagdá em 2006.

3.4.2 Um panorama da população

¹⁹ No original em inglês: “[...] I say to the American people we will continue to fight [...] until you abandon your follies and rein in your fools. Baghdad, the seat of the Caliphate, will not fall to you, God willing, and we will fight you as long as we carry our guns. And if we fall, our sons will take our place. We gained experience in the guerrilla warfare [...] against Russia with jihad fighters for 10 years until they went bankrupt, with Allah’s grace [...] We are continuing in the same policy: to make America bleed profusely to the point of bankruptcy [...] The most important and serious issue today for the whole world is this third world war, wich the crusader-zionist coalition began against the islamic nation. It is raging in the land of the two rivers [...] it’s pillar is in Baghdad, the capital of the caliphate”.

O foco deveria ter sido, antes da operação, o entendimento da sociedade, do idioma, da cultura, da geografia, dos costumes e, principalmente, de como os habitantes da enorme metrópole viam as forças da coalizão (BOGART, 2007).

Entretanto o que se via era que a zona vermelha era um mar de desconhecimento para as forças estadunidenses e que havia, sem dúvida, um grande abismo cultural entre as forças de ocupação ocidentais e a população.

Em 2005, meses antes da batalha, este era o panorama da cidade: as três principais prioridades eram eletricidade, segurança e água; 79% da população não confiava na coalizão; 65% estavam insatisfeitos com o novo governo; 25% apoiavam a insurgência; e 23% estavam desempregados (BOGART, 2007).

Dentre os principais pontos de insatisfação estava o caso peculiar dos ex-militares não radicais, já que as forças armadas foram desmobilizadas. Possuíam conhecimento e precisavam alimentar suas famílias, mas não conheciam outros ofícios. Foram facilmente recrutados pela insurgência (BOGART, 2007).

A maioria da população era composta por analfabetos, incapazes de ler jornais ou mesmo panfletos governamentais, mas que ouviam atentamente à propaganda insurgente diuturnamente difundida a partir dos alto-falantes das mesquitas (BOGART, 2007).

O ambiente operacional recebido pela 4ª Divisão em sete de janeiro de 2006 era, dessa maneira, caracterizado pela população vendo a coalizão como força de ocupação.

Os graves problemas sociais citados e muitos outros ajudam a compreender parte da dificuldade que se seguiu em obter o suporte da população e a derrota da insurgência na enorme metrópole.

Será estudado o início da Segunda Batalha de Bagdá.

3.4.3 A investida

A partir de janeiro de 2006, a Stryker Brigade, apoiada por forças especiais dos EUA, iniciou uma série de operações de menor envergadura nos arredores de Bagdá a fim de adquirir consciência situacional. Vale mencionar que se tratava de uma Brigada diferenciada, contando com o “estado da arte” em termos de tecnologia e recursos humanos. Mas apesar de possuir uma enorme quantidade de militares com experiência de combate, tinha acabado de chegar ao país e muito pouco sabia sobre a situação de Bagdá.

Naquele período, as forças de segurança iraquianas, treinadas e equipadas com auxílio de Washington, tentavam penetrar e estabelecer a ordem em algumas regiões. Em tal momento a MND-B classificava a situação na capital como crítica, com altos índices de assassinatos e postura anti-governo, o qual a maioria considerava imposto pelos estadunidenses

(PIRNIE e O'CONNEL, 2008).

Grupos armados se deslocavam pelos bairros e assassinavam oponentes. No mês de junho, a título ilustrativo, foram 1.815 assassinatos por questões sectárias, religiosas ou políticas. As pessoas iniciaram uma migração, cada qual indo para as regiões onde predominava a sua orientação religiosa (PIRNIE e O'CONNEL, 2008).

Sem mais condições de aguardar, o Iraque e os EUA lançaram então, em junho de 2006, a fase seguinte da Segunda Batalha de Bagdá. Tratou-se da Operação Together Forward²⁰: invasão em larga escala, a partir do norte da cidade, pela Stryker Brigade (esforço principal), além das demais brigadas da 4ª Divisão do exército dos EUA; das 1ª Brigada da 9ª Divisão e 2ª Brigada da 6ª Divisão do recém recriado exército iraquiano e 4 companhias da polícia local. Tais efetivos somavam cerca de 7.200 militares dos EUA, 26.000 militares iraquianos e 21.000 policiais (EUA, 2006; KHALILZAD, 2006; e RUMSFELD, 2009).

A invasão se iniciou pelos bairros de Adhamiyah e Mansour (FIG. 2, ANEXO B). Após o domínio daqueles bairros em julho, finalmente em sete de agosto houve a invasão do bairro fortificado xiita de Sadr City, até então impenetrável. Os confrontos foram intensos e ocorreram, ainda, nos bastidores políticos, já que o Primeiro-Ministro xiita Maliki desejava que os combates ocorressem em áreas não xiitas (PIRNIE e O'CONNEL, 2008).

As ações, então, ocorreram nas regiões específicas levantadas nas operações preliminares do primeiro semestre e consistiram no vasculhamento de 20.000 casas. Para uma cidade com cerca de um milhão de residências, o enorme esforço parecia insuficiente. Muitas vezes a resistência inimiga demandava a utilização de carros de combate, morteiros, fogos aéreos e demais armas de apoio. A experiente Stryker Brigade, mesmo visando alvos específicos e perfeitamente identificados, proporcionou danos muito significativos aos bairros. O dano colateral à população foi muito considerável, o que aumentou ainda mais o abismo entre os moradores e as forças norte-americanas (PIRNIE e O'CONNEL, 2008).

“Quando os americanos (sic) revidam a um ataque, não atiram nos agressores, mas na população [...] Por isso odiamos tanto os americanos (sic)”, disse ao New York Times Osama Ali²¹, de 24 anos, que testemunhou um ataque (Apud BOGART, 2007, p.17, tradução nossa).

As operações prosseguiram com incremento na utilização de apoio aéreo, o que foi fundamental para as ações de reconhecimento, ainda

²⁰ Tratava-se de uma operação que deveria ser conduzida em conjunto pelas forças dos EUA e iraquianas, razão do seu nome que, em tradução livre, significa “juntos avante” (BALLARD, 2010, tradução nossa).

