



# A DEFESA NACIONAL

REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES E ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

Vol. 842 - 2º quadrimestre de 2020

**O planejamento estratégico da Intervenção Federal na área de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro**

Pág 04

Jonas de Oliveira Santos Filho

**A presença militar atual dos EUA na América do Sul e no Atlântico Sul e seus reflexos para o Brasil**

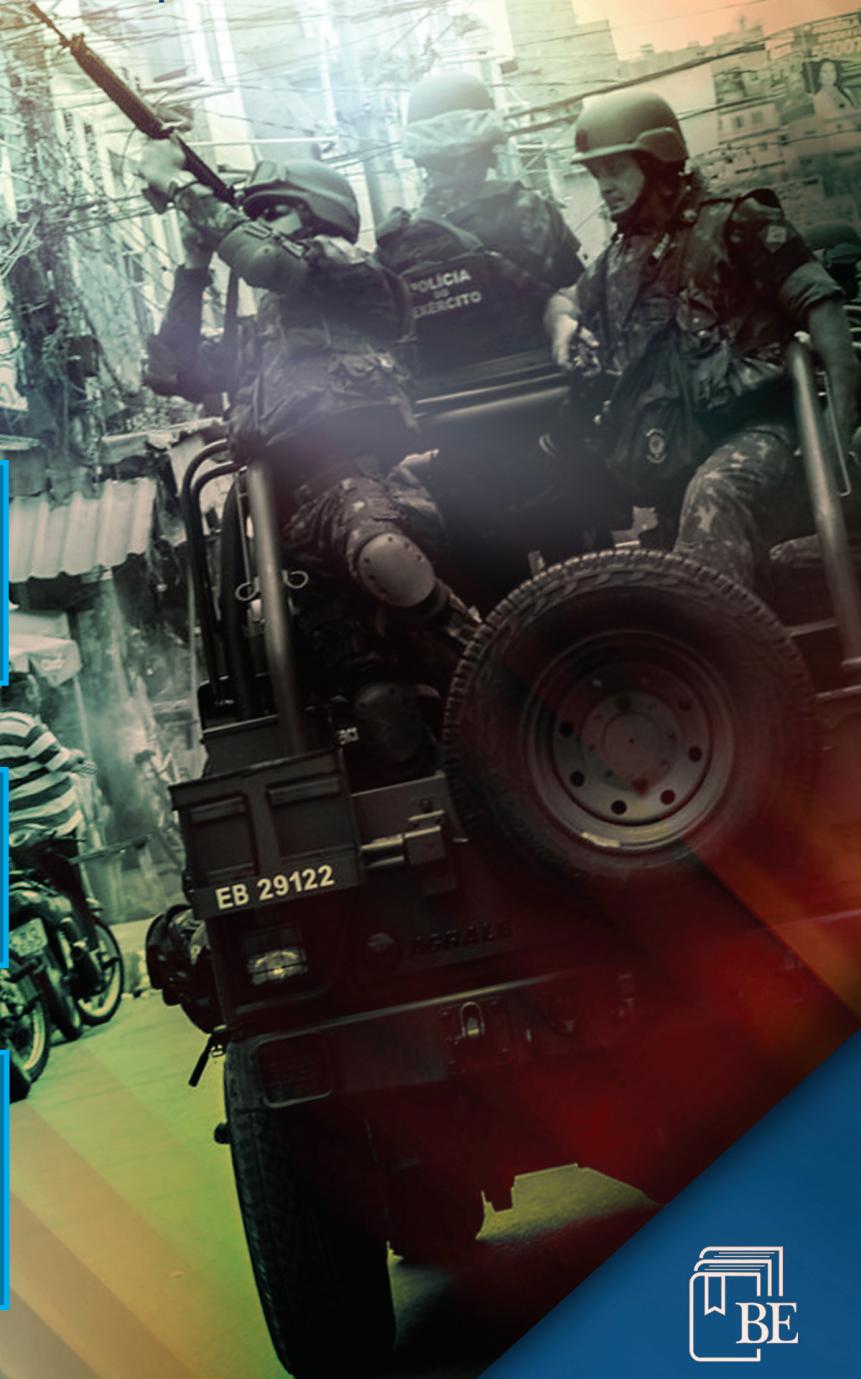
Pág 66

Flávio Zylberberg Balbino Figueira

**Fatores críticos de sucesso na gestão da cadeia de suprimentos hospitalares de alto custo em Organizações Militares de Saúde**

Pág 103

Carla Lobo Loureiro



**Comandante do Exército**  
Gen Ex Edson Leal Pujol

**Diretoria do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército**  
Gen Bda Paulo Afonso Bruno de Melo

**Editor**  
Cel Marco André Leite Ferreira  
Diretor da BIBLIEEx

**Corpo Redatorial**  
Gen Bda Rodrigo Pereira Vergara (presidente)  
Cel Carlos Eduardo de Franciscis Ramos  
Cel R/1 José Maria da Mota Ferreira  
Cel R/1 Ricardo Ribeiro Cavalcanti Baptista  
Cel R/1 Ariel Martim de Oliveira e Silva Junior (editor executivo)

**Composição**  
ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO  
Praça Gen. Tibúrcio, 125  
Praia Vermelha - Rio de Janeiro-RJ - CEP 22.290-270  
Tel: (21) 3873-3868

**Direção, revisão, diagramação e distribuição**  
BIBLIOTECA DO EXÉRCITO (BIBLIEEx)  
Palácio Duque de Caxias - Praça D. de Caxias, 25  
3º andar - Ala Marcílio Dias - Centro - Rio de Janeiro-RJ  
CEP 20.221-260  
Tel: (21) 2519-5707

**Revisão**  
Cel R/1 Edson de Campos Souza

**Diagramação**  
Cb Vladson Elias dos Santos

**Projeto Gráfico**  
3º Sgt Marcos Córtes Pimenta

Os conceitos técnico-profissionais emitidos nas matérias assinadas são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo necessariamente a opinião da revista e do Exército Brasileiro. A revista não se responsabiliza pelos dados cujas fontes estejam devidamente citadas. Salvo expressa disposição em contrário, é permitida a reprodução total ou parcial das matérias publicadas, desde que mencionados o autor e a fonte. Aceita-se intercâmbio com publicações nacionais ou estrangeiras.

Os originais deverão ser **enviados para o editor executivo** ([adefesanacional@gmail.com](mailto:adefesanacional@gmail.com)) e serão apreciados para publicação, sempre que atenderem os seguintes requisitos: documento digital gerado por processador de texto, formato A4, fonte Arial 12, margens de 3cm (Esq. e Dir.) e 2,5cm (Sup. e Inf.), com entrelinhamento 1,5.

Figuras deverão ser fornecidas em separado, com resolução mínima de 300dpi. Tabelas deverão ser fornecidas igualmente em separado, em formato de planilha eletrônica. Gráficos devem ser acompanhados de seus dados de origem. Não serão publicadas tabelas em formato de imagem.

