

A preparação e a atuação de uma Força de Ajuda Humanitária do Exército Brasileiro


The preparation and the performance of a Humanitarian Aid Force of the Brazilian Army


Resumo: Este trabalho verificou de que maneira o Exército Brasileiro realiza a preparação de uma Força de Ajuda Humanitária e como ela atua nos casos em que apoia a defesa civil em situações de desastre humanitário. Nesse contexto, foi conduzido um estudo de caso sobre o sexto exercício de ajuda humanitária, executado pela 14ª Brigada de Infantaria Motorizada, na cidade de São Francisco do Sul, em Santa Catarina, no ano de 2022. Para isso, foram coletados dados por meio de revisão bibliográfica, pela observação participante de um dos autores do artigo, além da realização de entrevista com militar que participou da organização do exercício. Como resultado, foram verificadas as necessidades para a atuação efetiva de uma Força de Ajuda Humanitária em território nacional.


Palavras-chave: Força de Ajuda Humanitária. Desastre humanitário. Defesa Civil.

Abstract: The objective of this work was to verify how the Brazilian Army prepares a Humanitarian Aid Force and how it acts in cases where it supports civil defense in situations of humanitarian disaster. In this context, this research conducted a case study on the sixth humanitarian aid exercise, carried out in the year 2022 by the 14th Motorized Infantry Brigade, in the city of São Francisco do Sul, Santa Catarina. For this purpose, data were collected through bibliographic review and through the participant observation of one of the authors of the article, in addition to an interview with an army officer who participated in the organization of the exercise. As a result, the needs for the effective performance of a Humanitarian Aid Force in the national territory were verified.

Keywords: Humanitarian Aid Force. Humanitarian Disaster. Civil Defense.

Thiago da Rocha Passos Gomes 
Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
rochagomes.thiago@eb.mil.br

Josias Marcos de Resende Silva 
Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
josias.silva@eb.mil.br

Ana Luiza Bravo e Paiva 
Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
albrpaiva@ppgcm.eceme.eb.mil.br

Recebido: 30 ago. 2023

Aprovado: 06 ago. 2024

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



1 INTRODUÇÃO

A lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pelas leis complementares nº 117 de 2004, e nº 136 de 2010, e que dispõe sobre as normas gerais para organização, preparo e emprego das Forças Armadas, em seu artigo 16, aborda que elas possuem, como uma de suas atribuições subsidiárias gerais, a cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, de acordo com o determinado pelo Presidente da República (Brasil, 1999).

Assim, quando da ocorrência de desastres naturais, em situações de calamidade pública e para auxiliar nos trabalhos de ajuda humanitária, as defesas civis estaduais podem solicitar o apoio das Forças Armadas por meio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, que coordena as ações necessárias junto ao Ministério da Defesa, após a ordem presidencial. Um segundo caminho é, em situações de emergência, por meio da solicitação direta do município ou do estado.

Além dessa previsão legal de atuação das Forças Armadas em território nacional, a Estratégia Nacional de Defesa aborda que as três Forças, visando atender compromissos assumidos com o amparo de organismos internacionais ou para defender interesses brasileiros no exterior, devem ter condições de atuar em operações internacionais, sejam expedicionárias, de operações de paz ou de ajuda humanitária, de forma singular ou conjunta (Brasil, 2016).

Desse modo, este trabalho teve por objetivo descrever a preparação de uma Força de Ajuda Humanitária do Exército Brasileiro, compreender sua atuação quando ela apoia a defesa civil em situações de desastre humanitário e compreender como essa preparação ocorreu em um caso específico. O caso escolhido foi o exercício de ajuda humanitária, conduzido pela 14ª Brigada de Infantaria Motorizada, executado na cidade de São Francisco do Sul (SC), e que no ano de 2022 foi realizado em sua sexta edição. Isso porque as tropas dessa Brigada constituem a Força de Ajuda Humanitária do Comando Militar do Sul.

A principal lacuna a ser suprida nesta pesquisa é verificar os fatores a serem considerados para o sucesso de uma operação de ajuda humanitária, bem como demonstrar a importância da condução de exercícios de tal natureza. Isso porque a realização do treinamento como o desenvolvido no estudo de caso desta investigação, no que diz respeito à quantidade de agências participantes e ao nível de complexidade do adestramento, não é comum em outras unidades federativas do Brasil.

Quanto à metodologia, esta pesquisa foi baseada no estudo de caso único. A pesquisa foi estruturada e sistematizada da seguinte forma: revisão bibliográfica do tema junto às fontes primárias e secundárias de investigação; entrevista com o Oficial de Operações do exercício, militar em função-chave tanto para o preparo da Brigada nesse evento quanto para um eventual emprego da mesma nesse tipo de missão; observação participante de um dos autores na coordenação do exercício; triangulação dos dados coletados junto à revisão documental e, por fim, análise de conteúdo.

Esta investigação tem como marco teórico a abordagem de todo o governo ou *whole-of-government approach*, que segundo Hunt (2005), trata-se de uma estratégia governamental para facilitar a cooperação entre departamentos, entre organizações, visando o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas específicas e/ou entrega de serviços de maneira integrada. Assim, este trabalho possui o seguinte problema de pesquisa: com base no estudo de caso de Santa Catarina, de que maneira o Exército Brasileiro realiza a preparação da Força

de Ajuda Humanitária e como ela atua nos casos em que apoia a defesa civil em situações de desastre humanitário?

Inicialmente serão apresentados conceitos importantes referentes a operações de ajuda humanitária. Em seguida, serão abordadas algumas das operações e exercícios de ajuda humanitária que ocorrem ou já ocorreram no Brasil. Na sequência, a apresentação será delimitada a operações e exercícios de ajuda humanitária em Santa Catarina. E, por fim, será analisada a realização do sexto exercício de ajuda humanitária no estado.

