

Contrato de contingência: um modelo para a expansão da logística militar*

Marco Antonio de Freitas Coutinho*

RESUMO

Neste artigo, o autor parte da premissa que a contratação de materiais, serviços, instalações e transportes será a base para uma mobilização de emergência.

PALAVRAS-CHAVE

Contrato de contingência, logística militar, mobilização de emergência.

O Artigo 84 da Constituição Federal estabelece que caberá ao Presidente da República decretar a Mobilização Nacional, de forma total ou parcial, no caso de agressão estrangeira e mediante autorização pelo Congresso Nacional. A decretação da mobilização, somente após a ocorrência de uma agressão estrangeira, poderia criar sérios embaraços ao atendimento das necessidades de defesa.

Para contornar tal dificuldade, o Sistema Nacional de Mobilização, cujo projeto de lei ainda se encontra em fase de estudos, prevê uma fase intermediária, denominada Mobilização de Emergência.

A Mobilização de Emergência teria como pilares básicos a aplicação da Lei do Serviço Militar (para a mobilização de pessoal) e a contratação das demais necessidades (seja em materiais, serviços, instalações ou transportes). No âmbito da Força Terrestre, ainda não foi definido um modelo de como se daria a contratação de tais meios em larga escala, partindo-se da premissa de que os recursos financeiros de emergência realmente seriam alocados no Exército.

No nível mundial, existem diversas experiências no campo da Mobilização de recursos

civis e que poderiam servir de base de estudo para o Exército Brasileiro.

A principal delas pode ser considerada a adotada pelos Estados Unidos da América (EUA), que tem utilizado com sucesso empresas civis para realizar ou complementar o apoio logístico às forças militares. Trata-se do Programa de Expansão da Logística Civil (*Logistics Civil Augmentation Program* - (LOGCAP) NICHOLS, 1994). A Organização das Nações Unidas também vem adotando um programa semelhante em suas Missões de Paz.

Segundo Nichols (1994), a capacidade de um exército em fornecer o apoio logístico no terreno para a sua tropa tem provado ser essencial para o sucesso das operações. No entanto, o custo da manutenção de meios logísticos aptos para as operações militares de grande vulto é proibitivo, mesmo para as grandes potências. Daí surgiu a necessidade do emprego de meios civis contratados.

De fato, não é de hoje a utilização de contratadas civis para o apoio logístico em conflito armado. Estas foram empregadas durante as Guerras Napoleônicas, na Guerra Civil Norte-Americana, nas Primeira e Segunda Guerras Mundiais, na Guerra da Coreia (KOLAR, 2002) e mesmo na Guerra da Tríplice Aliança.

No entanto, o divisor de águas no emprego de meios privados contratados ocorreu por oca-

* Colaboração da ECEME.

** O autor é Major do Quadro de Material Bélico.

sião da Guerra do Vietnã (NICHOLS, 1994). Naquela época, a decisão do Presidente Lyndon B. Johnson de não convocar o componente logístico da reserva dos EUA e a subsequente dependência do apoio prestado por contratadas civis no decorrer do conflito levaram os oficiais de logística do Exército a determinar a necessidade de existir uma metodologia pré-planejada para o emprego de meios contratados.

Este novo conceito foi adotado pelo Exército dos Estados Unidos da América no ano de 1985, através do Regulamento do Exército 700-137 (*Army Regulation - AR*), tendo ficado conhecido como Programa de Expansão da Logística Civil (LOGCAP). Nele ficou estabelecido que “o objetivo dos Contratos de Contingência é o de realizar o pré-planejamento para a utilização de empresas civis na execução de tarefas selecionadas em tempo de guerra, visando à expansão das tropas do Exército” (NICHOLS, 1994).

Segundo Folk e Smith (2002), o Exército dos EUA é doutrinariamente responsável pelo apoio logístico às operações combinadas após sessenta dias do seu início, cabendo-lhe estabelecer planos e a estrutura para este apoio.

Esta estrutura define os tipos e as quantidades de unidades necessárias, sua localização geográfica e a situação do componente da Ativa ou da Reserva. As unidades são classificadas como de combate, de apoio ao combate e de apoio logístico.