As referências são de **exclusiva responsabilidade dos autores** e devem ser elaboradas de acordo com as prescrições da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

## **PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL**

**Impressão**  
Tavares & Tavares Empreendimentos  
Comerciais LTDA



Vol. 842 - 2º quadrimestre de 2020 - A Defesa Nacional

# **A Defesa Nacional**

**REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES**

**Redatores — Primeiros Tenentes : BERTOLDO KLINGER, ESTEVÃO LEITÃO DE CARVALHO e J. DE SOUZA REIS**

**N.º 1**

**Rio de Janeiro, 10 de Outubro de 1913**

**Anno I**

**SUMMARIO** [Editorial: PARTE JOURNALISTICA : O efectivo e a organização do Exército. Subsídios táticos. — A Infanteria e a artilharia em face dos actos efectivos. — Caçada de munição para a infantaria e metralhadoras. — Comando do grupo de artilharia em combate. — Artilharia naval. — Artilharia de campanha. — Artilharia de praia. — NOTICÁRIO : A parada de 7 de Setembro. — Raid hípico. — O desenvolvimento progressivo do exército alemão. — Reorganização da Guarda Nacional. — Equipamento aligerado pelo abandono da mochila. — Stereophotogrammetria. — Arreiaamento para a cavalaria. — O abastecimento de armas. — A Defesa Nacional. — O ensinamento da guerra dos Balkans sobre artilharia. — A infantaria japonesa. — Colaboração. — BIBLIOGRAFIA : Os intermediários táticos e a tracção animal. — Exercícios de quadros e sobre a carta para a arma de infantaria. — Livros franceses e alemães.

Fac-Símile da portada do N.º 1, Ano I - 10/10/1913 de **A DEFESA NACIONAL**

## **NOSSA CAPA**

Créditos: 3º Sgt Marcos Cortês Pimenta





Prezados Leitores,

Iniciamos esta edição com três artigos que visam divulgar informações relevantes sobre o planejamento e a execução de missões durante a intervenção federal, ocorrida em 2018, no Estado do Rio de Janeiro. Os textos encerram valiosos ensinamentos e servem de modelo para futuras missões em que as Forças Armadas sejam chamadas a atuar. São eles: *O planejamento estratégico da Intervenção Federal na área de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro*; *Fatores críticos de sucesso da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro*; e *O emprego da Inteligência Militar no Comando Conjunto e suas contribuições para a Intervenção Federal*, dos coronéis Jonas de Oliveira Santos Filho, Krístian Carlos Silva Amazonas e Sérgio Luís Pinheiro da Silva, respectivamente. Todos os autores tiveram participação destacada nos planejamentos, na orientação e na fiscalização de tarefas sensíveis naquele evento.

Com o tema *A atuação do Exército Brasileiro no semiárido brasileiro – os reflexos dos programas de combate à seca para a Força Terrestre, nas áreas operacional e psicosocial*, o coronel Jonny Ferreira Machado faz um breve retrospecto dos desafios e da contribuição histórica do Exército Brasileiro em atividades subsidiárias e em apoio à defesa civil. O artigo ressalta as ações empreendidas no semiárido nordestino, destacando a Operação Carro-Pipa, criada em 1998, ainda hoje executada “emergencialmente”, para mitigar os efeitos da seca na população sofrida do interior, e conclui sobre os reflexos dessa contínua participação para o preparo, o emprego e a imagem da Força Terrestre.

No artigo *A presença militar atual dos EUA na América do Sul e no Atlântico Sul e seus reflexos para o Brasil*, o major Flávio Zylberberg Balbino Figueira, após citar aspectos consagrados da geopolítica, resume questões da política norte-americana e da sua participação militar na região até 2019, concluindo sobre os reflexos dessa presença militar para nosso país, por meio de análise nos campos do poder nacional, e finaliza apresentando oportunidades de parcerias e de desenvolvimento para o Brasil.

Esta edição traz ainda a seus leitores um estudo elaborado pelo coronel Fernando Velôzo Gomes Pedrosa com o título *República Dominicana 1965: guerra civil e intervenção*. O estudo baseia-se nos antecedentes históricos, na crise daquela nação no início dos anos 60 e na participação militar dos Estados Unidos da América para discutir a legitimidade da intervenção, tudo isso considerando o clima de confrontação da Guerra Fria, na época, em toda a América Latina. O texto finaliza, com informações de sua pesquisa, com detalhes da decisão da participação de tropas do Brasil na Força Interamericana de Paz, que estabilizou o conflito.

Com o intuito de permitir conhecer *O papel da artilharia na defesa do litoral no contexto de defesa do mar territorial*, o major Rodrigo Leonardo de Sena, após citar a importância econômica e a imensidão da “Amazônia Azul”, mar sob jurisdição brasileira, destaca os principais aspectos da defesa do litoral de nosso país. Enfatiza as operações contra um desembarque anfíbio e, nessas, as possibilidades e limitações da artilharia. O autor apresenta dados do sistema Astros, com foguetes e mísseis, e conclui com as considerações doutrinárias sobre as capacidades da artilharia, que não podem ser relegadas.

A coronel médica Carla Lobo Loureiro contribui, nesta edição, com o artigo *Fatores críticos de sucesso na gestão da cadeia de suprimentos hospitalares de alto custo em Organizações Militares de Saúde*. Nele, alerta sobre as melhores práticas a serem utilizadas na aquisição e gestão de equipamentos e materiais a serem aplicados

---

# EDITORIAL

---

aos pacientes. Analisa os fatores de risco envolvidos e aponta “caminhos a trilhar”, considerando os marcos legais e outras condicionantes. Seu trabalho transcende o interesse exclusivo do Sistema de Saúde das Forças Armadas. Com as devidas adequações, com o caso em tela, apresenta um método para a solução de questões correlatas e traz valiosos ensinamentos a qualquer gestor, especialmente àqueles que utilizam recursos públicos na compra, guarda e/ou utilização de materiais.

Finaliza esta edição o artigo *Operação Market Garden: uma derrota valorosa que apagou o fracasso estratégico*, do major João Paulo Diniz Guerra, resultado de pesquisa histórica e síntese objetiva, que torna mais fluente a sua leitura. Nele, relembra a situação no teatro de operações aliado após o dia “D” e os motivos do ousado plano. Segue com as principais dificuldades encontradas na missão e a evolução dos acontecimentos, que resultaram numa derrota aliada, que, porém, pela bravura, disciplina e resignação, aumentou a mística combativa das tropas paraquedistas dos exércitos.

Tenham todos uma excelente leitura!



