

OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS: CONTRIBUIÇÕES PARA O EMPREGO DE UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR DE INFANTARIA EM RESPOSTA ÀS INUNDAÇÕES NO TERRITÓRIO NACIONAL

Cap Inf CASTRO LIMA FERNANDES*

RESUMO: Esta pesquisa teve por objetivo apresentar contribuições para o emprego de um batalhão de infantaria nas ações da fase de resposta às inundações em território nacional. Com a finalidade de apoiar da maneira mais eficaz a população afetada, é preciso definir quais ações devem ser desencadeadas por um batalhão de infantaria, para integrar as suas capacidades com as da defesa civil de um município.

Foi realizado o estudo de casos *ex-post facto*, em que o Exército Brasileiro foi empregado em apoio à defesa civil, na fase de resposta às inundações em regiões do território nacional. Desta forma, buscou-se identificar as principais tarefas desenvolvidas pelos batalhões de infantaria e apresentar as possibilidades das principais agências que atuam na fase de resposta às inundações. Foi verificado que o Exército Brasileiro pode prestar um apoio mais efetivo se capacitar seus recursos humanos para atuar nesse tipo de missão subsidiária, particularmente os oficiais de ligação que são empregados junto à defesa civil, apoiando a coordenação das ações.

Após os estudos realizados foi proposta uma Cartilha de Emprego do Vetor Militar em Resposta às Inundações, para servir de ferramenta ao desenvolvimento integrado e coordenado das atribuições dos batalhões de infantaria neste tipo de operações interagências.

Palavras-chave: Exército, inundações, defesa civil, capacidades, coordenação.

RESUMEN: Esta investigación tiene como objetivo presentar las contribuciones a la utilización de un batallón de infantería en las acciones para la fase de respuesta a las inundaciones en el país. Con el fin de apoyar de la manera más eficaz a la población afectada, es necesario definir qué acciones deben ser desencadenada por un batallón de infantería para integrar sus habilidades con la defensa civil en un municipio.

Fue realizado estudios de casos *ex-post facto*, donde se empleó el Ejército Brasileño en apoyo de defensa civil, en la fase de respuesta a las inundaciones en regiones del país. Así, hemos tratado de identificar las principales tareas realizadas por los batallones de infantería y presentar las posibilidades de los principales organismos que trabajan en la etapa de respuesta de las inundaciones. Se encontró que el Ejército Brasileño puede proporcionar un apoyo más eficaz, se habilitar sus recursos humanos para trabajar en este tipo de subsidiaria misión, en particular los oficiales de enlace que trabajan junto a la defensa civil, apoyando la coordinación de las acciones.

Después de los estudios se propone una Cartilla de Empleo del Vector Militar en Respuesta a Inundaciones, para servir como una herramienta para el desarrollo integrado y coordinado de las obligaciones de los batallones de infantería en este tipo de operaciones intristitucionales.

Palabras-clabe: Ejército, inundaciones, defensa civil, capacidade, coordinación.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil, devido à sua localização geográfica e características geológicas, não enfrenta grandes fenômenos atmosféricos, hidrológicos ou geotérmicos tipo:

furacões, tsunamis, erupções vulcânicas, etc. É importante considerar, no entanto, que as inundações afetam maior número de pessoas do que aqueles desastres anteriormente referidos. Segundo publicação da Organização dos Estados Americanos (OEA), feita em 2008, cerca de 117 milhões de pessoas foram afetadas por inundações no mundo, enquanto a soma das tormentas de vento, dos tsunamis e dos vulcões atingiram apenas 10% deste número naquele mesmo ano⁶.

O emprego do vetor militar nas respostas às inundações, no Brasil e no mundo, possui um leque bastante vasto de atuação. O Exército Brasileiro, em cumprimento às suas atribuições legais, têm sido empregado na cooperação com a defesa civil na fase de resposta aos desastres naturais de grandes proporções. Nos momentos em que as capacidades civis são ultrapassadas, o Exército Brasileiro tem atuado no cenário de operações interagências².

Verifica-se que, nas diversas operações interagências, a carência de informações sobre as possibilidades de cada uma das agências envolvidas na missão de socorrer vítimas de catástrofes naturais tem retardado as ações de resposta ao desastre natural. Essa carência de informações dificulta o exame de situação para o planejamento do emprego da tropa na primeira fase do ciclo de gerenciamento de desastres.