²¹ No original em inglês: “When the Americans fire back, they don't hit the people who are attacking them, only the civilians [...] This is why Iraqis hate the Americans so much”.

que dificultado pela densidade da metrópole. A utilização de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANT) foi particularmente importante, com suas novas tecnologias que proporcionavam apoio de fogo 24 horas por dia, mas com ocorrência de dano colateral (PIRNIE e O'CONNEL, 2008).

A população passa a ter a sensação que se deseja evitar em tal cenário: “o que já estava ruim passou a estar pior”. As colateralidades estadunidenses geraram, além da morte de muitos civis, danos severos às casas e à precária infraestrutura.

Seguiram-se 32.300 patrulhas de combate que visavam às bases insurgentes que, ao final, redundaram na captura de 43 depósitos de explosivos e armas. Houve uma mudança de atitude das forças, que incrementaram os Pontos de Controle de Trânsito (PCTran), a fim de retirar do inimigo a liberdade de movimento (KHALILZAI, 2006).

A resposta insurgente ocorreu entre julho e setembro, por meio de IED nas ruas, ataques suicidas com explosivos aos PCTran, ataques de atiradores aos soldados dos EUA e decapitações de colaboradores. Apesar das perdas, os insurgentes se regeneravam pelo esforço de recrutamento externo da Al Qaeda (PIRNIE e O'CONNEL, 2008).

A luta contra os IED em Bagdá foi árdua. Seus efeitos eram devastadores e foram responsáveis pelo maior número de baixas dos estadunidenses (50%). Seriam também os responsáveis por inúmeros casos de Síndrome de Estresse Pós-Traumático (SSPT) e transtornos de personalidade fruto de danos cerebrais nos veteranos de guerra. Os IED, em Bagdá, variavam de minas terrestres adaptadas até mecanismos sofisticados ativados à distância, bem como carros-bomba (PIRNIE e O'CONNEL, 2008).

Os ataques com esses dispositivos foram responsáveis pelo enorme incremento do custo militar da Operação para os EUA bem como pelo abandono da cidade por parte dos funcionários da ONU em setembro de 2006 (PIRNIE e O'CONNEL, 2008).

Os efeitos dos IED insidiam fortemente sobre a capacidade de combate das tropas dos EUA, que viam, dia após dia, militares sendo atingidos, sem que nada pudesse ser feito²². Os combatentes passavam a adotar posturas mais cautelosas e vacilavam em deixar seus veículos blindados para as invasões de casas e avanços pelos becos. Muitas vezes, quando IED eram localizados ocorria uma paralisia da operação em curso com o acionamento de equipes de desativação de artefatos explosivos.

O uso intensivo de explosivos foi acarretando uma modificação e adaptação gradual no equipamento militar e as forças passaram a rece-

²² Ilustrativamente, o autor deste trabalho testemunhou esse tipo de sentimento que se impõe sobre a tropa ocorrer nas operações no Haiti. O emprego de Comandos Anfíbios atiradores de precisão, previamente infiltrados nas localidades e provendo segurança às frações convencionais, foi extremamente eficaz e contribuiu para a redução do dano colateral bem como para a elevação no moral da tropa. Os agressores sofriam exatamente o mesmo que tentavam proporcionar: eram atacados, sem saber de onde, antes de desferirem seus golpes.

ber, emergencialmente, veículos com mais blindagem e novos equipamentos de proteção individual, ampliando os custos militares

ANEXO D



FIGURA 4 – Adaptação de Viaturas Blindadas de Transporte de Pessoal aos IED e efetos.
Fonte: <<https://aoav.org.uk/2015/2015-an-epidemic-of-suicide-bombs/>>. Acesso em: 15 Abr. 2017.

As operações ocasionaram cerca de 12.000 prisões, mas muitas vezes a falta de evidências redundava na liberação dos suspeitos. Havia pressões jurídicas derivadas dos abusos ocorridos na prisão de Abu Graib, em 2003, quando vazaram fotos e vídeos de torturas. As operações ocasionaram cerca de 12.000 prisões, mas muitas vezes a falta de evidências redundava na liberação dos suspeitos. Havia pressões jurídicas derivadas dos abusos ocorridos na prisão de Abu Graib, em 2003, quando vazaram fotos e vídeos de torturas cometidas por militares dos EUA (PIRNIE e O'CONNEL, 2008). Mas, por fim, 411 insurgentes foram mortos e um número semelhante capturado (KHALILZAD, 2006).

A operação, ainda que transcorresse com certo sucesso, não reduzia a violência, o que era fator-chave para possibilitar a sequência de ações cívico-sociais. Os esquadrões da morte continuavam operando, ainda que com muito menor liberdade de movimento. Uma das principais razões estava na baixa qualidade das forças iraquianas que foram posicionadas nos bairros, bem como no enorme nível de infiltração insurgente tanto no exército quanto na polícia. Muitas vezes as informações sobre operações dos EUA eram passadas em tempo real o que possibilitava ataques insurgentes com grande

êxito²³ (RUMSFELD, 2009).

Verifica-se que o posicionamento de unidades estáticas que se iniciava utilizou tropas iraquianas, o que acarretou dois aspectos importantes: manteve o distanciamento entre as forças dos EUA e a população; e possibilitou a infiltração de insurgentes nas forças iraquianas²⁴.

O quadro que reinava em agosto era de uma ocupação efetiva da capital por forças iraquianas, inclusive de áreas antes inacessíveis, bem como uma grande restrição aos movimentos da insurgência. Mas a violência persistia. Conforme os bairros foram sendo ocupados, o esforço de Assuntos Cívicos, que deveria ser o carro-chefe, vinha na sequência.

Esse esforço passará a ser tratado a seguir.