**04**

O planejamento estratégico da Intervenção Federal na área de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro

*Jonas de Oliveira Santos Filho*

**20**

Fatores críticos de sucesso da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro

*Krístian Carlos Silva Amazonas*

**34**

O emprego da Inteligência Militar no Comando Conjunto e suas contribuições para a Intervenção Federal

*Sérgio Luís Pinheiro da Sihra*

**49**

A atuação do Exército Brasileiro no semiárido brasileiro – os reflexos dos programas de combate à seca para a Força Terrestre, nas áreas operacional e psicossocial

*Jonny Ferreira Machado*

**66**

A presença militar atual dos EUA na América do Sul e no Atlântico Sul e seus reflexos para o Brasil

*Flávio Zylberberg Balbino Figueira*

**76**

República Dominicana 1965: guerra civil e intervenção

*Fernando Velóz Gomes Pedrosa*

**90**

O papel da artilharia na defesa do litoral no contexto de defesa do mar territorial

*Rodrigo Leonardo de Sena*

**103**

Fatores críticos de sucesso na gestão da cadeia de suprimentos hospitalares de alto custo em Organizações Militares de Saúde

*Carla Lobo Loureiro*

**112**

Operação Market Garden: uma derrota valorosa que apagou o fracasso estratégico

*João Paulo Diniz Guerra*

# O planejamento estratégico da Intervenção Federal na área de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro

*Jonas de Oliveira Santos Filho\**

## Introdução

**D**esde o início do ano de 1983, quando do desfecho das eleições estaduais no País, que voltaram a ser disputadas em ambiente de transição democrática, o tema da segurança pública não tem sido priorizado, de forma adequada e efetiva, nas agendas das diversas esferas da administração pública. A “Constituição Cidadã”, promulgada no Brasil em 1988, criou melhores condições para a participação popular nas eleições, porém não foi suficiente, concomitantemente, para a construção de uma política de segurança pública por parte dos órgãos responsáveis, estabelecidos no “Estado democrático de Direito”.

Dado o novo contexto político, as agendas públicas tornaram-se ainda mais sensíveis às demandas da sociedade. Sendo a segurança um item eminentemente popular – sem deixar de ser tema prioritário também para as elites e camadas médias da sociedade –, impôs-se com mais peso à consideração dos atores políticos. Nesse cenário, as ações de “controle da ordem pública” tornaram-se mais complexas e a reorganização do aparelho estatal não resultou na imediata

participação da sociedade na construção da política de segurança pública, necessária não só em nível estadual, mas federal.

O crescimento da violência criminal, ao longo das últimas três décadas e meia, reforçou essa tendência. Hoje, a questão da segurança pública é parte não apenas das preocupações estaduais, mas também de municípios e do governo federal, tornando-se uma das principais problemáticas nacionais. O medo da sociedade não é ilusório, nem fruto de manipulação midiática. O quadro nacional de insegurança é extraordinariamente grave, por diferentes razões, entre as quais se destacam:

- a magnitude das taxas de criminalidade e a intensidade da violência envolvida;
- a exclusão de setores significativos da sociedade, que permanecem sem acesso aos benefícios mais elementares proporcionados pelo Estado; e
- a degradação institucional – a que se tem vinculado o crescimento da criminalidade organizada –, que penetra cada vez mais nos órgãos públicos, corrompendo-os, e afetando as práticas policiais, que, modo geral, continuam marcadas pelos estigmas de violência.

\* Cel Inf (AMAN/1992, EsAO/2000, ECEME/2008 e CPEAEx/2019). Exerceu o cargo de Diretor de Planejamento e Operações do Gabinete de Intervenção Federal no Rio de Janeiro (GIFRJ) em 2018.

## Diagnóstico estratégico na área de segurança pública

O crime organizado (CO) é um fenômeno inerente à socialização humana, ou seja, a partir do momento em que o ser humano se reúne com outros, objetivando a comunhão de esforços para a consecução de fins almejados e estes se mostram eivados de ilicitude, evidencia-se a gênese do CO. No que tange ao surgimento da criminalidade organizada no Brasil – ocorrida nos idos da década de 1970 –, sua origem descende da Ilha Grande, no Estado do Rio de Janeiro – RJ, mais precisamente no seio do Instituto Penal Cândido Mendes, que também era conhecido como “Caldeirão do Diabo”, onde presos políticos, movidos por ideologia de esquerda, eram colocados em celas com criminosos comuns.

A eleição de governos estaduais “populistas”, no início dos anos 80, e a abertura política no Brasil, ocorrida em meados da mesma década, associada à escalada do tráfico de drogas da região andina do subcontinente – promovida pelos cartéis sul-americanos –, fortaleceu as organizações criminosas (ORCRIM) do País, em particular no Estado do Rio de Janeiro – RJ. A partir do início da década de 1990, a crise econômica, a relativização do combate às ações criminosas e o incremento e a sofisticação do tráfico internacional de drogas foram, em boa medida, os vetores de sucessivas crises na área de segurança pública do País, especialmente no Estado do Rio de Janeiro.

Os aspectos fisiográficos da região metropolitana da capital fluminense e adjacências, associados às características psicossociais da população na ocupação desses espaços, tornaram ainda mais complexa a tarefa de coibir o crime organizado e de conter a escalada da violência. O agravamento da urbanização desordenada e a falta

de políticas públicas eficazes – em especial nos setores de habitação e mobilidade urbana – ajudaram a criar verdadeiras “áreas liberadas” na região metropolitana do Rio de Janeiro, onde o poder público deixou de regular a ocupação dos espaços e logradouros e de exercer seu papel de “poder de polícia”.

O desemprego crescente, a falência de estabelecimentos comerciais, o atraso sistemático de pagamentos do funcionalismo público – inclusive dos profissionais da área da segurança pública –, o aumento dos índices de criminalidade, somado à ameaça de crise de desabastecimento decorrente dos constantes crimes de roubo de cargas, indicavam uma situação extremamente caótica da área de segurança pública, que se refletiu na degradação da percepção de segurança da população, que sofria com a magnitude das taxas de criminalidade, a intensidade da violência envolvida e o crescimento da criminalidade organizada no Estado do Rio.

A escalada da crise na área de segurança pública motivou a autorização, por meio do Decreto Presidencial de 28 de julho de 2017, de ativação de um Comando Conjunto (CCj) e o emprego de tropas das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem (GLO) no Estado do Rio.



Figura 1 – O Comando Conjunto das Forças Armadas  
Fonte: GIFRJ

Baseado nesse breve diagnóstico das últimas três décadas e meia, infere-se que a área de segurança pública é extremamente complexa e deve contemplar diversos aspectos correlacionados ao tema, especialmente aqueles que afetam a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, a administração penitenciária e a defesa civil.

## A decretação da intervenção federal na área de segurança pública do Rio de Janeiro

A Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (IFERJ) foi uma medida excepcional estabelecida pelo Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que a instituiu com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública – com prazo fixado até 31 de dezembro de 2018 – e que limitou, pela primeira vez, desde a Constituição Federal de 1988, a autonomia de um ente federativo.

O diagnóstico estratégico realizado pelo Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro (GIFRJ), após a decretação da IFERJ, abrangeu, além da Secretaria de Segurança (SESEG) e Órgãos de Segurança Pública (OSP) estaduais, um

mapeamento detalhado dos sistemas prisional e de defesa civil, que serviu de base para a elaboração de um planejamento estratégico holístico e integrado, que envolveu todas as instituições da área de segurança pública estaduais relacionadas, em estreita consonância com os demais entes da federação.

(...) O diagnóstico feito pelo Gabinete de Intervenção mostra que é “caótica” a situação no Rio de Janeiro, resultante da “crise política, moral e econômica” que atinge o estado, com a proliferação de casos de corrupção em todos os níveis e poderes do governo fluminense... Trecho de artigo do *Jornal do Brasil*, publicado em 21 de julho de 2018 (Agência Brasil)

Para lidar com a complexidade dos desafios impostos, tornou-se necessário um esforço concertado do GIFRJ, das Forças Armadas (FA), das secretarias de estado, dos OSP, além de organizações governamentais e de agências civis. Demandou, também, um significativo aporte de recursos humanos, materiais e financeiros, estabelecendo as bases da gestão e da governança das ações que foram orquestradas pelo GIFRJ, em consonância com todos os atores envolvidos.