O conhecimento das capacidades e limitações das organizações componentes da rede de resposta ao desastre natural é um procedimento que o Comandante deve dispor para enfrentar a dificuldade da interdependência, autonomia das organizações, culturas organizacionais diferentes e da falta de estrutura hierárquica².

As competências e capacidades de cada um dos setores envolvidos devem ser conhecidas e exploradas de forma a que se complementem umas às outras, a fim de poupar recursos e esforços e maximizar os resultados, respeitando as especificidades de cada órgão⁴.

Nesse contexto, esse conhecimento serve de subsídio para as reuniões de coordenação, que ocorrem imediatamente após o acionamento da Organização Militar (OM), bem como nas reuniões de planejamento, visando a preparação do município para o socorro nos casos de desastres naturais. Assim, foi planejada a presente investigação com a formulação do seguinte problema: Quais ações devem ser desencadeadas por um batalhão de infantaria, para integrar as suas capacidades e as capacidades da defesa civil, na execução dos trabalhos de resposta às inundações no território nacional?

A resposta a tal questionamento destaca informações adequadas e oportunas aos comandantes das unidades de infantaria que vierem a ser empregados em operações interagências com a defesa civil, tudo com a finalidade de fornecer aos comandantes de organizações militares o conhecimento sobre as principais missões do EB e sobre quais agências são mais aptas a realizar determinadas ações durante as respostas às inundações no território nacional.

O comandante de OM e seu estado-maior poderão ter uma maior influência nas reuniões de coordenação que antecedem o emprego da tropa, pois terão um arcabouço de conhecimento mais amplo para argumentar a real necessidade do emprego da tropa em determinada atividade que deveria ser cumprida por outra agência na resposta à inundação.

Neste sentido, o presente artigo justifica-se por abordar aspectos relevantes na coordenação dos esforços colaborativos na fase de resposta às inundações em território nacional, possibilitando um emprego mais eficaz e eficiente dos meios orgânicos de uma OM no apoio coordenado com a Defesa Civil.

2. METODOLOGIA

O caminho percorrido na solução do problema de pesquisa levantado iniciou-se com a realização de pesquisas documentais e bibliográficas, onde foram analisados textos referentes às missões de cooperação, com a defesa civil, desenvolvidas pela Força Terrestre.

A fim de obter a visão do pessoal militar sobre o tema, foi selecionada uma amostra para responder a um questionário com perguntas abordando o preparo, o emprego e as ações desenvolvidas pelo vetor militar quando envolvido no apoio à defesa civil na fase de resposta às inundações.

Foi empregado o método monográfico com casos recentes de emprego do EB na fase de resposta às inundações. Concomitantemente, foram realizadas entrevistas com oficiais de nações da América do Sul, que possibilitou verificar quais as melhores práticas do emprego do vetor militar nas ações de apoio à defesa civil desenvolvidas naqueles países¹¹.

Objetivando aprofundar o conhecimento sobre a defesa civil, foi realizada uma entrevista com uma autoridade daquele órgão no estado de Santa Catarina e estabelecido um grupo focal para discutir a coordenação dos esforços colaborativos que é realizada pela defesa civil quando da ocorrência de um desastre natural.

Como variáveis envolvidas no presente estudo, “as capacidades da defesa manipulação civil” apresentam-se como variável independente, observando que a sua gera uma maior ou menor demanda nas “ações de um batalhão de infantaria”. Isso porque, quanto maiores forem as capacidades e possibilidades da defesa civil, menor o número de atribuições a serem desenvolvidas pela tropa do EB.

Nessa linha de raciocínio lógico, a expressão “ações de um batalhão de infantaria” constitui a variável dependente. Isso porque, em um cenário no qual o município atingido pela inundação tenha uma defesa civil pouco estruturada e sem adequada capacidade de trabalho, maior será o volume de atribuições que ficarão a cargo do EB e, conseqüentemente, mais difícil será planejar e empregar de maneira judiciosa os meios disponíveis.

Por fim, foi operacionalizada a análise dos dados obtidos, sendo os mesmos submetidos a um tratamento estatístico e criticados, externa e internamente, antes de serem tabulados e apresentados de forma clara, objetiva e sintética.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente seção tem por finalidade apresentar os resultados obtidos com a pesquisa documental, bibliográfica, entrevistas, questionários aplicados e grupo focal, a fim de identificar e caracterizar as atividades desenvolvidas pelos órgãos componentes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), bem como as principais missões desempenhadas pelas tropas das OM de infantaria. Neste sentido, os dados foram analisados de forma acurada, a fim de serem apresentados de maneira resumida e objetiva.