As unidades de apoio ao combate e de apoio logístico provêm o apoio logístico e realizam funções logísticas específicas como transporte, provisão de suprimentos, combustível, munição e equipamento, manuseio de material, apoio de saúde, construção, segurança, administração e manutenção.

Tendo em vista que o maior efetivo de apoio logístico encontra-se no componente da Reserva, o Exército dos EUA pode não ser capaz de desdobrar o apoio necessário, caso o presidente vete a convocação da Reserva, conforme ocorreu no já citado caso da Guerra do Vietnã.

Não obstante a existência de requisitos formalizados para se ter contratadas habilitadas para apoiar os planos logísticos, muito pouco foi realizado com o LOGCAP, desde sua implementação até o ano de 1992 (NICHOLS, 1994).

As operações *Desert Shield* e *Desert Storm* mostraram que para apoiar e executar suas missões, as Forças Armadas norte-americanas dependiam das contratadas civis. A Guerra do Golfo provou ainda a necessidade de um pré-planejamento para a disponibilidade do apoio civil. Esta conclusão, aliada à redução da força após o fim da Guerra Fria, ao declínio no orçamento militar, à instabilidade da ordem mundial e ao provável crescimento das operações de não-guerra, motivou os logísticos do Exército norte-americano a efetivamente empregar o LOGCAP para obter o apoio de contratadas e, conseqüentemente, viabilizar o programa.

Em harmonia com a finalidade do Exército dos EUA de ser uma força de projeção de poder, o LOGCAP passou por uma revisão, de forma que um contrato único e mundial pudesse ser empregado no pré-planejamento de instalações nos teatros de operações (TO) e dos serviços logísticos para qualquer contingência ou guerra.

Nesta nova conformação, o Corpo de Engenheiros do Exército dos EUA foi responsabilizado por gerenciar o programa e administrar o contrato do Exército, conferindo-lhe a capacidade de fornecer os meios logísticos militares e civis necessários a cada operação militar.

ESPECIFICAÇÕES DOS CONTRATOS LOGCAP

De acordo com Nichols (1994), o Corpo de Engenheiros do Exército dos EUA celebrou finalmente um contrato do tipo LOGCAP com a Brown and Root Services Corporation em 3 de agosto de 1992. O contrato foi firmado por um ano e com a opção de renovação por mais quatro.

Estruturado de forma a comportar fáceis modificações, o contrato poderia ser melhor enca-

rado como uma ampla fonte de estudos e de planos de apoio logístico. O contrato básico financia apenas uma pequena assessoria contratada para efetuar estudos e planejamentos voltados para as diversas hipóteses de emprego (HE).

O emprego de uma contratada para uma contingência (Contrato de Contingência) é considerado como uma opção ao contrato básico e deverá ser orçado antes que sejam mobilizados os seus meios. O pacote de apoio ideal normalmente atribuído à contratada prevê o planejamento e a execução, na área de responsabilidade do comando considerado, de construção e de gerenciamento de instalações, além de serviços de apoio logístico geral para um efetivo máximo de vinte mil homens, por um período de até 180 dias.

O plano da contratada deve prever que nenhum equipamento e tampouco a disponibilidade de transportes aéreos e marítimos do Governo serão utilizados para a movimentação dos seus meios para a área de responsabilidade, cabendo a ela providenciar a disponibilização de tais meios.

A contratada também deverá prever o gerenciamento dos recursos humanos e dos equipamentos necessários para executar os serviços contratados. O mecanismo do contrato é flexível de modo que possa ser ajustado para quase todos os tipos de necessidades em qualquer tipo de contingência.

Os Comandos Operacionais dos EUA vêm utilizando o LOGCAP para diversos fins: apoio aos exercícios, particularmente durante os deslocamentos de ida e retorno, apoio às forças residuais, assistência civil e pré-posicionamento dos meios.

Observa-se que o conceito do LOGCAP tem garantido maior flexibilidade às forças norte-americanas, visando a atender a chamados de emergência para operações de contingência militar em qualquer parte do mundo, característica comum também às Operações de Manutenção da Paz.