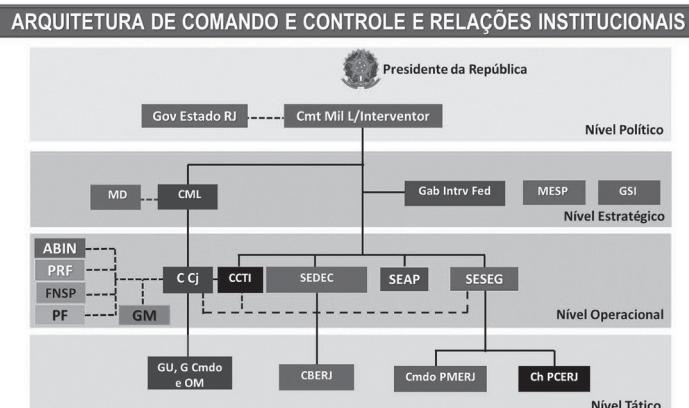


Figura 2 – Arquitetura de C2 e Relações Institucionais da IFERJ

Fonte: PEIF 2<sup>a</sup> edição

A IFERJ constituiu-se de medida extraordinária e inédita, não havendo qualquer série histórica e nem referências de melhores práticas, o que exigiu a interação do GIFRJ com as Secretarias de Estado de Segurança, de Administração Penitenciária e de Defesa Civil<sup>1</sup> e OSP – representados pelas Polícias Militar e Civil e Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro<sup>2</sup> –, organizações estas denominadas “intervencionadas”.



Figura 3 – Área de Segurança Pública abrangida pela IFERJ  
Fonte: O autor

A concepção inicial foi de que as ações (emer-  
genciais e estruturantes) da Intervenção Federal  
(IF) – qualquer que fosse o Estado Final Dese-  
jado (EFD) –, somente se constituiriam em “Le-  
gado Estratégico”, se todas as instituições, nos  
diversos níveis de governo (federal, estadual e  
municipal), participassem efetivamente em suas  
esferas de atribuição.

Nesse complexo ambiente, o GIFRJ desen-  
volveu as suas estratégias e metas direcionadas  
ao atingimento dos objetivos traçados, para  
que, de forma metodológica e eficiente, pudes-  
se, em apenas dez meses, pôr termo a grave  
comprometimento da ordem pública no Estado  
do RJ, planejando, coordenando e executando  
ações que buscassem efetivamente a recuperação  
da capacidade operativa dos OSP e a diminui-  
ção dos índices de criminalidade, aumentando  
consequentemente a percepção de segurança

na população e contribuindo para a garantia de  
ambiente seguro e estável. A integração intera-  
gências acabou sendo, portanto, condição *sine*  
*qua non* para o desencadeamento das ações pre-  
vistas no PEIF, sendo fundamental, também, por  
ocasião do processo de transição da gestão ad-  
ministrativa e operacional na área de segurança  
pública do Estado do RJ.

## Planejamento estratégico na área de segurança pública

Na caracterização do ambiente operacional  
contemporâneo, um dos principais compo-  
nentes considerado, no nível estratégico, tem sido  
a “assimetria”, associada a um elevado grau de  
“imprevisibilidade”, o que torna cada vez mais  
difícil a precisa identificação, caracterização e lo-  
calização das ameaças e riscos.

A segurança pública é uma das áreas que a  
constituição brasileira trata como responsabilidade  
do Estado, tendo como objetivo maior o fo-  
mento de políticas públicas capazes de prevenir  
e combater a criminalidade; salvaguardar a ma-  
nutenção da ordem pública, e oferecer suporte  
para que os cidadãos possam viver e conviver li-  
vre dos riscos a que estão expostos nos dias atuais  
(BRASIL, 1988). Percebe-se, portanto, que um  
dos objetivos da segurança pública é prevenir e  
controlar manifestações da criminalidade e da  
violência, o que requer entendimento das “cau-  
sas” do crime e da violência.

Historicamente, numerosos fatores influencia-  
ram os índices de criminalidade, mesmo assim,  
ainda hoje, reluta-se em apontar uma só justificativa  
para crescimentos ou declínios. Os pen-  
sadores liberais frequentemente apontam como  
“causas” das raízes do crime: pobreza, desigual-  
dade, desemprego e segregação racial; enquanto

os conservadores ressaltam a “pobreza moral”, ou seja, a maternidade na adolescência, o uso de drogas e a instabilidade educacional e familiar. E que o crime é um jogo que se concentra mais entre os jovens, sobretudo do sexo masculino.

Enquanto os criminalistas e os juristas discutem a respeito das causas para o crescimento da criminalidade, existe algo a respeito do qual todos concordam: que a “impunidade”, lamentavelmente, caracteriza o sistema de justiça penal da América Latina, sendo essa, também, uma das principais causas para o aumento da criminalidade (SALAS, 1998). Conjuntamente a ações preventivas, é preciso utilizar estratégias “coercitivas” – que incluem uma polícia presente de forma permanente nas vias públicas e nas comunidades.

O “policamento comunitário” tem sido implantado em todo o mundo e tem como foco principal a cooperação entre as organizações policiais e a sociedade civil. Tais práticas podem ser educativas, como a mediação de conflitos, a ajuda solidária, a educação de base, rodas de conversa sobre problemas sociais e medidas de segurança; como também podem ser técnicas, por intermédio da criação de postos de policiamento, rondas (a pé e motorizada) e vigilância sobre possíveis ações criminosas (NEV, 2019).

## Concepção do Planejamento Estratégico da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro

Considerando o tempo destinado à intervenção federal e o caráter transversal dos assuntos relacionados à segurança pública, ao sistema prisional e à defesa civil, o planejamento de nível estratégico teve seu contorno definido pelo tempo, pela complexidade e pela abrangência das ações

necessárias a pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.

O conceito de *planejamento estratégico*<sup>3</sup>, utilizado pelo GIFRJ, foi o de um “planejamento global”, para o qual foram formulados objetivos, estabelecidas metas, selecionadas estratégias e definidos planos de ação, considerando os ambientes externo (oportunidades e ameaças) e interno (pontos fortes e fracos) das instituições envolvidas, em particular das secretarias de estado e OSP intervenções; tudo visando a evolução esperada do Sistema de Segurança Pública.

O planejamento estratégico da IFERJ foi concebido com base no previsto no Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, englobando a SESEG e OSP vinculados (PMERJ, PCERJ), a SEDEC e o CBMERJ, além da SEAP e o sensível sistema prisional estadual. Foi formalizado, estabelecendo, de forma clara, qual filosofia seria adotada na aplicação das ações (emergenciais e estruturantes) da intervenção federal na área de segurança pública.

Mesclaram-se ações “coercitivas limitadas” a medidas de “caráter construtivo”, em cooperação com diversas instituições (públicas e privadas), ambas voltadas sobretudo para recuperar a capacidade operativa dos OSP e para diminuir os índices de criminalidade, contribuindo para a melhoria da percepção de segurança da população, em especial a moradora de comunidades carentes selecionadas, que sofria com forte influência de facções de ORCRIM.