A defesa civil municipal é o órgão mais importante do SINPDEC, pois é no município que os desastres naturais acontecem. Entretanto, os resultados demonstram que a coordenação das ações da fase de resposta, que é incumbência legal da defesa civil municipal, vem sendo realizada de forma deficiente por não se conhecer adequadamente os órgãos envolvidos no ambiente interagências e não atender ao princípio da complementariedade.

O gráfico a seguir indica que a defesa civil municipal é mais deficiente que a estadual, fato que não favorece o emprego coordenado dos órgãos componentes do SINPDEC.

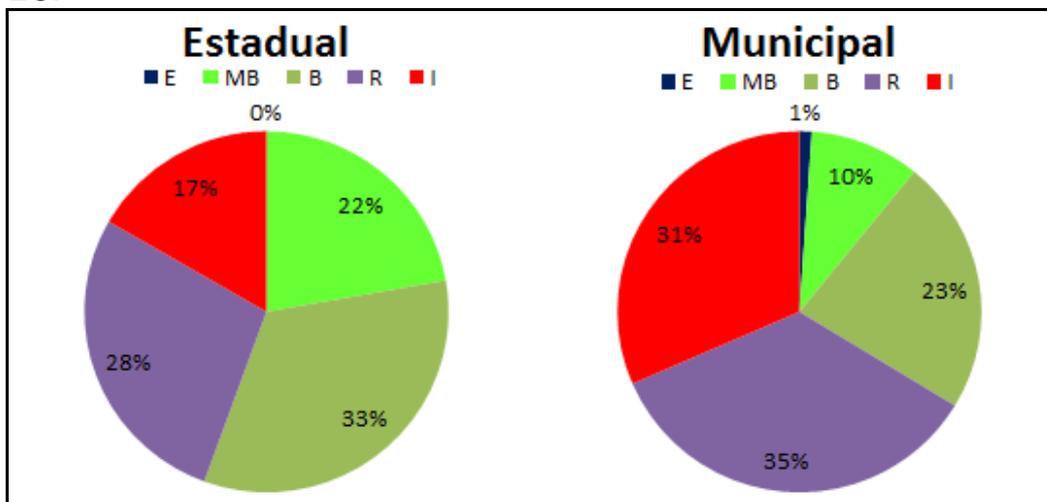


GRÁFICO 1 – Avaliação da Estrutura da Defesa Civil

Fonte: o autor

Uma maneira bastante eficiente de minimizar as falhas de coordenação é por meio do emprego de oficiais de ligação junto à defesa civil, com a atribuição de apoiar as ações de coordenação. Este elemento de ligação deve sugerir o esgotamento dos meios disponíveis em outras agências que, porventura, não estejam sendo oportunamente empregados. Para tal é necessário conhecer as demais agências envolvidas e as suas possibilidades por ocasião das ações da fase de resposta aos desastres naturais.

Em decorrência da hierarquia da organização político-administrativa do Brasil, é possível generalizar a existência de órgãos estaduais e municipais potencialmente capazes de apoiar as ações da fase de resposta às inundações, independentemente do quão estruturada esteja a defesa civil local. Assim, em quase todos os municípios existem as mesmas agências, se não com a mesma denominação, com atribuições similares, constituindo forças potenciais passíveis de serem empregadas nas ações da fase de resposta às inundações⁶.

Com a finalidade de reduzir o tempo de resposta inicial e de distribuir adequadamente as atribuições entre os órgãos componentes do SINPDEC, quando um Batalhão de Infantaria for acionado para apoiar a defesa civil na fase de resposta às inundações, é necessário que possua a capacidade de identificar a existência ou não de órgãos competentes do SINPDEC mais aptos para realizar determinadas ações imediatas.

O gráfico a seguir denota parte da vasta gama de atribuições designadas para o EB, nas operações de cooperação com a defesa civil⁷.