3.4.4 A ocupação e controle da população

A etapa seguinte ao posicionamento de unidades estáticas a cargo das forças iraquianas consistiu das operações de Assuntos Cívicos, coordenadas diretamente pelas forças estadunidenses. As forças locais eram ainda extremamente despreparadas, infiltradas por insurgentes, desmotivadas e pouco confiáveis. Além disso, os próprios soldados partilhavam do sentimento geral sectário que estava impregnado na população. Já os militares de Assuntos Cívicos dos EUA dispunham de imenso conhecimento, recursos e capacidade.

Como visto na subseção 3.4.2, 65% dos habitantes da capital estavam insatisfeitos com o novo governo; 25% apoiavam explicitamente a insurgência; e 23% estavam desempregados. Conquistar os “corações e mentes” dessa massa era o foco daquele momento da Operação.

A partir de agosto de 2006 as ações cívico-sociais transcorreram em grande volume, em diversas áreas, sob o constante estresse dos confrontos diários e ataques de toda a natureza, o que gerou grandes baixas nas forças dos EUA. Tais ações abrangeram cerca de

10.000 km² e consistiram em promover serviços essenciais à população (saúde, água e eletricidade, dentre outros), bem como estimular a economia (BOGART, 2007).

A partir de um intenso trabalho de mapeamento das expectativas e carências da população, iniciado em 2004, as ações foram planejadas. Os tópicos analisados foram: assuntos políticos; processo eleitoral e partil-

²³ A operação ocasionou a morte de 238 militares dos EUA (BOGART, 2007).

²⁴ No contexto da contrainsurgência no Haiti, o autor deste trabalho verificou o oposto. Tropas brasileiras se estabeleceram estaticamente no interior do principal bastião das Forças Adversas, a localidade de Cité Soleil. Tal possibilitou estreitamento cultural perante a população, exatamente como previsto na teoria de David Galula. No ano de 2006, após enorme resistência, os Fuzileiros Navais brasileiros conquistaram o último reduto, a sub-área de Bois Neuf. Após essa conquista foram estabelecidos os Pontos Fortes 21 e 16, consolidando uma presença constante dos militares no seio da população, pelo autor testemunhada.

ha de poder entre os grupos religiosos; infraestrutura e serviços; apoio popular à insurgência; educação; economia (ênfase no comércio e agricultura); e aprimoramento das forças militares e policiais (BOGART, 2007).

Esse levantamento pôde identificar as causas principais da instabilidade, compreender a razão da concentração inimiga na capital, o sectarismo, as causas da aversão às tropas estadunidenses, bem como radiografar a deplorável situação socioeconômica da população. Foi fruto desse trabalho que as ações foram dirigidas para os pontos focais.

O objetivo das operações foi desenvolver a confiança da população mediante resultados concretos que impactassem sua qualidade de vida e segurança²⁵. Como resultado secundário, a população estaria apta a fornecer informações que levassem à localização dos grupos insurgentes e seus depósitos de armamentos e explosivos (BOGART, 2007).

A MND-B visava, acima de tudo, negar a população ao inimigo.

O plano de Assuntos Cívicos, formulado enquanto aconteciam as ações preliminares e a grande investida, foi aprovado e posto em prática a partir de setembro. Tratava-se de um considerável esforço envolvendo 62.000 militares dos EUA e do Iraque, que alcançava cerca de 10 milhões de iraquianos, já que incluía todo o entorno agrícola da capital. Abarcava 1.044 projetos de infraestrutura no montante de US\$ 138 milhões (BOGART, 2007).

A análise das Operações realizadas, cuja síntese pode ser verificada no

APÊNDICE A

QUADRO 1

Síntese das Operações de Assuntos Cívicos ocorridas na Segunda Batalha de Bagdá

Operação	Descrição
1 - "Operation Glory Light"	Focada em áreas suítes no sul de Bagdá, reabriu duas escolas, instalou um hospital, distribuiu toneladas de alimentos e iniciou 10 projetos de infraestrutura com investimento de US\$ 1,7 milhões. Foram estabelecidos contatos com as lideranças locais e reposicionadas unidades policiais iraquianas para prover segurança às obras. Empresas civis internacionais iniciaram os trabalhos na capital.
2 - "Operation Tigris Waves"	Focou na pequena cidade de Tarmiya, situada quinze quilômetros a norte de Bagdá, então santuário terrorista. Após o estabelecimento de contato com as lideranças locais e posicionamento das forças iraquianas, iniciaram-se ações cívico-sociais e grandes investimentos de infraestrutura.
3 - "Operation Harvest Light"	Imensa operação com o propósito de apoiar o Ministério da Agricultura do Iraque. O palmito iraquiano já foi responsável por 30% da produção mundial na década de 1960. Movimentava largamente a economia da capital por meio do semibeneficiamento e comercialização. A operação consistiu de um gigantesco programa de disseminação de sementes que alcançou 75.000 hectares. A semeadura do trigo também foi realizada visando a produção para consumo interno da população. Empresas civis dos EUA foram largamente utilizadas. Em paralelo, ocorreram ações de controle de pragas. Essa operação gerou cerca de 103.500 empregos.
4 - "Operation Baghdad is Beautiful"	Investimento de US\$ 5,2 milhões na limpeza da capital. Tratava-se de ação diretamente afeta ao saneamento básico, com 43 programas, mas trazia efeito secundário de reduzir os ataques com IED, já que tais artefatos eram normalmente posicionados nas pilhas de lixo situadas às margens de estradas e ruas. A operação fazia parte ainda do esforço de operações psicológicas, com o objetivo de elevar a auto-estima da população. Cerca de 50.000 iraquianos foram empregados.

²⁵

No Haiti, a título ilustrativo, o autor testemunhou que as ações consideradas de maior aceitação, em meados de 2006, eram as obras de engenharia, já que proporcionavam melhorias concretas e permanentes.

5 - "Operation First Light"	Projeto de construção de 142 clínicas. Programa de US\$ 100 milhões, a ser conduzido em dois anos a partir da Operação <i>Together Forward</i> , teve profundo impacto na população.
6 - "Operation Freedom Light"	Tratou-se de um programa de esvaziamento das prisões da capital, por meio da revisão de 6.500 processos. Cerca de 3.000 indivíduos irregularmente detidos foram liberados.
7 - "Operation Bright Light"	Complexa operação que visava reposicionar milhares de deslocados que migravam de regiões para fugir da violência sectária.
8 - "Operation Austin Light"	Consistiu na preparação e treinamento de forças de defesa civil iraquianas para atuarem em casos de grandes emergências
9 - "Operation Holland Light"	Operação que visava ao apoio do renascimento da indústria de beneficiamento agrícola no entorno da capital.