2 CONCEITOS REFERENTES ÀS OPERAÇÕES DE AJUDA HUMANITÁRIA

Uma melhor integração civil-militar é uma realidade possível nas operações de ajuda humanitária quando há a criação de um grupo de coordenação interagências e quando há uma boa orientação de nível estratégico. Isso porque uma coordenação civil-militar eficaz pode impactar a unidade de esforço, facilitando alcançar o estado final desejado em operações dessa natureza. Portanto, a orientação oportuna e integrada no nível estratégico e a coordenação vertical são fundamentais para o planejamento lateral nos níveis operacional e tático, já que a coordenação lateral eficaz é muitas vezes difícil de se reproduzir sem essa coordenação vertical (Wize, 2004).

A diferença de princípios e de doutrinas que orientam os trabalhos das forças militares, organizações humanitárias e de desenvolvimento no socorro a desastres é um dos desafios para essa coordenação civil-militar. Além das distintas agendas, estilos operacionais e funções diferentes tornam as relações interagências mais difíceis. O estabelecimento de estratégias de cadeia de suprimentos colaborativas pode ser afetado pelos diferentes estilos de gestão e de estruturas administrativas dos atores que participam de uma operação de ajuda humanitária. Com isso, a cooperação, coordenação e colaboração dos militares com as organizações não governamentais podem ser desiguais e incertas. O que funciona com uma organização pode não funcionar com outra (Heaslip, 2012).

Quanto à coordenação e controle, é importante estabelecer comunicações com outras organizações antes que ocorram desastres para conhecer os pontos de contato adequados e se comunicar de forma eficaz no momento de um desastre. As tecnologias da informação têm um papel fundamental para atingir metas de comunicação e tomada de decisão eficazes em emergências. Desse modo, a promoção da comunicação interorganizacional e da confiança permite acelerar a coordenação dessa rede em operações de resposta de gerenciamento de emergência (Kapucu, 2006).

Quanto à logística, as cadeias de suprimentos militares são voltadas para atender a missão desses profissionais: a guerra e a manutenção da paz, mas também a ajuda humanitária e o socorro a desastres. Nessas duas últimas, a logística militar e seus sistemas de comando e controle são fundamentais, uma vez que eles são preparados e treinados para atuar em áreas com falta de estabilidade, infraestrutura e comunicações, em casos de situação de desastres ou guerra em grande escala. Assim, a maioria das doutrinas militares, no mundo, conceitua a assistência humanitária como uma operação militar de não guerra. As principais funções dos militares, nesses casos, são a segurança e proteção, a distribuição de insumos humanitários e as obras de engenharia (Barber, 2012).

Os requisitos logísticos em operações humanitárias devem levar em consideração onde e como o envolvimento civil-militar pode ser mais eficaz e eficiente durante todas as fases das operações humanitárias. Portanto, a cooperação logística civil-militar tem evoluído e se fortalecido nos últimos anos. Somente fornecer segurança não é suficiente para as forças militares, em um ambiente onde percepções e ideias são centros de gravidade no conflito (Heaslip; Barber, 2016).

A participação de militares no socorro a desastres evidencia os desafios e as oportunidades que existem no tocante à cooperação logística civil-militar e à coordenação e colaboração na logística de socorro humanitário. Ao analisar a atuação de militares em emergências complexas, como no caso de conflitos, uma constatação é que a assistência militar para a provisão logística de ajuda é muito importante e fornecida ao longo do tempo. Em contrapartida, por ocasião de um desastre natural, o maior impacto da participação militar é importante logo após a ocorrência do evento (Heaslip; Barber, 2014).

Martel et al. (2013) abordam a relevância do estabelecimento de uma rede de suprimentos para a implantação e sustentação de missões no exterior, no caso das Forças Armadas Canadenses, por exemplo. Seja para suas funções internacionais de socorro a desastres, seja para missões de assistência humanitária, manutenção da paz ou imposição da paz. A implantação e manutenção de missões dessa natureza são operações complexas, que exigem um eficiente suporte logístico.

Para Scarpin e Silva (2014), os fatores críticos na logística de resposta a desastres ambientais são: no que se refere aos fornecedores, a importância, a localização dos mesmos, a qualidade e o relacionamento; quanto aos doadores, a localização, a recepção, a comunicação com os mesmos e as necessidades; sobre o centro de distribuição, os recursos físicos, os recursos humanos, a agilidade do transporte, os obstáculos do transporte, a localização dos armazéns e a organização dos armazéns; e quanto aos beneficiários, a organização e o controle dos mesmos.

Em casos de avisos de chuva forte que antecedem as inundações, algumas atividades preparatórias podem ser feitas com o intuito de evitar que os desastres aconteçam. Assim há aspectos logísticos importantes a serem considerados nas medidas de emergência contra enchentes, em que a gestão de emergências deve ser voltada para uma abordagem focada na preparação. Essa preparação inclui um ciclo de gerenciamento de riscos, que contempla atividades de mitigação, de prevenção, de resposta e de recuperação (Leeuw; Vis; Jonkman, 2012).

Após um desastre natural, nem sempre é possível chegar a uma área afetada por terra ou mar nos primeiros dias. Assim, a entrega aérea pode se tornar o principal meio para abastecer rapidamente a população afetada. Além disso, devido ao fato de que a entrega de suprimentos de ajuda humanitária, frequentemente, é assumida por grupos não amigáveis dentro da população afetada, a utilização de sistemas diretos de lançamento aéreo para entregar grandes quantidades de itens de comida e água, embalados individualmente, proporciona que a dispersão entre a população de ajuda humanitária afetada ocorra mais rapidamente (Bastian et al., 2016).

Com todos esses conceitos relevantes apresentados, nota-se que o contexto pós-desastre ambiental é típico de um ambiente interagências. Segundo Araújo Neto, Barp e Cardoso (2017), esse ambiente é caracterizado por uma conduta de cooperação em relação à conduta de coordenação entre as distintas agências de governo. Segundo os autores, no Brasil, trata-se de uma doutrina incipiente e incompleta, por não ser um tema encontrado em muitos documentos públicos. Além disso, é uma doutrina caracterizada pela vivência prática militar.