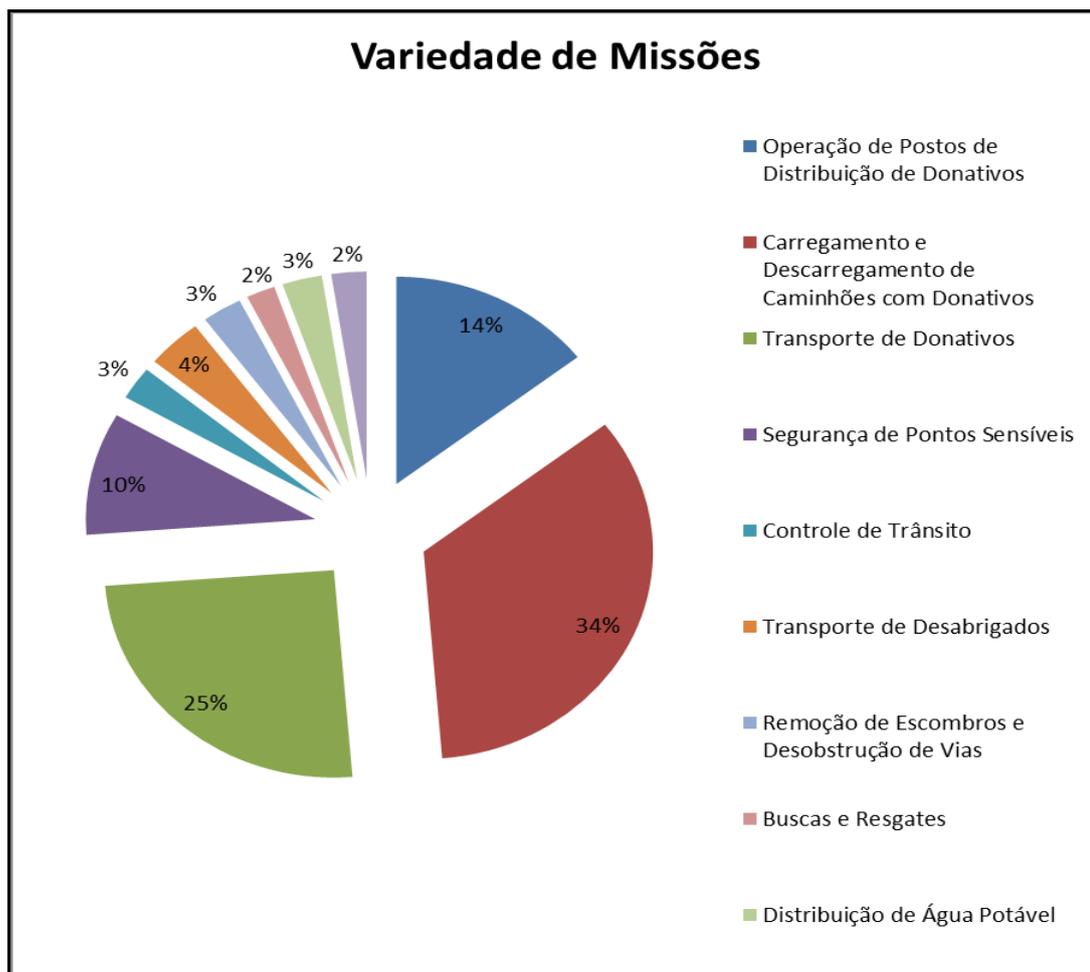


GRÁFICO 2 – Variedade de missões cumpridas pelo EB
Fonte: o autor

Neste tipo de operação interagência, na qual a demanda é muito maior que a capacidade de respostas, é fundamental saber quais as missões que devem ser priorizadas. Nesse sentido, o presente estudo verificou que o foco do emprego do vetor militar está em duas grandes atividades: a retirada da população, com seus bens materiais, das áreas de risco para os abrigos temporários, e os trabalhos referentes aos donativos (transporte, confecção de cestas básicas, armazenamento, distribuição)³.

O aprofundamento dos estudos em outros países indicou que é bastante usual a realização de cursos, por parte dos militares, nas áreas relacionadas à gestão de riscos de desastres naturais. São aproveitadas as estruturas educacionais já existentes na organização de defesa civil daqueles países, visando o futuro emprego da tropa e a capacitação de oficiais de ligação nos órgãos de coordenação desdobrados quando da ocorrência de um desastre⁸. Além de empregar sua Força Terrestre em ambiente interagências, esses países também realizam o preparo de suas tropas e sua atualização doutrinária no mesmo contexto interorganizacional¹⁰.

Assim, percebe-se que o Exército Brasileiro necessita de um adestramento específico, buscando, com isso, melhorar o preparo da tropa e dos elementos de ligação com os órgãos da defesa civil por ocasião das ações desencadeadas na fase de resposta ao desastre natural.