Fonte: BOGART, 2007.

Nota: o Quadro foi elaborado pelo autor a partir da compilação de dados da Fonte.

mostra a grandiosidade dos esforços, o foco e os locais de incidência.

Como visto, tratou-se de um enorme esforço cívico-social que certamente proporcionou grandes conquistas, sendo a maior delas o apoio de parcela da população. Os militares estadunidenses agiram com grande profissionalismo, bem como despenderam enorme aporte de recursos. Com relação à violência sectária, houve significativa redução nos meses que se seguiram à Operação, mas os índices não permaneceram muito elevados, num quadro que caminhava para a guerra civil

ANEXO F

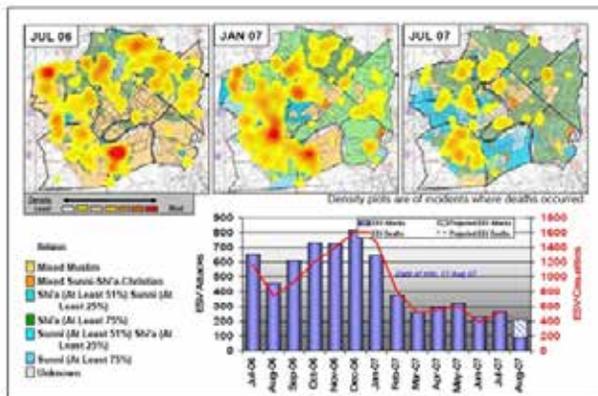


GRÁFICO 2 – Evolução da violência étnica e sectária (ESV) em Bagdá entre 2006 e 2007.
Fonte: <<https://www.juancole.com/2006-07/social-history-of-surge.html>>. Acesso em: 21 Abr. 2017.

Nota: Traduzindo-se para a legenda se observa a violência por áreas de predominância religiosa. Em direção à coloração encarna da vemos o incremento da violência. De cima para baixo: "Muçulmanos mistos", "zonas mistas", "predomínio Xiita, mas com presença Sunita", "Xiitas", "Sunitas, mas com presença Xiita", "Sunitas" e "zona indefinida" (tradução nossa).

Adiante serão apontadas conclusões parciais.

3.5 Conclusões parciais

Neste capítulo foi descrita a contrainsurgência na Segunda Batalha de Bagdá. Previamente, visando alicerçar a análise, foi estudada a história da região onde hoje se situa o Iraque, bem como as origens da violência que assola o país.

Inicialmente foi contextualizada a complexa trajetória do Iraque, desde suas origens, sobressaindo-se que: o Iraque foi um Estado criado artificialmente agrupando segmentos étnicos de diferentes origens, mesclados em uma sociedade de tradição tribal muito forte, o que o faz, até hoje, instável por natureza; existe no Iraque uma cultura milenar de luta contra o invasor, normalmente mais forte, por meio de técnicas que se assemelham ao que hoje denominamos guerra irregular; às vésperas da OIF o país era um barril de pólvora, com uma população miserável e faminta, o que se somava às violentas e insolúveis rivalidades sectárias; e houve enorme proliferação de grupos armados e milícias.

Seguiu-se análise da OIF, concluindo-se que as origens da insurgência residiram, além dos aspectos culturais supramencionados, também na forte interferência civil no planejamento. A fácil vitória militar sobre Saddam deu lugar a uma custosa guerra irregular que lançou o Iraque em direção ao caos.

Apontaram-se as razões do foco insurgente predominar em Bagdá, que seria a sede do novo Califado; e o farto apoio inicial que recebeu da população, a qual abraçou a causa milenar do combate à dominação estrangeira. Concluiu-se que a insurgência não era coesa, mas um emaranhado de grupos de causas diversas. Dessa forma, não se tratou de um combate clássico de “contrainsurgente versus insurgente”. Na verdade, o que se viu foram insurgentes atacando individualmente o contrainsurgente, mas também digladiando-se.

Prosseguiu-se com a descrição da Segunda Batalha de Bagdá propriamente dita. Podemos afirmar que foi composta das operações preliminares para obtenção de consciência situacional, de uma enorme operação de combate e de diversas operações de Assuntos Cívicos. Tal conjunto redundou grande êxito sob o ponto de vista tático-operacional, mas resultou num impasse estratégico.

Do ponto de vista tático, foi responsável pela morte de centenas de insurgentes, bem como pela prisão de tantos outros. Possibilitou, ainda, a captura de quantidades enormes de armamento, munição e explosivos.

No que tange à postura das forças militares dos EUA, constatou-se que a utilização dos IED desencadeou efeito devastador nas tropas, que passaram a adotar postura mais cautelosa, bem como aumento significativo de gastos para prover proteção aos militares.

Operacionalmente falando foi obtido sucesso no posicionamento das

tropas iraquianas na capital, bem como houve grande interação dessas com as forças estadunidenses. Mas a utilização de unidades estáticas iraquianas impediu uma maior aproximação cultural das forças dos EUA com a população, bem como permitiu ampla infiltração insurgente nas forças iraquianas.

No panorama estratégico a análise se mostra mais complexa. A Batalha proporcionou danos colaterais muito grandes à população, que passou a questionar se realmente as forças dos EUA e do Iraque estariam promovendo uma melhora significativa em suas vidas. Por outro lado, tais danos foram parcialmente compensados com as operações de Assuntos Cívicos que foram desencadeadas. Os investimentos foram concretos e acarretaram resultados imediatos, frutos de criteriosa análise de dois anos acerca das demandas dos iraquianos. Geraram, de certo, grande apoio popular.