Dessa forma, permitiu mostrar a direção a ser seguida, visando ao maior grau de interação entre as cúpulas das instituições, as comunidades – em particular as elencadas para a realização de *Ações de Segurança Comunitária*<sup>4</sup> – e os atores responsáveis por operacionalizarem as atividades-fim das organizações.



Figura 4 – Ação Comunitária em Belford Roxo, RJ  
Fonte: GIFRJ

O planejamento estratégico da IFERJ visou prioritariamente as ações estruturantes, no conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis – doutrina, organização (e processos), adestramento (e capacitação), material, educação, pessoal e infraestrutura, que formam o acrônimo DOAMEPI – e em áreas funcionais (pessoal, inteligência, planejamento, operações, logística, comunicação social e relações institucionais), com o propósito de servir de mecanismo capaz de perenizar as ações previstas.

Além disso, o GIFRJ responsabilizou-se pelo acompanhamento dos recursos orçamentários – previstos à sua execução – e estabeleceu normas de gestão estratégica e de elaboração, gerenciamento e acompanhamento dos seguintes projetos: Gestão e Avaliação de Pessoal; Educação e Capacitação; Gestão de Inteligência; Gestão Logística; Gestão Administrativo-financeira; Gestão de Infraestrutura e Obras; Gestão Operacional; Comando e Controle; Gestão de Comunicação Social; e Legislação (proposição e revisão).

Durante o período de intervenção federal, o GIFRJ realizou, mensalmente – e por intermédio de suas diretorias, das secretarias de estado e OSP intervencionados – o Controle das Ações Planejadas, por meio do acompanhamento da execução das metas e dos planos de ação constantes no Plano Estratégico da Intervenção (PEIF), cabendo aos gestores/responsáveis manter atualizado o *status* de execução das ações.

#### **... O que foi mais difícil durante a Intervenção?**

*A minha maior preocupação era como as duas polícias iriam nos encarar. Iriam abraçar a causa e trabalhar junto ou remar para trás? Acho que a situação do Estado estava tão complicada que nos viram como uma balsa de salvamento.* (Trecho de entrevista no Jornal *O Globo*, concedida pelo Gen Ex BRAGA NETTO, Interventor Federal, publicado em 16 de dezembro de 2018)

Infere-se, portanto, que se buscou inovar (de forma inteligente e perspicaz) com a concepção do planejamento estratégico da IFERJ – se comparada ao emprego das FA em ações de GLO, até então praticadas ao longo dos últimos vinte e cinco anos no Estado do RJ –, o que caracterizou acentuada quebra de paradigma.

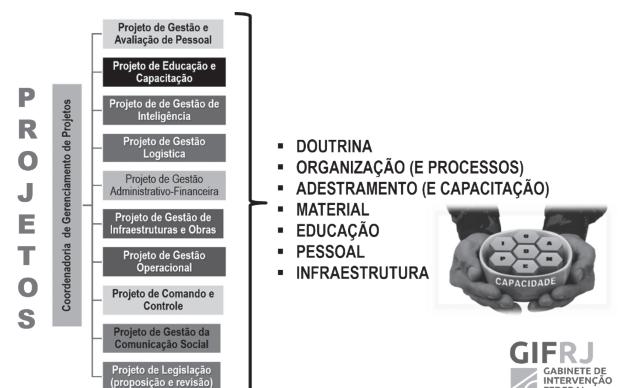


Figura 5 – Projetos Estratégicos elaborados no período da IFERJ  
Fonte: GIFRJ

## Hipóteses de emprego na área de segurança pública

Não se pode prever o futuro e não há possibilidade de realizá-lo previamente projetado, mas é preciso, é indispensável pensá-lo. Isso implica conhecer e problematizar algumas questões que inevitavelmente moldarão o mundo, que se caracteriza pela volatilidade, incerteza, complexidade e pela ambiguidade (*VUCA* – acrônimo da língua inglesa para *volatility, uncertainty, complexity and ambiguity*).

Na história recente, as formas de se contrapor às ameaças têm-se diversificado consideravelmente. Como praxe, os instrumentos do Poder Nacional – em particular a expressão militar – orientava sua articulação e preparo para combater ameaças identificadas por um possível Estado agressor.

A crescente proeminência de agentes causadores de instabilidade, especialmente grupos transnacionais, insurgentes e ORCRIM – com ou sem apoio político e material de outros atores globais –, ampliou o caráter difuso das ameaças a serem enfrentadas com o emprego de forças investidas de responsabilidades na área de Segurança & Defesa.

Preservar a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa, a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde e industrial. (BRASIL, PND, 2012)

Apesar da pluralidade de explicações evidenciadas, as concepções de segurança que têm sido mais frequentemente referenciadas em estudos, no passado recente, são aquelas exploradas pela ONU, usualmente mencionadas em estudos elaborados em nível internacional. A definição

da ONU foi articulada por Kofi Annan, antigo Secretário-Geral da organização, que observou que, na idade contemporânea, qualquer análise do termo *segurança* deve ser fundamentada em dois fatores distintos, a saber:

– por um lado, a aceitação de que sentimentos de “segurança” ou “insegurança” estão intimamente associados à *natureza das ameaças* enfrentadas por um indivíduo, nação ou comunidade de Estados; e

– uma vez que as ameaças, que os diferentes países da conjuntura internacional enfrentam, são amplamente díspares, é difícil assegurar a cooperação entre os Estados na resolução de crises de segurança. Em contrapartida, o reconhecimento de que, embora sejam diferentes, as ameaças que hoje caracterizam a comunidade internacional estão profundamente interligadas e sua resolução exige um esforço coletivo e coordenado de todas as nações no sentido de aumentar a segurança global.

A interpretação adotada por alguns especialistas é de que Defesa é a manutenção de um estado de segurança, isto é, o conjunto de meios e medidas disponíveis para a proteção dos recursos considerados vitais para a integridade e estabilidade de um indivíduo, grupo, Estado ou grupo de Estados, sejam esses recursos de caráter militar, político, econômico, social ou cultural. Quando interpretado dessa forma, o conceito de segurança está estreitamente associado a duas noções distintas:

– *natureza da ameaça*, isto é, se o perigo gerado para os recursos vitais é de origem natural, como, por exemplo, catástrofes naturais, ou produzidas pelo ser humano, tais como, a proliferação nuclear, atentados terroristas etc.; e

– *avaliação de capacidades*, isto é, a percepção, pelos atores políticos, da sua capacidade de proteger os recursos considerados vitais relativamente à capacidade da ameaça enfrentada causar danos a esses mesmos recursos.

Do exposto, infere-se que as instituições (federais e estaduais) que têm atribuições constitucionais relacionadas à Segurança & Defesa, em particular as Forças Armadas (FA) e os órgãos engajados diretamente na área de segurança pública, são incitados a planejar, de forma integrada, a preservação da soberania, da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, particularmente por intermédio das Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica) e dos OSP – representados pelas *pólicias (civil<sup>5</sup> e militar<sup>6</sup>) e corpos de bombeiros militares<sup>7</sup>* dos estados da federação.