4. CONCLUSÃO

Nos momentos em que as capacidades civis são ultrapassadas, as Forças Armadas, com particular ênfase do Exército Brasileiro, têm atuado no cenário de operações interagências. Ressalta-se, portanto, que nos casos em que as capacidades não sejam ultrapassadas, compete à própria defesa civil responder às consequências danosas de um desastre natural. Assim, para todas as demandas de um desastre natural existem órgãos componentes do SINPDEC que possuem a responsabilidade pela execução dessas tarefas.

A figura a seguir demonstra que o desastre é responsabilidade da defesa civil e apresenta a Organização Militar (OM) local e o Destacamento de Resposta Inicial (DRI) como frações de pronta resposta para cooperar com a defesa civil.

No ambiente interagência, de ajuda humanitária, gerado para responder ao desastre natural do tipo inundações, é fundamental conhecer as capacidades das agências envolvidas com a finalidade de reduzir o tempo de resposta inicial. Esse conhecimento tornam as ações de respostas mais efetiva, salvando vidas e melhorando a coordenação interorganizacional.

Por exemplo, é correto afirmar que o EB pode ceder uma área ou instalações para servirem como abrigos temporários. Porém essa tarefa cabe a outros órgãos estaduais e/ou municipais como a Secretaria de Esportes, Secretaria de Educação e Cultura, Secretaria de Turismo, que têm a responsabilidade de ceder seus espaços físicos (teatros, escolas, creches, universidades, ginásios poliesportivos...) para funcionarem como abrigos temporários em casos de desastres naturais.

Outra possibilidade de apoio militar é por meio da confecção de gêneros alimentícios para serem servidos aos desabrigados. Entretanto essa atribuição só poderia ser cumprida pela Força Terrestre nos casos em que a Secretaria de Educação não pudesse empregar as profissionais (merendeiras/cozinheiras) do seu quadro de funcionárias para realizar a confecção das refeições. Isso sim é que caracterizaria a perda de capacidade do município nessa atribuição.

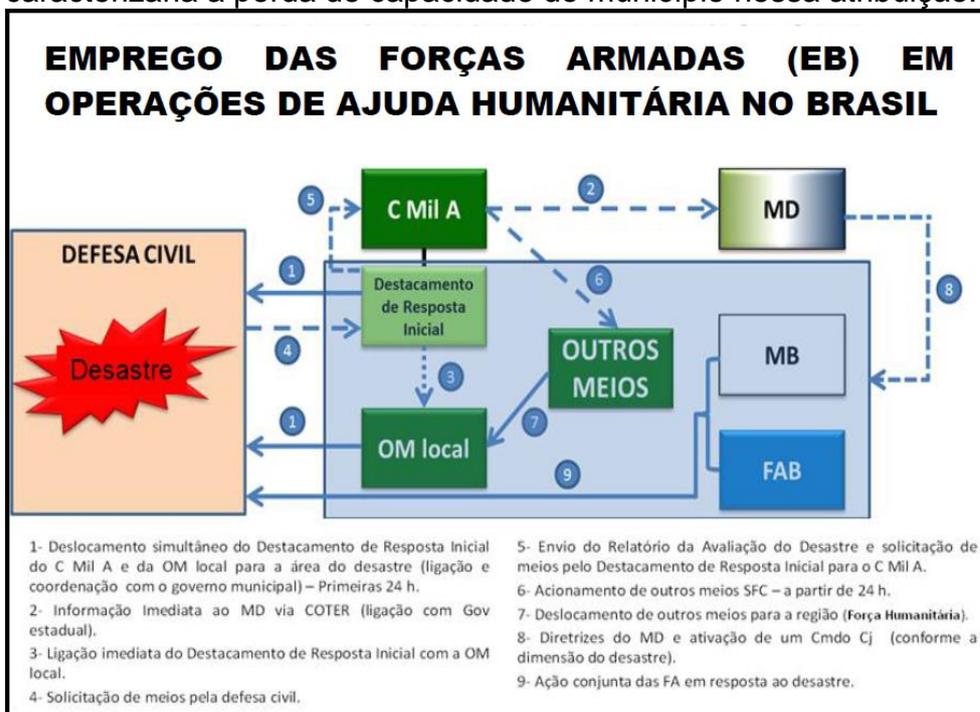


FIGURA 1 – Sistemática de emprego do EB em operações de ajuda humanitária no Brasil

Fonte: BRASIL, 2014a, p. 23

Além das atribuições existem os encargos jurídicos correlatos, afinal se alguma pessoa passar mal com a alimentação confeccionada a responsabilidade solidária caberá ao Exército Brasileiro. A segurança e integridade física e mental das pessoas abrigadas numa instalação militar, por exemplo, também são de responsabilidade da Força Terrestre.