Mas, apesar de tantos êxitos e da redução dos índices de violência na capital, tais continuaram muito elevados. O panorama final foi da continuação da violência sectária. Os bairros, agora mais concentrados em virtude das migrações internas, guerreavam com centenas de mortos. A população pagava o preço da violência sectária. As forças da MND-B ainda sofriam ataques, mas se antes da Batalha eram o principal alvo, agora eram secundários. O quadro havia certamente evoluído para uma guerra civil, assistida pelas forças dos EUA.

No capítulo seguinte será avaliada se a sistemática empregada pelas forças dos EUA na Segunda Batalha de Bagdá teve aderência ao modelo de David Galula.

4 O CONFRONTO ENTRE O MODELO TEÓRICO E A CONTRAINSURGÊNCIA NA SEGUNDA BATALHA DE BAGDÁ (2006)

Nos capítulos dois e três foram descritos os principais conceitos da guerra irregular, sob o prisma de David Galula, com ênfase na necessidade de adaptação das forças militares à guerra irregular; bem como analisada a denominada Segunda Batalha de Bagdá.

Será realizado, a seguir, um confronto entre a teoria e a realidade, de modo a concluir sobre a existência ou não de aderência entre o modelo e as ações em Bagdá.

4.1 Adaptação das forças armadas à contrainsurgência

A caracterização da “luta do leão contra a mosca” de Galula, que prega as enormes diferenças entre os oponentes em uma guerra irregular, foi claramente materializada no Iraque. Após a relativamente simples conquista do país, iniciou-se uma guerra irregular cuja iniciativa foi predominantemente dos insurgentes que souberam valer-se da enorme fluidez.

Galula focou suas análises primordialmente nos ambientes de florestas ou montanhas, mas a fluidez que se viu no Iraque foi diferente, já que ocorreu em ambiente urbano, nas metrópoles do país. Bagdá, em particular, com sete milhões de habitantes, favoreceu os ataques e posterior escoamento insurgente, deixando para trás o “leão” ferido e atordoado.

Na capital houve características que potencializaram o poder da insurgência:

a) os opositores à ocupação do Iraque possuíam enorme motivação, alimentada por uma tradição milenar tribal de lutar contra invasores mais fortes;

b) tratavam-se de diversos grupos insurgentes, de motivações distintas;

c) dentre as motivações existia a religiosa fundamentalista, por si só fonte de enorme poder a uma causa.

No que tange ao foco principal deste trabalho, “a necessidade de adaptação das forças militares à contrainsurgência”, tal foi analisado em dois momentos: no combate inicial ou investida; e na fase seguinte, de controle da população. O primeiro culmina com o posicionamento de unidades estáticas. Já no momento seguinte tais unidades exercerão o controle da população garantindo, assim, a vitória por meio da sua conquista.

Inicialmente, na investida, doutrinariamente se faz necessário impor grande força de modo a causar máxima destruição ao oponente. Isso foi verificado na prática. A Segunda Batalha de Bagdá foi fiel em utilizar enorme superioridade militar e de recursos, mostrando grande determinação tanto ao oponente, quanto à população.

Do ponto de vista tático foi responsável pela morte de centenas de insurgentes bem como pela prisão de tantos outros. Possibilitou, ainda, a captura de quantidades enormes de armamento, munição e explosivos.

Ainda na investida, deve existir a preocupação de dosar tal agressividade com o mínimo de dano colateral a fim de favorecer a fase seguinte, a de conquista da população. Sob esse aspecto, as táticas da insurgência, baseadas na luta do mais fraco contra o mais forte, lograram êxito ao ocasionar grande inquietação nas tropas estadunidenses. A utilização maciça de IED, com inúmeras vítimas, acarretou postura excessivamente agressiva e, por vezes, desproporcional. No momento das detonações não havia inimigos ali, mas mesmo assim intenso volume de fogos era desencadeado em bairros densamente povoados. Agia-se como se estivessem sofrendo uma emboscada clássica. Os danos, como se pode supor, foram enormes não somente em vidas, como também na já precária infraestrutura da cidade.

Finalizando essa fase, houve o posicionamento das unidades estáticas, que se sucedeu à tomada da capital “quarteirão por quarteirão”. As unidades policiais foram posicionadas de maneira pulverizada, como previsto pela teoria. Vale mencionar, no entanto, que para tais unidades estáticas foram designadas as forças iraquianas. Ora, se por um lado tal fazia todo o sentido, já que o objetivo final do conflito era o reestabelecimento do controle iraquiano sobre o país, por outro ocasionou vieses. Além de permitir a infiltração das forças iraquianas pela insurgência, impossibilitou a aproximação cultural das forças estadunidenses perante a população. Seguiu-se o abismo cultural.

No ato seguinte as pequenas frações já posicionadas no interior da localidade deveriam, à priori, iniciar ações visando “corações e mentes”. A proximidade visaria o estabelecimento de laços que fariam com que as pessoas passassem a apoiar o contrainsurgente. O objetivo migraria do inimigo para a população, mas sem negligenciar o insurgente, que estaria exatamente ali, mesclado. Surgem, então, novas demandas às forças militares: capacidade de lidar com a população, redução do dano colateral pelo uso gradual da força, uso de ferramentas de operações psicológicas e ações de inteligência.

As operações de Assuntos Cívicos que foram iniciadas contaram com investimentos concretos e muitos resultados imediatos. Isso foi possível graças a uma criteriosa análise acerca das demandas dos iraquianos e, por isso, geraram apoio popular. Foram investidos milhões de dólares em áreas como economia, agricultura, saúde e educação. A condução das ações se deu por forças estadunidenses especializadas, possuidoras de grande capacidade.

Mas, apesar de tantos êxitos, bem como da redução dos índices de violência na capital, tais continuaram muito elevados. O panorama foi de continuação da violência sectária

ANEXO F

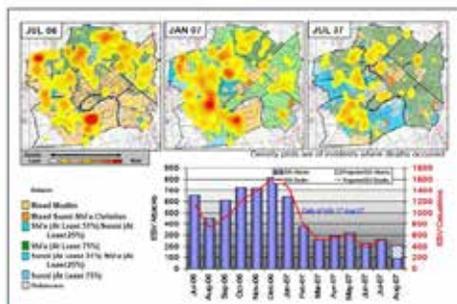


GRÁFICO 2 – Evolução da violência étnica e sectária (ESV) em Bagdá entre 2006 e 2007. Fonte: <<https://www.usmc.edu/2006-07/social-history-of-iraq.html>>. Acesso em: 21 Abr. 2017.