O LOGCAP NAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

No ano de 1992, o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou o emprego da Força Tarefa Unificada (*Unified Task Force - UNITAF*), coalizão multinacional liderada pelos EUA, de forma a impor as condições de segurança necessárias à realização de ações de ajuda humanitária na Somália (ARNOLD, 1994).

Conforme solicitado pela ONU, todo o apoio logístico à operação seria encargo do Governo dos EUA. O anúncio final do Presidente George Bush (o pai), em 4 de dezembro de 1992, de que tropas norte-americanas seriam enviadas à Somália, constituiu-se no cenário perfeito para o emprego do LOGCAP pela sua primeira vez (NICHOLS, 1994).

O Plano de Operações recebeu a denominação de *Restore Hope* e consistia em enviar o Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA para realizar a segurança da capital e estabelecer uma base de operações, depois empregando as unidades do Exército dos EUA na conclusão de operações de ajuda humanitária.

Com relação ao apoio logístico, a melhor opção disponível para a missão humanitária na Somália seria empregar a contratada civil, levando os fuzileiros a requisitarem ao Exército que o contrato de contingência do LOGCAP fosse ativado (Id., Ibid.).

O pronto atendimento da contratada foi marcante, considerando-se o fato de que nenhum plano havia sido elaborado para aquela área (NICHOLS, 1994). O pessoal da contratada já estava em território somaliano um dia após o desembarque dos fuzileiros navais. O LOGCAP reforçou o Comando Logístico americano sob a Força Tarefa Unificada (*United Task Force - UNITAF*) até maio de 1993, quando o mandato da ONU entrou em vigor, dando início às operações da ONU na Somália (*United Nations Operations in Somalia - UNOSOM*).

Por solicitação da ONU, a contratada do LOGCAP continuou a expandir a estrutura da força do apoio logístico sob a UNOSOM, provendo apoio para os EUA e para as forças multinacionais.

Ainda segundo Nichols (1994), em dezembro de 1993, o LOGCAP viu-se como o único fornecedor de apoio logístico para a UNOSOM, na medida em que o presidente norte-americano ordenou o início da retirada das tropas americanas.

A missão da contratada do LOGCAP incluía: a construção de um acampamento base, manutenção e reparo, suprimento e serviço de rancho, serviço de banho e lavanderia, serviço de geração de energia elétrica, distribuição e produção de água, serviços sanitários portáteis, controle de lixo, manuseio de combustível, transporte e apoio lingüístico (intérpretes).

Os EUA desembolsaram mais de US\$ 104 milhões para o contrato do LOGCAP na Somália, sendo que US\$ 63 milhões foram destinados ao apoio das tropas norte-americanas e o restante para o apoio da ONU até março de 1994 (MICHAEL, 1994).

A contratada do LOGCAP foi novamente utilizada para o apoio à Missão das Nações Unidas de Assistência à Ruanda (*United Nations Assistance Mission for Rwanda - UNAMIR*). A companhia Brown and Root encarregou-se da produção, distribuição e o armazenamento de água potável. A operação durou de julho a setembro de 1994, com um custo de mais de US\$ 6 milhões.

Cabe ressaltar que o Governo dos EUA apoiou a missão indiretamente por meio do envio da contratada, eliminando o comprometimento de tropas norte-americanas, desgastadas pelos acontecimentos ocorridos na Somália.

A contratada foi ainda mobilizada em setembro de 1994 para o apoio à Missão das Nações Unidas no Haiti (*United Nations Mission in Haiti - UNMIH*), novamente financiada pelo Governo dos EUA (NICHOLS, 1994).

A contratada do LOGCAP construiu acampamentos-base e a rede de distribuição elétrica

dos prédios. Forneceu, também, serviços de hospedagem, lavanderia, operações de serviço de rancho, manutenção, transporte, manutenção de estradas e suprimento.