Ao término desta seção sobre os conceitos referentes a operações de ajuda humanitária, observa-se que uma das reflexões mais importantes a respeito da abordagem *whole-of-government*, de acordo com Hunt (2005), é a dificuldade de atuação em níveis de processos distintos, tais como: o interdepartamental, com a coordenação e elaboração conjunta de políticas entre agências e pastas do Governo Federal; o intergovernamental, com a atuação de agências federais, estaduais e municipais; e o intersetorial, com a participação de agências do governo, de indivíduos, de organizações não governamentais, de organizações comunitárias e de organizações profissionais.

Portanto, em virtude de sua logística, engenharia, meios aéreos e treinamento em missões de assistência humanitária, forças militares são capazes de contribuir com agências civis no apoio a emergências de defesa civil. Contudo, para que essa cooperação seja efetiva, é necessário que haja confiança organizacional entre os atores envolvidos e sinergia na coordenação civil-militar.

3 AS OPERAÇÕES E OS EXERCÍCIOS DE AJUDA HUMANITÁRIA PELAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

A atuação das Forças Armadas brasileiras em operações de ajuda humanitária, frente a diferentes situações de calamidade pública, é constante. De acordo com Kawasinski (2022), em janeiro de 2022, por exemplo, tropas da Marinha do Brasil, do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira atuaram no sul da Bahia, em apoio à situação de emergência provocada por fortes chuvas na região. Essas tropas do Ministério da Defesa, em coordenação com uma força-tarefa do governo, montada na região, distribuíram 30 toneladas de alimentos doados, cerca de 2 toneladas de medicamentos, água mineral e apoiaram aldeias indígenas isoladas, utilizando os recursos humanos das três forças e seus diversos meios aéreos, aquáticos e terrestres.

Nesse contexto, o Exército Brasileiro trabalha com a estrutura de Força de Ajuda Humanitária, uma estrutura modular, flexível e de constituição concebida para cada tipo de desastre humanitário. Assim, é pensado o emprego dos meios de forma dual, ou seja, em tempos de paz, em território nacional, e em conflitos armados, uma vez que a população civil, presente no campo de batalha, pode ser afetada. E os integrantes dessa Força são provenientes das diversas organizações militares do Exército Brasileiro, de forma temporária, em atenção à missão constitucional de apoio à defesa civil, como uma atribuição subsidiária (Alcoforado; Miranda Neto, 2018).

A atuação das Forças Armadas brasileiras em resposta aos desastres naturais, na região serrana do Rio de Janeiro no ano de 2011, foi analisada por Farroco, Terror e Vichi (2020). A logística humanitária das Forças Armadas foi estudada por ocasião do evento ocorrido em janeiro daquele ano, em que aquela região foi atingida por fortes chuvas, vindo a afetar mais de 300 mil pessoas.

Nesse desastre, a capacidade logística das Forças Armadas para resposta imediata em situações de calamidades mostrou-se evidente, por meio do auxílio à Defesa Civil e a demais agências participantes, na missão de minimizar o sofrimento humano. Entre as ações executadas, destacaram-se: desobstrução de vias e restabelecimento de pontes; montagem de hospitais de campanha e abrigos para as vítimas; distribuição de refeições, água, itens de higiene e roupas para a população afetada. Assim, nas primeiras horas, em que os órgãos de busca e salvamento tiveram dificuldade de acesso aos locais atingidos, tais ações das Forças Armadas demonstraram ser cruciais para diminuir o tempo de resposta do Estado e para diminuir o sofrimento das pessoas atingidas pelo desastre (Farroco; Terror; Vichi, 2020).

Outro exemplo de operação de ajuda humanitária, conduzido pelas Forças Armadas brasileiras, é a Operação Acolhida. De acordo com Cerávolo, Paiva e Franchi (2020), a resposta do Governo Brasileiro para a crise migratória em Roraima ocorreu por meio do estabelecimento dessa operação, iniciada em 2018. As organizações não governamentais, as entidades do poder público e da sociedade civil têm as condições de trabalho proporcionadas pela operação, visto que atuam utilizando infraestrutura e logística fornecidas pela Força Tarefa Humanitária. Além disso, a interiorização propicia novas oportunidades para os imigrantes que deixam a área fragilizada daquela fronteira brasileira e seguem para outros estados do país.

De acordo com o General de Divisão Antonio Manoel de Barros, Coordenador Operacional da Operação Acolhida e comandante da Força-Tarefa Logística Humanitária de janeiro de 2020 a agosto de 2021, o primeiro esforço da operação foi organizar a fronteira. No segundo eixo, quanto ao abrigo, a solução brasileira não foi baseada em campo de refugiados, mas sim, na construção de abrigos, justamente para dar um tratamento humanitário e digno às pessoas. Sobre o terceiro eixo, buscou-se a integração socioeconômica do beneficiário venezuelano pelos demais municípios do Brasil, com a proteção social de vida e dentro do processo de legalidade, por meio da criação de um Centro de Coordenação de Interiorização em Roraima (Barros; Simões; Franchi, 2022). Em resumo:

[...] é possível afirmar que as Forças Armadas são atores imprescindíveis em situações de crise humanitária, sejam essas causadas por desastres naturais ou decorrentes de ambientes conflituosos e/ou turbulentos. Nessas ocasiões, as Forças Armadas utilizam primordialmente sua estrutura logística para assistir à população vulnerável, em cooperação com agências e atores humanitários, governamentais e internacionais, além de outros membros diversos da sociedade civil [...] a complexidade referente à logística humanitária no estado de Roraima tem exigido das Forças Armadas, particularmente do Exército Brasileiro, capacidades que transcendem a área logística e de ajuda humanitária, demandando esforços também nos campos de apoio a órgãos governamentais, interoperabilidade e proteção (Silva; Gomes, 2021, p. 186-187).

Quando da ocorrência da pandemia de covid-19, observou-se em Roraima uma crise dentro de outra crise. Além das questões da crise migratória, foi montado um gabinete para tratar do problema sanitário, em conjunto com as agências e com a realização de três reuniões diárias. Assim, foram providenciadas, pela Operação Acolhida, uma área de cuidados, com a instalação de hospital de campanha, e uma área de proteção, com uma área de isolamento de casos suspeitos e confirmados que não precisavam de hospital (Barros; Simões; Franchi, 2022).