Nota: Traduzindo-se a legenda se observa a violência por áreas de predominância religiosa. Em direção à coloração amarela vemos o incremento da violência. De cima para baixo: “Majoritariamente muçulmanos”, “zonas mistas”, “predominância Xiita, mas com presença Sunnita”, “Xiitas”, “Sunnitas, mas com presença Xiita”, “Sunnitas” e “zona indefinida” (tradução nossa).

As forças da MND-B ainda sofriam ataques, mas se antes eram o alvo principal, agora eram secundários. Vale salientar que as baixas estadunidenses e iraquianas aumentaram no ano seguinte, 2007 (GRAF. 3 e 4, ANEXOS G e H).

ANEXO G

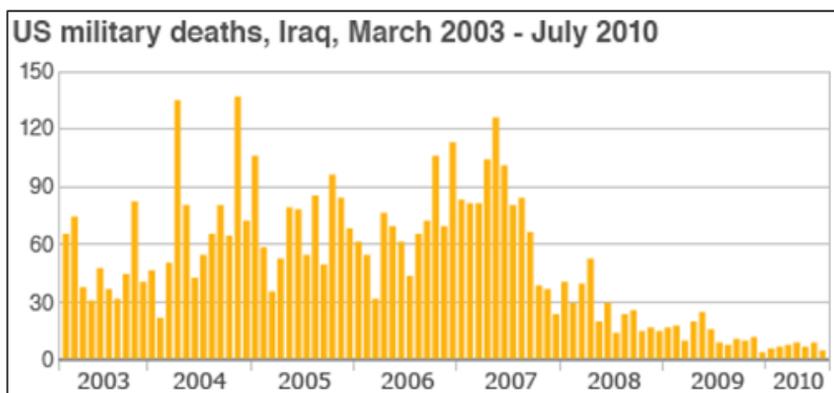


GRÁFICO 3 – Mortes de militares estadunidenses no Iraque entre 2003 e 2010.

Fonte: <<https://www.hanan-revue.blogspot.com.br/2010/09/iraq-war-in-figures.html>>. Acesso em: 23 Abr. 2017.

ANEXO H

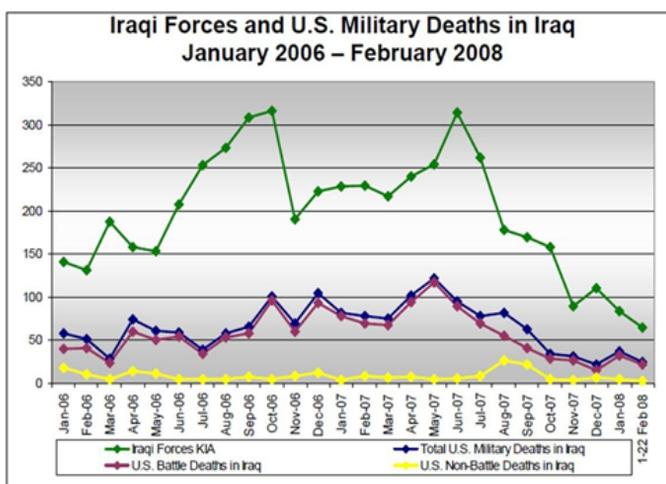


GRÁFICO 4 – Mortes nas forças estadunidenses e iraquianas no Iraque entre 2006 e 2008.

Fonte: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Master_9204_29Jan10_FINAL_SIGNED.pdf>. Acesso em: 23 Abr. 2017.

Não se tratava, como comprovado nos referidos gráficos, de uma inércia das violências. As causas estruturantes dos conflitos persistiam. O quadro havia certamente evoluído para uma guerra civil, assistida pelas forças dos EUA. Seguem-se conclusões parciais.

4.2 Conclusões parciais

Após a comparação das ações desencadeadas e o modelo teórico, a consolidação dos dados da pesquisa pode ser visualizada no quadro abaixo:

QUADRO 2

Síntese da aderência das ações empreendidas na Segunda Batalha de Bagdá ao modelo teórico de David Galula

Aspectos da teoria e David Galula		Atitude esperada	Atitude observada	Aderência	Observações
Momento	Ação				
"Investida"	Demonstração de vontade inequívoca de vitória	Utilização de grande poder e recursos.	A Operação contou com mais de 50 mil milhões de dólares	Plena	Além da massa, foram utilizadas unidades de elite e apoio aéreo.
	Redução de dano colateral	Uso mínimo de fogo em áreas densamente urbanizadas.	O efeito dos ataques com IED desencadeou fogo indiscriminado.	Insuficiente	A redução do dano colateral era foco das forças militares, mas houve dificuldade de concretizá-lo.
	Posicionamento de unidades estáticas	Posicionamento pulverizado de unidades estáticas tão próximas quanto possível da população.	Houve a pulverização de unidades estáticas, mas por forças iraquianas.	Parcial	O posicionamento de forças iraquianas possibilitou vieses: a) infiltração; b) distanciamento entre ^{entre} estadunidenses e a população.
"Estilha pela População"	Incorporação das unidades estáticas ao cotidiano da população	Incorporação das unidades ao dia-a-dia da localidade.	Houve o posicionamento adequado por forças iraquianas.	Plena	O insurgente continuou operando na área, bem como a violência sectária continuou com níveis elevados.
	Ações "Cívico-sociais"	Operações de Assuntos Cívicos, visando à conquista da população.	Enorme esforço foi desencadeado com investimento de milhões de dólares.	Plena	Logrou efeitos significativos perante a população, mas ao final a violência persistia.

Fonte: BALLARD, 2010; BOGART, 2007; EUA, 2006 GALULA, 1964; KHALILZAD, 2006; PIRNIE e O'CONNEL, 2008; RUMSFELD, 2009.