Nesse contexto, vislumbra-se como fundamental a formulação de Hipóteses de Emprego (HE) – não apenas as previstas na Estratégia Militar de Defesa – mas, também, as associadas à *área de segurança pública*, a fim de permitir a geração de capacidades, o adequado preparo e o planejamento de emprego dos órgãos, a seguir discriminadas:

**ALFA** – Degradção da ordem pública, da incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio devido às ações de Organizações Criminosas (ORCRIM):

– Variante 1: em vias públicas, pontos turísticos e locais com grande aglomeração de pessoas; e

– Variante 2: no interior de comunidades carentes “fortemente influenciadas por ORCRIM”;

**BRAVO** – Grave comprometimento da ordem pública, da incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio, tendo em vista a indisponibilidade, inexistência ou insuficiência de meios (pessoal e

material) dos órgãos relacionados à segurança pública, necessários ao desempenho regular das suas missões constitucionais;

**CHARLIE** – Grave comprometimento da ordem pública, da incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio, devido à convergência entre organizações criminosas e grupos terroristas transnacionais, particularmente na faixa de fronteira e/ou em grandes centros urbanos;

**DELTA** – Colapso de Infraestruturas Críticas, com grave repercussão na ordem pública e na incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio;

**ECHO** – Ocorrência de catástrofes naturais ou produzidas pelo homem, com repercussão na ordem pública e na incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio; e

**FOXTROT** – Rebeliões de vulto no Sistema Prisional, geradoras de repercussão na ordem pública e na incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio.

Da análise do diagnóstico estratégico, associada às HE vislumbradas para a área de segurança pública, conclui-se que as organizações que possuem atribuições para enfrentar ameaças – com repercussão nos campos da Segurança & Defesa – têm demonstrado limitações de gerar as capacidades requeridas de forma satisfatória aos desafios que se apresentam nas situações de normalidade, crise ou conflito armado.

## Planejamento estratégico baseado em capacidades

Alinhado com a Estratégia Nacional de Defesa (END) e a doutrina da maioria das Forças Armadas de países ocidentais, o Ministério da Defesa (MD) pretende adotar a “geração de forças” por meio do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC),

que vislumbra que o desenvolvimento de *capacidades*<sup>8</sup> baseia-se em uma permanente análise da conjuntura e em cenários prospectivos, com o objetivo de identificar tanto as ameaças concretas quanto potenciais ao Estado brasileiro.

Assim, o PBC – desde que conjugado às HE – surge como uma alternativa que pretende dar uma resposta efetiva aos cenários complexos e difusos que se apresentam, sendo, de acordo com o MD:

“O conjunto de procedimentos voltados ao preparo das Forças Armadas, mediante a aquisição de capacidades adequadas ao atendimento dos interesses e necessidades militares de defesa do Estado, em um horizonte temporal definido, observados cenários prospectivos e limites orçamentários e tecnológicos”. (Palestra PBC, ECEME, 2019)

A abordagem do PBC é marcadamente diferente da abordagem tradicional baseada em ameaças, pois se concentra em atender a um amplo conjunto de desafios, em vez de focar em adversários específicos e, dessa forma, alcançar uma configuração de força robusta para uma gama de possibilidades de atuação.

Tendo em vista a dificuldade, cada vez maior, em precisar os limites das atribuições das instituições que possuem responsabilidades na área de Segurança & Defesa – particularmente devido à indefinição, multiplicidade e heterogeneidade de ameaças – torna-se fundamental a integração, em nível federal, entre os Ministérios da Defesa e da Justiça & Segurança Pública, a fim de estrategicamente reduzir a possibilidade de permitir “brechas” que possam ser exploradas por atores estatais, grupos transnacionais e/ou ORCRIM, que comprometam a soberania da Pátria, tanto em relação à Defesa Externa, como à Segurança Interna do País.

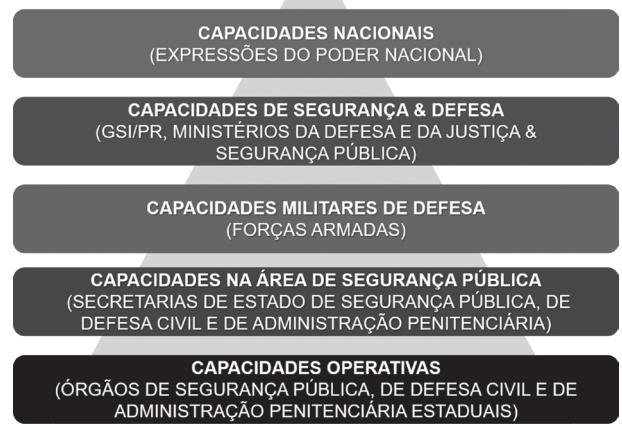


Figura 6 – Pirâmide de Capacidades para a área de Segurança & Defesa – proposta

Fonte: O autor

Nesse contexto, em que pese não ser essa a atribuição precípua dos órgãos relacionados à área de segurança pública, há necessidade de uma conjugação destes às “capacidades militares de defesa”, tendo em vista o atual cenário de Segurança & Defesa – marcadamente volátil, incerto, complexo e ambíguo –, a fim de, quando determinado, participar de operações de “não guerra”, em estreita “colaboração interagências”.

A capacidade na “área de segurança pública” – que, no período da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, compreendeu a segurança pública, a defesa civil e a administração penitenciária e assim será considerada para fins das conclusões do presente artigo – seria, portanto, constituída por um grupo de capacidades com “ligações funcionais”, reunidas para que os seus desenvolvimentos potencializem as aptidões de uma força para cumprir determinada tarefa dentro de uma missão estabelecida.

Já a *capacidade operativa* é a aptidão requerida a uma organização ou força, para poder obter um

efeito estratégico, operacional ou tático. É obtida a partir do conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: doutrina, organização (e processos), adestramento (e capacitação), material, educação, pessoal e infraestrutura – que formam o acrônimo DOAMEPI.

- **DOUTRINA**
- **ORGANIZAÇÃO (E PROCESSOS)**
- **ADESTRAMENTO (E CAPACITAÇÃO)**
- **MATERIAL**
- **EDUCAÇÃO**
- **PESSOAL**
- **INFRAESTRUTURA**



Figura 7 – Fatores interdependentes geradores de capacidade  
Fonte: GIFRJ

O “Planejamento Baseado em Capacidades” poderia ser incorporado às secretarias de estado e órgãos da “área de segurança pública” dos estados da federação, o que permitiria o desenvolvimento de uma doutrina efetiva, a estruturação de organizações eficazes e de processos eficientes, a capacitação continuada dos recursos humanos, a aquisição de material apropriado, a educação (formação, especialização e aperfeiçoamento) de pessoal “selecionado” e a adequação de infraestruturas necessárias ao cumprimento de suas atribuições.

Do exposto, infere-se que o PBC na área de segurança pública poderia ser definido como:

“Conjunto de procedimentos voltados ao preparo dos órgãos de segurança pública, de administração penitenciária e de defesa civil, mediante a geração de capacidades adequadas ao atendimento dos interesses e necessidades na área de segurança pública dos estados da Federação, em um horizonte temporal definido, observados cenários prospectivos e limites orçamentários e tecnológicos”. (o autor)

## Capacidades na área de segurança pública

Para fins de unificação de conceitos, no presente artigo considerar-se-á “capacidades na área de segurança pública”, as capacidades “estratégicas” desejáveis às secretarias de estado, aliadas às capacidades “operativas” necessárias aos órgãos de segurança pública, de administração penitenciária e de defesa civil dos vinte e seis estados e do Distrito Federal (DF).