Prosseguindo no tema da atuação das Forças Armadas em ajuda humanitária, no caso da crise sanitária, no estudo de caso realizado por Migon, Grigoli e Silva (2022), referente às ações do Comando Conjunto Sudeste, estrutura organizacional integrada e provisória ativada por ordem do Ministério da Defesa para as ações de resposta à pandemia covid-19, no âmbito do estado de São Paulo, uma das principais conclusões, transcrita abaixo, refere-se à importância da cooperação civil-militar em operações dessa natureza.

É de se destacar, em especial, a efetiva capacidade de cooperação civil-militar alcançada, a qual é decorrente, em boa parte, da interligação e diálogo estabelecido no nível operacional (denominação militar) / tático (denominação governamental). A ativação de uma equipe de ligação e apoio ao planejamento, pelo Comando Conjunto, e o acolhimento e integração desta no âmbito dos esforços estaduais são elementos que influenciaram, de forma significativa, nos resultados alcançados no período, tanto sob perspectiva das forças militares quanto, na visão destes mesmos atores, na perspectiva dos integrantes da estrutura civil (Migon; Grigoli; Silva, 2022, p. 147).

No exterior, após o terremoto no Haiti, em 2010, em que se encontravam presentes tropas brasileiras, os apoios de ajuda humanitária e as atividades de reconstrução pós-desastre passaram a ser essenciais para a estabilização do país. Nesse período, essas atividades foram tão importantes quanto as missões relacionadas à segurança e à garantia da lei e da ordem, devido ao temor de ressurgimento da criminalidade e de manipulação política da violência (Oliveira, 2022). Assim, o Batalhão de Infantaria de Força de Paz (BRABAT) e a Companhia de Engenharia de Força de Paz (BRAENGCOY), unidades militares brasileiras do contingente, cumpriram suas atribuições na implementação do mandato da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), o que, naquele momento, incluiu a prestação de apoio à reconstrução do país, além de ajuda humanitária e socorro a desastres (Farias; Martins, 2019).

Sobre a reconstrução, a BRAENGCOY realizou perfuração de poços artesianos, serviços de terraplanagem, recuperação de estradas e asfaltamento de ruas, além de tratamento de água para a população, trabalhando também com mão-de-obra civil para executar parte destes trabalhos. Diante dessas necessidades de reconstrução do Haiti, o Exército Brasileiro ainda aumentou sua presença, com engenheiros militares. As missões realizadas pelo BRABAT, da mesma forma, foram muito importantes. O Batalhão realizava a segurança da área e a escolta de comboios logísticos, para que as doações internacionais pudessem ser distribuídas (Farias; Martins, 2019).

Quanto a exercícios de ajuda humanitária, destaca-se a realização do AMAZONLOG, um exercício de logística multinacional, conduzido pelo Comando Logístico do Exército Brasileiro no ano de 2017, na tríplice-fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru. Além dos três países citados, outros 17 participaram como convidados, além de 23 agências, com um total de 1940 participantes, vindo a demonstrar toda a complexidade da realização de uma operação dessa grandeza na região amazônica. O exercício teve como objetivo estimular a integração e a cooperação das Forças Armadas e das agências governamentais dos três países, com a realização de operações combinadas e interagências (Gaspar, 2018).

Houve, ainda, o Exercício Paraná, de 12 a 16 de setembro de 2022, no quartel da 15ª Brigada de Infantaria Mecanizada, em Cascavel, no Paraná. O exercício contou com a participação de oficiais de Estado-Maior de 13 países, com a finalidade de realizar planejamentos para estabelecer estratégias visando a solução de uma fictícia crise humanitária na região. Tal exercício de planejamento serviu de preparação para um exercício com a atuação de tropas no terreno, no ano de 2023 (Brasil, 2023d).

Ao finalizar esta seção sobre as operações e os exercícios de ajuda humanitária pelas Forças Armadas brasileiras, verifica-se que uma das reflexões mais importantes a respeito da abordagem

whole-of-government, de acordo com Hunt (2005), é que a sociedade espera que, cada vez mais, as agências governamentais trabalhem no estabelecimento de parcerias com outras agências governamentais e não governamentais, para resolução dos diversos problemas complexos que podem surgir, bem como para o estabelecimento de políticas públicas visando a qualidade de vida da população.

Dessa forma, seja em território nacional ou no exterior, as Forças Armadas brasileiras têm participado constantemente de operações e exercícios de ajuda humanitária. Nesse sentido, o Brasil vem se destacando como um relevante ator internacional ao participar com protagonismo de emergências humanitárias no contexto de missões de paz da ONU como a MINUSTAH, bem como ao sediar exercícios multinacionais com a presença de dezenas de nações amigas. Além disso, cabe ressaltar o papel desempenhado pelas Forças Armadas em apoio aos órgãos de governo no Brasil, o que tem contribuído de forma relevante para a amenização da crise humanitária em Roraima, calamidades públicas em diferentes regiões do país, assim como foi de grande utilidade na emergência sanitária decorrente da pandemia de covid-19.

4 A DEFESA CIVIL, AS FORÇAS ARMADAS E AS OPERAÇÕES E EXERCÍCIOS DE AJUDA HUMANITÁRIA EM SANTA CATARINA

No estudo de caso realizado por Scarpin e Silva (2014), em enchente ocorrida em Blumenau no ano de 2010, as autoras fazem as seguintes observações principais sobre os fatores críticos de sucesso para a logística de resposta a desastres ambientais: o cadastro prévio dos fornecedores auxilia na agilidade às famílias atingidas; cidades que sofrem com desastres ambientais necessitam de um comitê gestor, responsável por estreitar o relacionamento entre o poder público e empresas privadas; é importante e necessário um centro de distribuição para casos de desastres; quanto maior a cobertura da mídia, mais doações são recebidas; é necessária a existência da estrutura do centro de distribuição e de postos intermediários, já próximos às residências das vítimas.