Nota: o Quadro foi elaborado pelo autor a partir da compilação de dados das fontes.

Pode-se verificar que houve grandes particularidades na guerra que se desenhou no Iraque pós-OIF, as quais justificam os aspectos identificados como de aderência “parcial” ou “insuficiente” ao modelo. Trataram-se, especificamente, dos seguintes pontos: presença de grupos diversos de motivação religiosa e sectária que utilizaram atentados terroristas e IED, com efeitos devastadores sobre a conduta contrainsurgente ocasionando grande dano colateral; e a utilização das unidades estáticas por forças iraquianas que acarretou infiltração e manteve o distanciamento cultural estadunidense perante a população.

Com relação aos demais pontos e, de maneira global, conclui-se que houve grande aderência das ações desencadeadas pelas forças contrainsurgentes ao modelo teórico de David Galula, no que tange aos pontos selecionados pela pesquisa.

A seguir, passa-se a tratar das conclusões do trabalho; da negação da hipótese inicial; bem como das reflexões acerca das possíveis causas da persistência da violência e sua evolução para o quadro de guerra civil. Serão apresentadas, ainda, linhas futuras de pesquisa e implicações dos conhecimentos para a MB.

5 CONCLUSÃO

O propósito do presente trabalho foi enfatizar a importância da adaptação das forças armadas à guerra irregular ou de contrainsurgência, por meio do confronto entre uma teoria consagrada e uma realidade contemporânea, de modo a verificar a possível aderência.

A contrainsurgência conduzida no Iraque pós-OIF, particularmente na capital, Bagdá, no ano de 2006, foi o foco do trabalho. O modelo teórico escolhido foi desenvolvido em 1964 por David Galula, Coronel do exército francês, enfatizando, particularmente, parcela das por ele denominadas “considerações de comando”.

Dessa maneira, buscou-se responder ao seguinte questionamento: as operações do exército dos EUA para o combate à insurgência na Segunda Batalha de Bagdá (2006) tiveram aderência ao modelo teórico, particularmente no que concerne à necessidade de adaptação das forças armadas à guerra de contrainsurgência? Negando a hipótese inicial, o estudo atestou a existência de tal aderência, apesar de não se ter conseguido conter a violência insurgente que continuou em níveis extremamente elevados e desaguou na guerra civil.

Para o desenvolvimento do trabalho, no capítulo dois foi estudado o modelo teórico, precedido por conceitos fundamentais para o entendimento da guerra irregular. Foi, ainda, caracterizada a população como

centro de gravidade desse tipo de combate. Após tais apontamentos, limitou-se a abordagem ao que o teórico definiu como “necessidade de adaptação das forças armadas à contrainsurgência” em três dos oito passos ou momentos de sua doutrina: no combate inicial; no posicionamento de unidades estáticas; e no controle da população.

No capítulo seguinte, fez-se necessário preceder a análise da Segunda Batalha de Bagdá por uma caracterização da complexa história do Iraque; do planejamento da OIF; e da denominada “insurgência” que se seguiu à dominação do país pelas forças capitaneadas pelos EUA. A partir de então, mergulhou-se nos preparativos e condução da Batalha, sempre mantendo em foco os primeiro, segundo e terceiro passos da teoria supramencionada, já se podendo antecipar diferenças importantes com relação aos conflitos que inspiraram a teoria. O ambiente operacional de metrópole (Bagdá) e a atuação de múltiplas forças insurgentes, e não somente uma, saltaram aos olhos em tal momento da pesquisa.

No capítulo quatro foram comparados os aspectos selecionados da doutrina com o que se executou na prática, bem como analisados os resultados. Concluiu-se que, ainda que com algumas imperfeições, houve, de maneira global, aderência ao modelo consagrado proposto por David Galula.

Ora, se o comprovado modelo proposto foi seguido, como explicar a persistência da violência na capital nos anos seguintes, bem como o aumento do número de baixas de militares dos EUA e do Iraque, que culminaram com a guerra civil?

O presente trabalho possibilitou responder tal questionamento. O início do problema reside no abismo cultural e na subestimação do valor da história. Desde a antiga Mesopotâmia, os povos que habitaram a região se viram obrigados a lutar contra invasores externos. Tais, na maioria das vezes, eram mais fortes e numerosos, o que obrigava a adoção de técnicas que se assemelham ao que hoje denominamos “guerra irregular”. Os povos que ali habitavam possuíam, ainda, cultura fortemente tribal e familiar, com aversão às centralizações político-sociais. Dessa maneira, a criação pelas potências europeias de um Estado artificial estimulou as lutas internas. Ao que tudo indica, o Iraque não se constituiu verdadeiramente uma Nação.

O quadro que se seguiu à OIF, dessa forma, reuniu o espírito milenar de luta contra o invasor, com as lutas internas que personificavam os antagonismos sectários de origens remotas. Formou-se um caldeirão de forças centrífugas que desejavam a expulsão estadunidense; mas também centrípetas com os xiitas e sunitas digladiando-se violentamente.

O cenário pode ser traduzido por um ambiente de múltiplas ameaças às forças estadunidenses e iraquianas.

Assim, conclui-se que a teoria de Galula traduz um *zeitgeist*²⁶ especí-

²⁶ “Caracterização do momento intelectual, moral e cultural de uma época” (disponível em <https://www.merriam-webster.com/dictionary/zeitgeist>, idioma original in-

fico, a saber: as lutas de libertação nacional da segunda metade do século XX, muitas das quais no bojo da Guerra Fria (1947-1989), nas quais a presença insurgente se resumia a inimigo único. A complexidade do “espírito do tempo” atual ajuda a explicar a insuficiência da doutrina em Bagdá. O contrainsurgente se viu em meio a quatro forças oponentes, mas que também se enfrentavam. A obtenção da plena consciência situacional se mostrou impossível, persistindo a eterna “névoa da guerra”.