Baseado na análise de *cenários prospectivos*<sup>9</sup> na “área de segurança pública” – num horizonte temporal de 15 anos (2020-2035) –, na imersão no estudo do tema e nos ensinamentos colhidos no período da Intervenção Federal no Rio de Janeiro, o autor do presente artigo – que exerceu o cargo de Diretor de Planejamento e Operações do GIFRJ e foi responsável direto pela elaboração de diversas diretrizes, planos, normas e relatórios da IFERJ – sugere que os estados da federação possuam as seguintes “capacidades”, a seguir discriminadas:

- **Combate à corrupção e à lavagem de dinheiro;**
- **Investigação criminal;**
- **Superioridade de informações** (Inteligência, Monitoramento e Vigilância, Cibernética e Comunicação Social);
- **Policlamento ostensivo** (Patrulhamento Urbano e Rural, Ações Táticas Especiais);
- **Comando e Controle** (Gestão do Conhecimento e das Informações, Planejamento e Condução de Ações na Área de Segurança Pública, Digitalização da Área de Operações e Sistemas de Comunicações);
- **Interoperabilidade Interagências;**
- **Pronta Resposta Operativa** (Mobilidade Operativa, Suporte à Projeção de Forças, Prontidão, Busca e Salvamento e Atendimento de Emergência);

– **Superioridade no Enfrentamento** (Proteção Individual e Engajamento Seletivo, Operações Especiais, Controle de Distúrbios, Ações com Cães e Suporte Aéreo);

– **Proteção** (Pessoal, Física e Segurança das Informações e Comunicações);

– **Sustentação Logística** (Apoio Logístico para as Forças Desdobradas, Gestão e Coordenação Logística, Infraestrutura da Área de Operações e Apoio de Saúde nas Operações);

– **Prevenção criminal e policiamento comunitário;**

– **Segurança de rodovias e vias expressas** (Patrulhamento Ostensivo das Rodovias Estaduais e Segurança Viária);

– **Segurança de Grandes Eventos;**

– **Perícia;**

– **Defesa Civil;**

– **Administração Penitenciária;**

– **Gestão de Projetos e Programas;** e

– **Gestão de recursos** (Humanos, Materiais, Orçamentários e Financeiros e Tecnológicos).

O surgimento de demandas inéditas (amparo legal, evolução doutrinária, novas ameaças, interesses, alterações nos cenários ou conjunturas, tecnologias inovadoras etc.), após conclusões de estudos, poderá implicar atualização dessas “capacidades” – criando novas ou extinguindo as propostas.

Os órgãos relacionados à área de segurança pública estaduais devem desenvolver o seu preparo com base nas capacidades requeridas – compreendendo as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e capacitação, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das forças e de sua logística –, para manterem-se permanentemente aptos a

atuar no ambiente interagências com as demais instituições, tendo como foco principal as suas atribuições constitucionais.

Infere-se, portanto, que o preparo dos órgãos relacionados à área de segurança pública estaduais deve ser orientado pelos seguintes parâmetros básicos:

– permanente efetividade (eficiência e eficácia) operativa singular e nas diferentes modalidades de emprego interagências;

– procura de contínuo aperfeiçoamento de seus meios (pessoal e material), nele incluídos pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I); e

– atualização de estratégias e de Técnicas, Táticas e Procedimentos (TTP) que visem à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio – atribuições definidas em lei –, funções de polícia judiciária, apuração de infrações penais (exceto as militares), de policiamento ostensivo, execução de atividades de defesa civil e de administração penitenciária, especialmente, mediante o estudo continuado da “dinâmica criminal” – geográfica e de modalidade.

## Conclusões

No Brasil, conclui-se que a falta de efetividade dos órgãos da área de segurança pública dos estados da federação – com base no estudo da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro – é fruto da falta de um adequado diagnóstico na área de segurança pública, da ausência de um planejamento estratégico integrado “baseado em capacidades” e da inexistência de uma eficiente gestão das secretarias de estado e dos OSP, que não têm obtido êxito na diminuição sustentável dos índices de criminalidade e na melhoria da

percepção de segurança da população, que sofre com a magnitude das taxas de criminalidade, a intensidade da violência envolvida e o crescimento da criminalidade organizada.

Estado e sociedade devem exercer papéis cruciais na definição de estratégias políticas e de poder que legitimam o processo pelo qual se desenvolve a política pública. Nesse embate, os interesses e as contradições, inerentes à dinâmica das relações entre governantes e governados, constituem o fundamento da construção política.

A integração entre as secretarias (estaduais e municipais), os OSP, as instituições públicas e membros da população, corresponde a uma forma contemporânea de relacionamento entre o Estado e a sociedade, na qual o papel desta é crucial para o aprimoramento das políticas públicas.

A adequação das estruturas e instituições estatais que vise ao aumento da consciência cidadã e democrática é o desafio para as gestões modernas e para a sociedade em geral. Os Conselhos Comunitários de Segurança, por exemplo, podem representar a possibilidade de desenvolver uma relação entre o Estado e a população, com um maior conhecimento de anseios e limitações mútuas e estabelecimento de parcerias concretas para a construção de uma ordem pública efetiva.

Além dos benefícios à sociedade pela possibilidade de levar suas demandas aos representantes do poder público, os OSP passam a construir uma nova imagem perante a sociedade. Isso reduz o sentimento de insegurança da população, bem como promove a colaboração popular com o trabalho policial, resultando num sentimento, por parte dos integrantes das forças de segurança, de dever cumprido, elevando sua autoestima

e garantindo um melhor desempenho de suas atribuições constitucionais.

Existem, porém, diversos desafios que necessitam ser superados, como a percepção de risco na participação comunitária, característica evidenciada principalmente em regiões sob forte influência de organizações criminosas. Outra problemática consiste na pífia participação de outros atores, como os representantes do poder público municipal nas discussões e na apresentação de soluções para as dificuldades identificadas.

Paulatinamente, a população vai compreendendo que a resolução de questões ligadas à segurança pública necessita integrar diversas instituições do poder público, além de envolver a comunidade para resolver problemas de seu cotidiano. As demandas identificadas junto à sociedade podem possibilitar ao poder público, nas suas diversas esferas, um diagnóstico da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, avaliando as suas demandas e propondo ações que fortaleçam os valores democráticos, aumentem a efetividade e ampliem o alcance da cidadania.