Em cada região do Brasil, os órgãos de governo têm um modo peculiar de responder aos desastres, variando essa atuação devido à natureza do desastre e segundo organização e preparação próprias, em virtude das necessidades de cada local. No âmbito dos governos dos estados brasileiros, a agência que coordena os trabalhos de ajuda humanitária é a Defesa Civil, sendo a de Santa Catarina uma das que está mais bem estruturada; juntamente com o Corpo de Bombeiros Militares estadual, a Defesa Civil catarinense possui uma organização ímpar, atuando rapidamente em qualquer local do estado (Carneiro, 2020).

Em 2018, foi inaugurado o Centro Integrado de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CIGERD) em Florianópolis, visando englobar diversos órgãos para ação em desastres no estado, integrando diversas agências para o gerenciamento de crises. A estrutura conta com um centro de monitoramento, alerta, gestão de crise e respostas a desastres, com um sistema de meteorologia, de hidrometeorologia e de geologia, com o mapeamento de áreas de risco, além de planos de contingência e planos de ações emergenciais. Esse CIGERD da capital trabalha de modo integrado com os CIGERD regionais. A Defesa Civil do estado possui, ainda, Centros de Logística, que são locais utilizados para armazenar itens de assistência humanitária como colchões, kits de limpeza, entre outros,

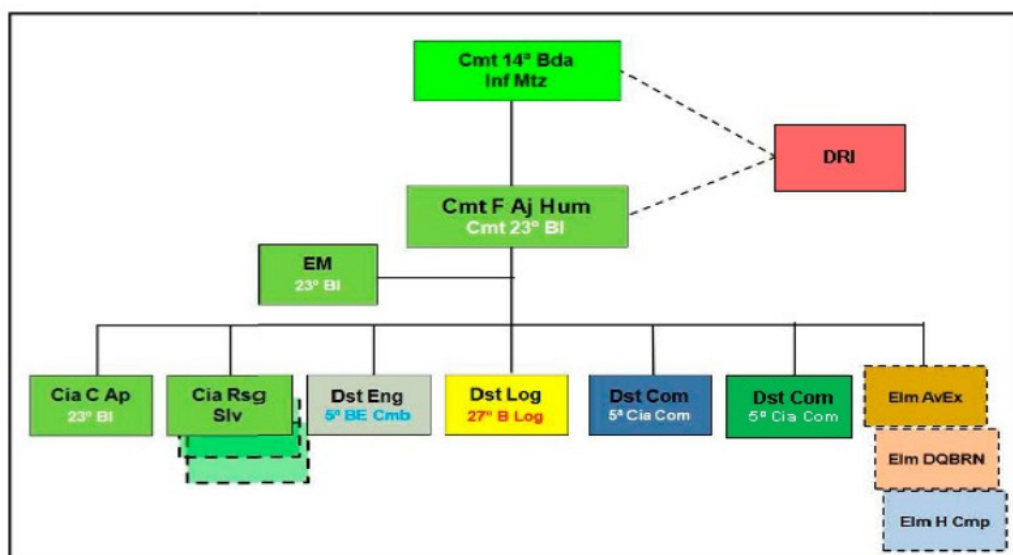
para serem utilizados no atendimento imediato aos municípios atingidos por situações adversas (Brasil, 2023b).

Devido ao histórico de desastres naturais, em virtude do volume de chuvas, observa-se que diversos outros órgãos e agências, em Santa Catarina, buscam cooperar com a defesa civil nas questões relativas à ajuda humanitária. A título de exemplo, a Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC), de acordo com Vicente (2018), criou o seu Programa de Ajuda Humanitária no ano de 2011 e que vem sendo atualizado com o passar dos anos. Tal programa permitiu à PMSC a aquisição de equipamentos (institucionalizando o programa por parte da corporação); a elaboração de uma estratégia de construção de competências baseada em simulados e treinamentos regionalizados; a utilização do Sistema de Comando em Operações como ferramenta gerencial e de melhoria organizacional; e a capacitação do policial militar para atuar em missões dessa natureza.

Da parte das Forças Armadas, no estado, uma importante iniciativa é conduzida pela 14ª Brigada de Infantaria Motorizada (14ª Bda Inf Mtz), Grande Unidade subordinada à 5ª Divisão de Exército, do Comando Militar do Sul (CMS), do Exército Brasileiro. Desde 2017, essa Brigada conduz, anualmente, o Exercício de Ajuda Humanitária, em coordenação com a Defesa Civil do estado e diversas outras agências, para emprego da Força de Ajuda Humanitária do CMS (BRASIL, 2023d).

A 14ª Bda Inf Mtz tem as seguintes organizações militares subordinadas: o 23º Batalhão de Infantaria, com sede em Blumenau; o 62º Batalhão de Infantaria, sediado em Joinville; o 63º Batalhão de Infantaria, em Florianópolis; o 28º Grupo de Artilharia de Combate, em Criciúma; a 14ª Companhia de Engenharia de Combate, em Tubarão; a Companhia de Comando e o 14º Pelotão de Polícia do Exército, também na capital. A Grande Unidade tem, ainda, o 27º Batalhão Logístico, com sede em Curitiba, no Paraná (BRASIL, 2023d). Essas são as unidades do Exército Brasileiro que cedem seus recursos humanos e meios para a Força de Ajuda Humanitária do CMS.

Figura 1. Organograma da Força de Ajuda Humanitária do CMS



Fonte: Prado e Lima (2021, p. 20).

Conforme o organograma, o Comandante da Força de Ajuda Humanitária do CMS, para fins de treinamento e prontidão, é o Comandante do 23º Batalhão de Infantaria. Para isso, ele recebe as ordens do Comandante da 14ª Bda Inf Mtz e destaca um Destacamento de Resposta Inicial (DRI) (Prado; Lima, 2021). Esse destacamento é o principal instrumento para auxiliar a atuação da Força de Ajuda Humanitária, pois ele é constituído por militares instruídos e treinados em gerenciamento de desastres e tem como missão levantar as capacidades e meios necessários para a atuação dessa força (Alcoforado; Miranda Neto, 2018).

Uma vez terminado o trabalho do DRI, a Força de Ajuda Humanitária se organiza em: uma Companhia de Comando e Apoio; três Companhias de Resgate e Salvamento; um Destacamento de Engenharia; um Destacamento Logístico, um Destacamento de Comunicações; elementos de Aviação do Exército; elementos de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear; e elementos de Hospital de Campanha (Prado; Lima, 2021). A seguir, é apresentado um quadro resumo a respeito do histórico dos exercícios de ajuda humanitária em Santa Catarina.