O empenho nas “ações de controle populacional”, carro-chefe da teoria de Galula, foi magistral. As operações de Assuntos Cíveis envolviam cifras extraordinárias e projetos ambiciosos com impacto direto em milhões de pessoas. Certo apoio populacional foi conseguido, mas o “espírito beduíno” de luta contra o invasor não abandonou aqueles que passaram a habitar as “terras mesopotâmicas”, onde hoje se situa o Iraque. A barreira cultural entre os estadunidenses e seus oponentes não logrou ser suplantada.

Apesar de todo o esforço a guerra civil estava instalada. O controle sunita do país foi entregue aos xiitas. Os sunitas, marginalizados, reorganizaram-se em cantos remotos do país e retornariam à cena anos após, personificando um monstro autodenominado Estado (sic) Islâmico do Iraque e do Levante (EIIL)²⁷, grupo insurgente e terrorista de atuação global. O estudo das origens e atuação do EIIL, os quais fogem à moldura temporal do presente trabalho, é sugerido como linha de pesquisa futura associada ao tema da guerra irregular.

Da mesma maneira não foi possível analisar o papel da etnia curda, predominante no norte do Iraque, mas irrelevante na capital. O aprofundamento na milenar luta curda em busca de um território certamente consistiria relevante linha de pesquisa futura.

Ao chegar ao fim deste trabalho, conclui-se que a análise em profundidade dos conceitos e práticas da guerra irregular tem enorme valia para a MB.

No campo interno são cada vez mais frequentes as demandas pelas operações de Garantia da Lei e da Ordem. Em tais operações, os agentes perturbadores da ordem pública aplicam, voluntaria ou instintivamente, diversas técnicas de guerra irregular. A população também é o centro de gravidade da “luta”, bem como o emprego da força se mostra limitado pelo ambiente.

glês, tradução nossa). A expressão *zeitgeist* vem sendo amplamente utilizada pelo meio acadêmico internacional, que passou a aceitar que cada momento histórico possui um espírito único, que o torna singular perante outras épocas. A expressão deriva das palavras alemãs *zeit* que significa tempo e *geist* que significa espírito. Não existe consenso sobre a origem da expressão na Filosofia. Para o autor deste trabalho, fruto de suas pesquisas, a palavra deriva do pensamento do filósofo alemão Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831): “O espírito [...] define a si mesmo como desdobramento da história” (HEGEL, 2001, p. 24, tradução nossa).

²⁷ O autor deste trabalho não entende que o autodenominado EIIL se configure de fato um Estado (NR 14, p.25).

No campo externo as demandas são igualmente crescentes. Os Fuzileiros Navais que em meados de 2003 adestravam em suas Unidades não poderiam imaginar que, um ano depois, estariam em Porto Príncipe, capital do Haiti, mergulhados em conflitos de características irregulares.

De fato, a ambição brasileira de tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança da ONU redundará em compromissos militares cada vez mais complexos. A participação da MB no Líbano, que poderá no futuro envolver tropas terrestres, bem como possíveis projeções militares no continente africano sob a égide daquele organismo, exigem que seus militares estejam prontos para a complexa e árdua “luta do leão contra a mosca”.

Para o atendimento de tais demandas é provável que o Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) da MB tenha que rever suas doutrinas e manuais sobre o tema. Espera-se que, de alguma forma, o trabalho ora desenvolvido possa colaborar em tal sentido.

Qualquer que seja o cenário, a mensagem final deste autor é a de que o contrainsurgente deverá ter a convicção de que seu preparo e empenho surtirão pouco ou nenhum efeito sem a devida imersão na história e cultura da região de desdobramento.

REFERÊNCIAS

BALLARD, John R. From Storm to Freedom: America's long war with Iraq. Annapolis: Naval Institute Press, 2010. 291 p.

BOGART, Adrian T. III. Block by block: Civic Action in Battle of Baghdad. Hurlburt Field: JSOU Press, 2007. 97 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília. 2012. 275 p. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

. Marinha do Brasil, Estado-Maior da Armada. EMA-305 – Doutrina Básica da Marinha. Brasília. 2ª rev. 2014.

. Marinha do Brasil, Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais. CGCFN-31.2 – Manual de Operações Contra Forças Irregulares dos Grupos Operativos de Fuzileiros Navais. Rio de Janeiro. 1ª ed. 2008.

DIAS, Reinaldo. Ciência Política. 2ª ed. São Paulo: ed. Atlas, 2013. 320 p.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. Manual de Normalização de Publicações Técnico-Científicas. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p.

GALULA, David. Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice. New York and London: Frederick A. Praeger, Inc., 1964. 118 p.

GORDON, Michael R.; TRAINOR, Bernard E. Cobra II. New York: Vintage Books, 2006. 727 p.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. The Philosophy of History. Kitchener: Batoche Books, 2001. 485 p.

HOFFMAN, Bruce. Insurgency and Counterinsurgency in Iraq. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2004. 26 p. Disponível em: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2005/RAND_OP127.pdf>. Acesso em 07 Mar. 2017.

KHALILZAD, Z. U.S. Ambassador to Iraq. The Battle of Baghdad. Department of State. Washington, 2006. 4 p. Disponível em <<https://2001-2009>>.

state.gov/p/nea/rls/rm/2006
/71495.htm>. Acesso em 18 Mar. 2017.

MAGNOLI, Demétrio. História das Guerras. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2009. 479 p.

PIRNIE, Bruce R; O'CONNELL, Edward. Counterinsurgency in Iraq (2003 – 2006). Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2008. 136 p. Disponível em: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2008/RAND_MG595.3.pdf>. Acesso em 06 Mar. 2017.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Manual do Candidato Política Internacional. 2ª ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. 396 p.

RUMSFELD, D. The Rumsfeld Articles, Secret Attachment July 14, 2006. Washington, 2009. 3p. Disponível em <<http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/468/2006-07-14%20to%20Hadley%20re%20Update%20on%20Security%20in%20Baghdad.pdf>>. Acesso em 19 Mar. 2017.

SHULTZ, Richard H. Jr; DEW, Andrea J. Insurgents, Terrorists, and Militias: the warriors of contemporary combat. New York: Columbia University Press, 2006. 316p.