Do exposto, o emprego de um batalhão de infantaria deve ocorrer atendendo a um princípio fundamental das operações interagências: complementariedade. Esse princípio impõe o conhecimento sobre as demais agências envolvidas nas operações, subsidiando as ações de coordenação desencadeadas pela defesa civil e reduzindo o tempo de resposta inicial das ações de socorro às vítimas de inundações.

Sedimentado nas melhores práticas da Venezuela e do Equador, é recomendável a realização da capacitação da tropa em sistema de parceria com o Ministério da Integração Nacional⁹.

Relacionado com o emprego do EB, concluiu-se que as atribuições mais comuns, na fase de resposta às inundações no território nacional, são: assistência de saúde, patrulhamento urbano, buscas e resgates, cessão de instalações militares, confecção de alimentos, controle de tráfego, gestão de abrigos temporários, preparação e distribuição de donativos, purificação de água, reconhecimento em locais de difícil acesso, transporte de materiais e gêneros, remoção de escombros e desobstrução de vias, segurança de pontos sensíveis, escoltas de comboio.

Em um primeiro momento, mais emergencial da fase de resposta, o foco das atribuições da OM de infantaria deve estar na retirada da população das áreas de risco para os abrigos temporários, permitindo que os demais órgãos componentes do SINPDEC cumpram as tarefas de resgates de vítimas, assistência à saúde, instalação e operação de abrigos, dentre outras. Em um segundo momento, nas ações de assistência à população afetada, o emprego mais relevante do batalhão de infantaria é nos trabalhos referentes aos donativos (transporte, confecção de cestas básicas, armazenamento, distribuição), permitindo que as demais agências desenvolvam suas atribuições de segurança, controle de trânsito, confecção de alimentos, desobstrução de vias, início das atividades de reconstrução.

Conforme verificado, o batalhão de infantaria deve complementar as capacidades da defesa civil, direcionando seus meios para as suas missões principais e apoiando a coordenação interagência realizada pelos órgãos responsáveis do SINPDEC.

REFERÊNCIAS

1. ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20. ed. Rio de Janeiro. 2012
2. ARAÚJO, Alexandre dos Passos de. **A coordenação colaborativa dos esforços das Forças Armadas com outras organizações nos casos de desastre natural**. 2013. 268 f. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, RJ, 2013.
3. BRASIL. Exército. Divisão de Exército, 1. **Relatório de emprego da tropa federal na Operação Serrana**. Rio de Janeiro, RJ, 2011

4. _____. Estado-Maior do Exército: EB20-MC-10.201: **Operações em Ambiente Interagências**. Brasília, DF, 2013.
5. _____. Estado-Maior do Exército. Centro de Doutrina do Exército: **Nota de Coordenação Doutrinária**. Nr 01. Brasília, DF, 2014.
6. _____. **Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil**. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/web/guest/sedec/apresentacao>> Acesso em 01 Jan 2015a.
7. _____. Exército. Batalhão de Infantaria de Selva, 4. **Relatório da Operação Mão Amiga**. Rio Branco, AC, 2015b
8. EQUADOR. Sitio Oficial del Gobierno del Ecuador: **SGR capacitó en gestión de riesgos a 85 militares del Ejército**. Disponível em: <<http://www.gestionderiesgos.gob.ec/sgr-capacito-en-gestion-de-riesgos-a-85-militares-del-ejercito/>> Acesso em 19 Jun 2015a.
9. _____. Sitio Oficial del Gobierno del Ecuador: **SGR capacita en Sistema de Comando de Incidentes y de Evaluación Inicial de Necesidades**. Disponível em: < <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/sgr-capacita-en-sistema-de-comando-de-incidentes-y-de-evaluacion-inicial-de-necesidades/>> Acesso em 19 Jun 2015b.
10. _____. Fuerza Terrestre. **Plan del Sistema Integrado de Seguridad de la Fuerza Terrestre (FT-DIR SIS-2015-01-R-PLAN)**. 2015c.
11. RODRIGUES, Maria das Graças Villela. **Metodologia da Pesquisa Científica: Elaboração de Projetos, Trabalhos Acadêmicos e Dissertações em Ciências Militares**. 129 f. Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, RJ. 3ª Ed. 2006.