Quadro 1. Histórico dos exercícios de ajuda humanitária em Santa Catarina

Exercício de Ajuda Humanitária	Período	Local
1º	27 nov. 2017 a 30 nov. 2017	Rio do Sul - SC
2º	13 maio. 2018 a 18 maio. 2018	Blumenau (SC) / Pomerode (SC) Gaspar (SC) / Itajaí (SC)
3º	05 ago. 2019 a 08 ago. 2019	Taió (SC) / Indaial (SC)
4º	28 set. 2020 a 02 out. 2020	Tubarão (SC)
5º	09 jul. 2021 a 14 jul. 2021	Blumenau (SC)
6º	04 jul. 2022 a 08 jul. 2022	São Francisco do Sul (SC)
7º	24 jul. 2023 a 28 jul. 2023	Santo Amaro da Imperatriz (SC) / Palhoça (SC) / Águas Mornas (SC)

Fontes: elaborado pelos autores a partir de Brasil (2023a, 2023b, 2023c) e Radiopágina2 (2023).

5 ANÁLISE DO SEXTO EXERCÍCIO DE AJUDA HUMANITÁRIA EM SANTA CATARINA

De acordo com Yin (2001, p. 89), “o protocolo é uma das táticas principais para se aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e destina-se a orientar o pesquisador ao conduzir o estudo de caso”. Dessa forma, o quadro, a seguir, apresenta os passos do protocolo para estudo do sexto exercício de ajuda humanitária, realizado em São Francisco do Sul (SC), em julho de 2022:

Quadro 2. Passos do protocolo de pesquisa do sexto exercício de ajuda humanitária

Passos	Protocolo de pesquisa
1º	Foram feitas análises das principais notícias vinculadas ao sexto exercício de ajuda humanitária, em páginas da rede mundial de computadores.
2º	A observação direta para auxiliar na análise dos resultados foi realizada no Comando da 14ª Bda Inf Mtz e no CIGERD, em Florianópolis (SC), onde o exercício foi organizado.
3º	Foi elaborado um roteiro de entrevista com o Oficial de Operações, que conduziu o exercício, abrangendo os fatores da decisão ¹ , a seguir, para a atuação de uma Força de Ajuda Humanitária do Exército Brasileiro: (a) Missão; (b) Terreno e Condições Meteorológicas; (c) Meios; (d) Tempo; (e) Considerações civis.
4º	As informações foram transcritas e foi realizada uma análise de conteúdo, por meio da triangulação de dados com a revisão bibliográfica.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Yin (2001, p. 89).

O sexto exercício de ajuda humanitária em Santa Catarina contou, além dos meios do Exército Brasileiro e da Defesa Civil de Santa Catarina, com a participação de integrantes e de meios: da Polícia Federal (PF); da Polícia Rodoviária Federal (PRF); do Corpo de Bombeiros Militar (CBMSC); da Polícia Militar (PMSC); da Polícia Civil (PCSC); da Polícia Científica; da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE); do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); do Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA); da Capitania dos Portos de Santa Catarina; da empresa Águas de São Francisco do Sul; da sociedade

1 Os fatores da decisão são as partes que compõem o estudo de uma situação de emprego das Forças Armadas, que para um melhor detalhamento de determinada questão, são divididos cartesianamente em missão, inimigo, terreno e as condições meteorológicas, meios e o tempo disponível (Brasil, 2015). O Exército Brasileiro toma, ainda, as considerações civis como um dos fatores da decisão (Brasil, 2017). Neste estudo, em virtude do tema, foi desconsiderado um dos fatores da decisão: o inimigo.

de economia mista do estado de Santa Catarina SCPAR Porto de São Francisco do Sul; e da companhia Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC) (Ndmals, 2022).

Verifica-se, portanto, que a 14ª Bda Inf Mtz e a Defesa Civil de Santa Catarina, em parceria, buscaram criar um exercício com a participação de distintas agências, de modo que elas também pudessem treinar seus protocolos de procedimentos para o caso da ocorrência de desastres naturais. Conforme abordado por Heaslip, as agendas, os estilos operacionais e as funções dessas agências e do Exército Brasileiro são diferentes. Assim sendo, a realização de um exercício, nesse nível de complexidade, facilita as relações interagências no estado.

A realização de um exercício de mesa no CIGERD, em Florianópolis (SC), anterior à parte prática em São Francisco do Sul (SC), contribuiu para que cada uma das agências apresentasse suas capacidades, frente ao cenário de desastre humanitário construído para o exercício. Tal reunião representa a atuação do Grupo de Ações Coordenadas (GRAC) regional, com sede na capital do estado. Do mesmo modo, foi montado um GRAC local, em São Francisco do Sul (SC), durante o exercício prático².

Essa medida reforça a questão da importância da criação de um grupo conjunto de coordenação interagências, de acordo com Wize, além da questão da importância do estabelecimento de comunicações entre as organizações antes que ocorram os desastres, conforme observado por Kapucu.

Quanto à missão, o emprego de tropa em apoio à Defesa Civil, para realização de uma Operação de Ajuda Humanitária, não contempla ações típicas de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, sendo necessário decreto presidencial determinando o emprego de tropa também para essa finalidade. Com relação ao terreno e condições meteorológicas, a tropa a ser empregada busca reconhecer as vias de acesso existentes nas áreas que seriam atingidas pelo fenômeno adverso, para serem identificados os locais onde o acesso por viaturas estaria impedido e que seria necessário o emprego dos meios da Aviação do Exército³.

Quanto aos meios, a 14ª Companhia de Engenharia de Combate, sediada em Tubarão-SC, realiza o reconhecimento especial de engenharia, desobstrução de vias, buscas, salvamentos e resgates em meio aquático. O 27º Batalhão Logístico, localizado em Curitiba-PR, executa o tratamento e distribuição de água, bem como missões de suprimento, manutenção, armazenamento, transporte de pessoal e material, apoio de saúde e salvamento de material. Outros meios, que não estão presentes na 14ª Bda Inf Mtz, mas que o Exército Brasileiro dispõe, podem ser requisitados para o apoio à Defesa Civil em uma operação de ajuda humanitária. Dentre esses, é comum o emprego da Aviação do Exército, de elementos de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear, de Hospitais de Campanha e de elementos de Comunicação Social⁴.