A contratada forneceu, também, serviços de guarda patrimonial, de saúde e de manutenção dos campos de pouso. Devido ao volume de apoio solicitado à contratada, a missão no Haiti esteve próxima de realizar o pacote completo de apoio idealizado pelo Corpo de Engenheiros do Exército dos EUA, quando o mesmo celebrou o contrato básico em 1992 (NICHOLS, 1994).

Mas a ONU ainda iria necessitar novamente dos serviços de uma contratada civil. Com a assinatura do Protocolo de Lusaka entre o Governo de Angola e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), em novembro de 1994, surge um dos maiores desafios para a ONU, na medida em que a UNAVEM III foi a maior operação já realizada sob a égide daquele organismo internacional.

As experiências bem-sucedidas do emprego de contratos do tipo LOGCAP recomendavam que esta fosse novamente a solução para os complexos problemas logísticos que se visualizavam.

Neste caso, no entanto, um contrato foi firmado diretamente entre a ONU e um consórcio formado pela empresa norte-americana Raytheon e a brasileira Odebrecht, no ano de 1995 (ANTUNES, 2003). O contrato previa o fornecimento de todo o apoio correspondente às diversas funções logísticas previstas na doutrina da ONU.

A principal tarefa, no entanto, seria a de instalar e operar uma Base Logística em território angolano, na localidade de Viana (próximo a Luanda), um centro nodal de transporte no porto de Lobito e a operação de instalações aeroportuárias em Luanda.

A contratada desdobrou instalações logísticas pelos seis comandos regionais estabelecidos pela missão, aos quais provia apoio em transporte aéreo, suprimento de todas as classes, manu-

tenção, construção, além de serviços de acomodação, lavanderia e comunicações.

Dificuldades orçamentárias verificadas pela ONU durante o longo processo de paz em Angola criaram uma série de embaraços para o contrato com o consórcio Raytheon/Odebrecht, particularmente por atrasos no repasse dos pagamentos devidos. No entanto, a contratada manteve o apoio logístico durante toda a operação.

A utilização de uma empresa brasileira num contrato de contingência do vulto requerido pela UNAVEM III, e nas condições altamente desfavoráveis em que foi realizado, deixa patente a capacitação da logística civil nacional em mobilizar recursos materiais e serviços de toda a ordem.

Em 1999, foi formada a Força Internacional para o Timor Leste (INTERFET), que liderada pela Austrália visava a estabelecer emergencialmente um processo de independência para aquele país. Segundo Folk e Smith (2002), a INTERFET inicialmente foi apoiada logisticamente pelos meios do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, baseados em Okinawa e no Havaí, mas logo o Governo dos EUA decidiu empregar mais uma vez seu programa LOGCAP, desta vez tendo como contratada a empresa Dyncorp.

Em face das necessidades prementes, em menos de 24 horas a contratada realizou um levantamento inicial e uma estimativa de custos (FOLK; SMITH, 2002). Todas as necessidades logísticas passaram a ser atendidas pela Dyncorp, inclusive após a transferência de responsabilidade da operação da INTERFET para a Autoridade Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), esta última diretamente subordinada à ONU.

APLICABILIDADE AO SISTEMA NACIONAL DE MOBILIZAÇÃO

No caso da nossa realidade, um grande ensinamento pode ser aproveitado da experiência vivida pela Odebrecht como contratada na

UNAVEM III. O Brasil possui diversas empresas de construção civil de grande porte, cuja característica comum é a de possuir uma estrutura logística invejável e eficiente. As obras de grande porte já realizadas no País, tais como a hidrelétrica de Itaipu, as usinas nucleares, a ponte Rio-Niterói, os metrô urbanos e muitas outras, demandaram a estruturação de verdadeiras bases logísticas para o apoio a cada uma delas.

Estas são experiências e aptidões que não podem ser esquecidas, visto que tais empresas já demonstraram a capacidade de planejar, coordenar e executar funções logísticas as mais diversas, como suprimento, transporte, manutenção, recursos humanos e saúde, em apoio a sua função principal que é a de construção civil, que por sinal também é uma função logística (Engenharia).

Um programa de Mobilização de Emergência de Defesa poderia seguir o modelo adotado pelo LOGCAP: o contrato básico financeira apenas uma pequena assessoria contratada, fornecida por empresa nacional de infra-estrutura ou construção civil, para efetuar estudos e planejamentos logísticos voltados para atender às diversas hipóteses de emprego (HE), gerando um importante banco de dados, permanentemente atualizado.

O citado contrato básico se enquadraria ainda no sentido de "encomenda educativa", preconizado pelo SINAMOB, na medida que estimularia um novo e importante mercado para as empresas de infra-estrutura e construção civil.

A questão do sigilo dos planejamentos operacionais seria mantida, na medida em que a contratada atuaria tão-somente no levantamento de necessidades para a mobilização da estrutura doutrinária das Bases Logísticas (Ba Log) a serem desdobradas nos prováveis teatros de operações terrestres.

OS CONTRATOS DE CONTINGÊNCIA

Os Contratos de Contingência do tipo LOGCAP demonstraram que sua principal vantagem, em relação aos demais processos de obten-

ção de apoio logístico, é a flexibilidade. No caso da ONU, as Forças de Paz puderam, quase que de imediato, ter acesso à ampla gama de recursos da contratada sem ter de esperar pela mobilização de Estados-Membros aptos e dispostos a empenhar sua logística militar nos ambientes geralmente hostis de uma operação de paz.

Um contrato desta natureza atende integralmente ao enfoque da Mobilização de Emergên-

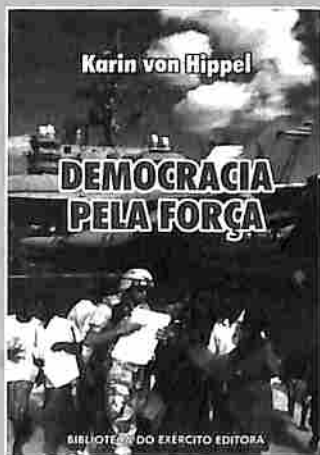
cia, sendo particularmente vocacionado para a estruturação da logística na Zona de Administração (ZA).

Num momento em que as discussões relativas à Mobilização vêm ganhando corpo, os Contratos de Contingência podem apresentar-se como um modelo aplicável à expansão de nossa logística militar, com base em meios existentes desde o tempo de paz. ●

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARNOLD, S. L. Somália: "Uma operação abaixo do nível de guerra". *Military Review*, Fort Leavenworth, v. LXXIV, jul./set. 1994.
- FOLK, James; SMITH, Andy. *A LOGCAP Success in East Timor*. 2000. Disponível em <<http://www.almc.army/ALOG/issues/JulAug00/MS566.htm>>. Acesso em 3 de agosto de 2002.
- KOLAR, Nicholas J. *LOGCAP: providing vital services to soldiers*. 1997. Disponível em <<http://call.army.mil/main.htm>>. Acesso em 16 de setembro de 2002.
- MICHAEL, Stephen. *CSS Operations in Somália. Infantry*. Fort Brag, v. 28, p.29-33, n. 4, jul./ago. 1994.
- NICHOLS, Camille M. "O Programa de Expansão da Logística Civil". *Military Review*, Fort Leavenworth, v. LXXVII, n. 1, jan./mar. 1994.
- ANTUNES, Marco Antonio. *Vitória da Persistência*. 2002. Disponível em <<http://www.odebrecht.com/artigoview.php?id=46>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2003.

BIBLIOTECA DO EXÉRCITO EDITORA Coleção General Benício



Democracia pela Força

Karin von Hippel

A partir do final da Guerra Fria, a comunidade internacional e os Estados Unidos, particularmente, realizaram intervenções em uma série de conflitos civis, em diversas regiões do mundo. Nos casos em que as ações, sanções econômicas ou pressões diplomáticas falharam, ocorreram intervenções militares. A autora examina quatro dessas intervenções patrocinadas pelos Estados Unidos: Panamá, Somália, Haiti e Bósnia. Nos episódios citados, Karin von Hippel analisa os fatores que levaram à intervenção, o caminho percorrido pela ação armada e os esforços desenvolvidos para a chamada reconstrução nacional.