Sobre o fator tempo, como esse tipo de operação tem por finalidade preservar vidas humanas que se encontram em risco iminente de morte e mitigar os danos materiais que impedem

2 Informação disponibilizada por meio de observação participante.

3 Informação disponibilizada pelo Tenente-Coronel de Infantaria Fernando Griep de Souza Franco, Oficial de Operações da 14ª Bda Inf Mtz no ano de 2022 e coordenador do exercício.

4 Informação disponibilizada pelo Tenente-Coronel de Infantaria Fernando Griep de Souza Franco, Oficial de Operações da 14ª Bda Inf Mtz no ano de 2022 e coordenador do exercício.

a oferta de serviços essenciais, o tempo disponível para planejamento, preparação e execução torna-se bastante exíguo. Para mitigar as dificuldades impostas pelo fator tempo nesse tipo de operação, a 14ª Bda Inf Mtz realiza o exercício anualmente, desde 2017. Sobre as considerações civis, deve-se analisar dentro da área afetada pelo desastre humanitário, locais a serem utilizados como áreas temporárias para desabrigados e rotas para eles. Além disso, é necessário identificar áreas culturalmente importantes, como templos religiosos, e de alto valor econômico, como indústrias, para estabelecer uma prioridade de trabalhos a serem realizados na recuperação do município afetado. A estrutura existente na cidade também pode colaborar para o apoio à população⁵.

Os fatores críticos na logística de resposta, no que se refere aos fornecedores, aos doadores, aos centros de distribuição e aos beneficiários, elencados por Scarpin e Silva, também devem ser observados. Durante a realização do exercício, por exemplo, a Força de Ajuda Humanitária ficou alojada em um ginásio da cidade. É importante que o local escolhido não coincida com um local de abrigo para desabrigados, previsto no plano de ação para os casos de desastres da Defesa Civil local⁶. Assim, a abordagem focada na preparação para os desastres humanitários, descrita por Leeuw, Vis e Jonkman, é corroborada com a realização de exercícios dessa natureza.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo concluído esta pesquisa, é possível afirmar que a atuação de uma Força de Ajuda Humanitária do Exército Brasileiro, nos casos em que apoia a defesa civil em situações de desastre humanitário, é fundamental para reduzir o sofrimento humano. A atuação da tropa é legitimada por lei complementar e são aproveitados os recursos humanos e os meios disponíveis para uma guerra, que tenha esse emprego dual e que possam colaborar com essa missão de apoio, em território nacional.

Levando em consideração um cenário de desastre humanitário, o Exército Brasileiro realiza a preparação dessa Força de Ajuda Humanitária com a realização do exercício de ajuda humanitária, buscando, de acordo com a abordagem *whole-of-government*, aperfeiçoar as relações interagências, de modo a obter um melhor resultado nesse tipo de operação. Ademais, a geração da capacidade de resposta a desastres envolvendo calamidades humanitárias, pelo Exército Brasileiro, é importante tanto em tempos de paz, quanto para situações de conflito.

Como resultado, esta pesquisa constatou que os principais fatores a serem considerados para a atuação de uma Força de Ajuda Humanitária do Exército Brasileiro, em território nacional, nas situações de apoio à Defesa Civil, são:

1. A atuação do DRI, com o intuito de levantar os meios, recursos e capacidades necessárias para a constituição da Força de Ajuda Humanitária, bem como de verificar a situação do terreno no local;

5 Informação disponibilizada pelo Tenente-Coronel de Infantaria Fernando Griep de Souza Franco, Oficial de Operações da 14ª Bda Inf Mtz no ano de 2022 e coordenador do exercício.

6 Informação disponibilizada por meio de observação participante.

2. A importância da preparação dessa força, com a realização de exercícios anuais, visando diminuir o tempo de reação para atuação dela;
3. O estabelecimento de GRAC, tanto regional quanto local, para a coordenação dos trabalhos das diversas agências;
4. O conhecimento do plano da defesa civil local e a previsão, no mesmo, da localização da Força de Ajuda Humanitária, para evitar conflitos na identificação dos locais referentes às demais atividades constantes do plano de contingência.

Portanto, esta pesquisa analisou com profundidade o Sexto Exercício de Ajuda Humanitária em Santa Catarina, extraindo desse exercício os fatores a serem considerados para o sucesso desse tipo de operação. Logo, quanto a trabalhos futuros, verifica-se a necessidade do estudo da dinâmica da defesa civil em outros estados brasileiros, normalmente atingidos por desastres naturais, de forma a apontar melhores práticas do estado de Santa Catarina que possam ser aproveitadas por esses entes da federação.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, W. H.; MIRANDA NETO, M. I. de. Força de Ajuda Humanitária: a geração da capacidade de resposta a desastres por parte do Exército Brasileiro. **A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, v. 105, n. 835, p. 26-36, 2018.

ARAÚJO NETO, J. C. de; BARP, W. J.; CARDOSO, L. F. C. e. Modelo Brasileiro do Ambiente Interagências para Operações na Fronteira. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Niterói, v. 4, n. 2, p. 241-262, 2017.

BARBER, E. Military involvement in Humanitarian supply chain. In: KOVÁCS, G.; SPENS, K. M. **Relief supply chain management for disasters: humanitarian aid and emergency logistics**. Hershey: Business Science Reference. p. 123-146, 2012.

BARROS, A. M. de; SIMÕES, G. da F.; FRANCHI, T. Entrevista com o coordenador operacional da Operação Acolhida General de Divisão Antonio Manoel de Barros. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 55, p. 173-186, 2022.

BASTIAN, N. D. et al. Multi-criteria logistics modeling for military humanitarian assistance and disaster relief aerial delivery operations. **Optimization Letters**, Berlim, v. 10, n. 5, p. 921-953, 2016.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei complementar número 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97compilado.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas**. 5. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Manual de campanha Operações**. 5. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017.

BRASIL. **Governo do Estado de Santa Catarina**. 2023a. Disponível em: <https://estado.sc.gov.br>. Acesso em 22 jan. 2023.

BRASIL. Governo do Estado de Santa Catarina. **Defesa Civil de Santa Catarina**. 2023b. Disponível em: <https://www.defesacivil.sc.gov.br>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Exército Brasileiro**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2023c. Disponível em: <https://www.eb.mil.br>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Comando Militar do Sul**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2023d. Disponível em: <http://www.cms.eb.mil.br>. Acesso em: 22 jan. 2023.

CARNEIRO, C. L. **A preparação de material de um Batalhão de Infantaria em operações de ajuda humanitária**: desafios de logística de material enfrentados pela 14ª Brigada de Infantaria Motorizada no estado de Santa Catarina. Rio de Janeiro: Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, 2020.

CERÁVOLO, L. E. S.; PAIVA, A. L. B.; FRANCHI, T. Operação Acolhida e Operação Controle: desafios na gestão da fronteira norte. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. S. **(Re)definições das fronteiras**: desenvolvimento, segurança e integração. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, 2020.

FARIAS, R.; MARTINS, R. P. Capacetes Azuis brasileiros no Haiti: instrumento de *smart power* para a política externa do Brasil? **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Niterói, v. 6, n. 1, p. 79-108, 2019.

FARROCO, A. dos S.; TERROR, I. S.; VICHI, L. P. Logística humanitária: uma análise da atuação das Forças Armadas brasileiras em resposta ao desastre natural na região serrana no Rio de Janeiro em 2011. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 73, p. 13-29, 2020.

GASPAR, E. de M. Ejercicio de logística multinacional en la triple frontera Brasil-Perú-Colombia: integración y cooperación en operaciones combinadas e interagenciales en la Amazonía. **Revista Escuela de Guerra del Ejército del Perú**, Lima, v. 2, n. 3, p. 34-38, 2018.

HEASLIP, G. Challenges of civil military cooperation / coordination in humanitarian relief. In: KOVÁCS, G.; SPENS, K. M. **Relief supply chain management for disasters**: humanitarian aid and emergency logistics. Hershey: Business Science Reference.

HEASLIP, G.; BARBER, E. Using the military in disaster relief: systemising challenges and opportunities. **Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management**, Bradford, v. 4, n. 1, p. 60-81, 2014.

HEASLIP, G.; BARBER, E. Improving civil-military coordination in humanitarian logistics: the challenge. **Irish Journal of Management**, Berlim, v. 35, n. 2, p. 143-158, 2016.

HUNT, S. Whole-of-government: Does working together work? **Police and Governance Discussion Paper 05-01**. Camberra: Asia Pacific School of Economics and Government, The Australian National University, 2005.

KAPUCU, N. Interagency communication networks during emergencies: boundary spanners in multiagency coordination. **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, v. 36, n. 2, p. 207-225, 2006.

KAWASINSKI, C. Forças Armadas do Brasil auxiliam nos esforços de ajuda humanitária na Bahia. **Portal Diálogo Américas**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://dialogo-americas.com/pt-br/articles/forcas-armadas-do-brasil-auxiliam-nos-esforcos-de-ajuda-humanitaria-na-bahia/#.Y81MZpjMLrc>. Acesso em: 22 jan. 2023.

LEEuw, S. de; VIS, I. F. A.; JONKMAN, S. N. Exploring Logistics Aspects of Flood Emergency Measures. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, Hoboken, v. 20, n. 3, p. 166-179, 2012.

MARTEL, A. et al. Designing global supply networks for conflict or disaster support: the case of the Canadian Armed Forces. **Journal of the Operational Research Society**, Birmingham, v. 64, n. 4, p. 577-596, 2013.

MIGON, E. X. F. G; GRIGOLI, G. de A.; SILVA, J. M. de R. As Forças Armadas Brasileiras e o Covid-19: a articulação de uma resposta interdisciplinar ao enfrentamento da pandemia no estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Niterói, v. 9, n. 1, p. 127-157, 2022.

NDMAIS. Vídeo Exército coordena exercício de ajuda humanitária em SC. **NDMAIS**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://ndmais.com.br/cidadania/video-exercito-coordena-exercicio-de-ajuda-humanitaria-em-sc/>. Acesso em: 05 fev. 2023.

OLIVEIRA, G. C. Missões de estabilização e a virada robusta das operações de paz da ONU. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Niterói, v. 9, n. 1, p. 97-125, 2022.

PRADO, S.; LIMA, L. A. C. A 14ª Bda Inf Mtz “Brigada Silva Paes”: evolução, organização, capacitação e prontidão. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, Brasília, DF, v. 1, n. 28, 2021.

RADIOPAGINA2. 23º BI: exercício de ajuda humanitária mobiliza tropas do Exército em todo o país. **RADIOPAGINA2**, [s. l.], 2023. Disponível em: <http://www.radiopagina2.com.br/2018/05/13/23o-bi-exercicio-de-ajuda-humanitaria-mobiliza-tropas-do-exercito-em-todo-o-pais/>. Acesso em: 22 jan. 2023.

SCARPIN, M. R. S.; SILVA, R. de O. Humanitarian logistics: empirical evidences from a natural disaster. **Procedia Engineering**, Amsterdam, v. 78, p. 102-111, 2014.

SILVA, J. M. de R.; GOMES, T. da R. P. Resposta governamental brasileira à crise migratória venezuelana: a contribuição do Exército Brasileiro na “Operação Acolhida”. Dossiê Fronteira

e Defesa Nacional: segurança integrada e ajuda humanitária. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 10, n. 20, p. 164-191, 2021.

VICENTE, R. N. **O programa de ajuda humanitária da Polícia Militar de Santa Catarina: desafios à segurança pública**. 2018. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

WISE, J. H. **Bridging the Gap in Civil-Military Coordination to more Effectively Support Humanitarian Relief Operations**. Newport: Joint Military Operations Department, Naval War College, 2004, 22 p.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Tradução Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001.