A excepcionalidade da IFERJ – que representou uma “janela de oportunidade” para as secretarias de estado (SESEG, SEDEC e SEAP) e OSP intervencionados do Estado do Rio de Janeiro –, baseada em planejamento estratégico primoroso, poderia servir de modelo de gestão e governança para os demais estados da federação, a fim de proporcionar:

- a diminuição dos índices de criminalidade;
- a recuperação da capacidade operativa das secretarias de estado e dos órgãos da área de segurança pública, por meio do aprimoramento da doutrina, estruturas organizacionais e processos, da educação/capacitação de pessoal, da aquisição de material e da melhoria de infraestruturas;



Figura 8 – Capacitação de pessoal, Estágio de Aplicação Tática – PMERJ

Fonte: GIFRJ

[...] Evidentemente, esses resultados refletem o trabalho feito em conjunto pelas forças de segurança federais e estaduais. Convém lembrar que a intervenção ocorreu num momento em que a segurança fluminense estava sob total descontrole. Importante ressaltar que não houve fórmulas mágicas. O gabinete de intervenção tem feito o básico, como recompor a tropa, recuperar a frota da polícia, investir em treinamento e voltar a pagar horas extras a policiais [...] (Trecho de Editorial do Jornal *O Globo*, publicado em 17 de outubro de 2018)

– a qualidade no gasto – necessário à consecução dos objetivos estratégicos (OE) traçados – segundo os princípios da legalidade, moralidade, imparcialidade e publicidade, de forma econômica, eficaz e efetiva;

– a estruturação de um gabinete de nível estratégico no Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) para integrar as secretarias de estado e os OSP, o sistema prisional e a defesa civil estadual proporcionando uma visão holística, sistêmica e integrada da área de segurança pública;

– a integração dos órgãos e agências de inteligência da área de segurança pública, englobando o sistema prisional e a defesa civil, que permite

a elaboração de planejamento de operações integradas das forças de segurança, com base na dinâmica criminal (geográfica e de modalidade);

– a melhoria da qualidade da gestão nas instituições da área de segurança pública;

– o incremento da integração de órgãos da área de segurança pública estaduais com os seus congêneres dos demais entes federativos; e

– a realização de Ações de Segurança Comunitária, que serviram como mecanismo de reconquista, por parte do Estado, de um ambiente seguro e estável, em comunidades carentes com forte influência de ORCRIM, contemplando a garantia de direitos sociais, contribuindo para a ampliação da cidadania, com o envolvimento de diversos atores, dentre os quais se destacam: as secretarias (estaduais e municipais), órgãos da área de segurança pública, organizações da iniciativa privada, dentre outros;

– a identificação, análise e avaliação de riscos, com o propósito de decidir sobre estratégias de resposta, planejar e executar ações para mitigá-los, bem como monitorar e comunicar, com vistas ao efetivo alcance dos OE previstos nos Planos Estratégicos das instituições da área de segurança pública; e

– a gestão do conhecimento, por intermédio da produção, captura, organização, acesso e disseminação de ativos de informação, que incluem bases de dados, documentos, conhecimentos táticos e experiências pessoais, por meio de processo que formalize a gestão e o uso dos ativos intelectuais produzidos pelas instituições da área de segurança pública.

A importância do PBC, explorado no presente artigo, está relacionada:

- à efetividade do planejamento em ambiente geoestratégico volátil, incerto, complexo e ambíguo;
- ao aprimoramento da capacidade de atuação integrada dos órgãos de segurança pública, de defesa civil e de administração penitenciária;
- à efetividade e economicidade no emprego de meios (pessoal e material) na área de segurança pública;
- ao aperfeiçoamento da(o): doutrina; organização (e processos); adestramento (capacitação continuada); aquisição, distribuição, manutenção e alienação de materiais; educação contínua; seleção, formação, aperfeiçoamento e valorização do pessoal; e manutenção e construção de infraestruturas;
- ao desenvolvimento de medidas preventivas e à adoção de ações proativas, no presente, em resposta a possíveis situações futuras;
- à justificação, pelos estados da federação e Distrito Federal, dos gastos com a área de segurança pública e comunicação dos riscos do “não

atendimento” das necessidades, facilitando o diálogo político; e

- à manutenção de fluxo regular de recursos.

Por fim, ressalta-se que nenhum planejamento estratégico será capaz de eliminar as incertezas às quais as instituições da área de Segurança & Defesa, particularmente os órgãos de segurança pública, de defesa civil e de administração penitenciária, estão expostas.

No entanto, um processo que permita a integração de esforços – plenamente contextualizado com a realidade presente e alinhado com as perspectivas de futuro –, proporcionará uma efetiva concepção, geração e emprego de forças, de forma ágil e flexível, capazes de neutralizar as ameaças (concretas e potenciais), reduzindo os riscos a que o planejamento na área de segurança pública está submetido, além de contribuir significativamente para a Segurança Nacional. 

## Referências

ANNAN, Koffi. **In Larger Freedom**, Report of the Secretary-General of the United Nations for decision by Heads of State and Government, 2005. Disponível em: <[http://www.un.org/en/events/pastevents/in\\_larger\\_freedom.shtml](http://www.un.org/en/events/pastevents/in_larger_freedom.shtml)>. Acesso em: 18 maio 2019.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Gabinete de Intervenção Federal. **Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (2ª Edição)**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Gabinete de Intervenção Federal. **Plano de Gestão de Riscos (1ª Edição)**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Gabinete de Intervenção Federal. **Plano de Preparação da Transição Administrativa e Operacional na Área de Segurança Pública do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. **Decreta Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.** Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa.** Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Bases para a Transformação da Doutrina Militar Terrestre.** Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Catálogo de Capacidades do Exército.** Brasília, DF, 2015.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício; CRUZ, Ademar Seabra da; VALLADÃO, Alfredo; GUIMARÃES, Gabrielle. **Paz e Terrorismo.** Textos do Seminário Desafios para a Política de Segurança Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e Américas. Editora Hucitec, 2004.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios.** R. Katál., Florianópolis, v. 14, nº 1, pp. 59-67, jan/jun 2011.

DALLA COSTA, J. M. P.; NEVES, L. P. **“Prevenção de conflitos – Construção de Mecanismos de Segurança Regionais”.** Em: BRIGAGÃO, C. e MELLO, V. de C. **Diplomacia Cidadã.** Rio de Janeiro: Gramma, 2006, pp. 29-46.

DALLA COSTA, J. M. P.; NEVES, L. P. **Diretriz de Planejamento para as Operações das Forças de Segurança,** Rio de Janeiro, 2018.

DALLA COSTA, J. M. P.; NEVES, L. P. **Diretriz de Planejamento para a Realização das Ações de Segurança Comunitária,** Rio de Janeiro, 2018.

GODET, M.; DURANCE, P.; DIAS, J. G. **A prospectiva estratégica: para as empresas e os territórios.** Paris: Círculo dos Empreendedores do Futuro, 2011. (Adaptação para o português do caderno nº 20 do LIPSOR). Disponível em: <http://www.laprospектив.fr/dyn/francais/actualites/TOPOSPortugaisV190510.pdf>. Acesso em: 8 nov 2018.

NEV. **Manual de Policiamento Comunitário: Polícia e Comunidade na Construção da Segurança.** Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). 2009. Disponível em <http://nevusp.org/manual-de-policimento-comunitario-policia-e-comunidade-na-construcao-da-seguranca/>. Acesso em: 17 jun 2019.

RAPOPORT, D.C. **The four waves of Modern Terrorism.** In A.K. Cronin and J.M. Ludes (eds) *Attacking Terrorist Elements of a grand strategy*, Georgetown University Press. Washington, 2004.

SALAS, Luis P. **Justiça Penal na América Latina: reformas e desafios.** Série debates da Fundação Konrad Adenauer. Segurança pública como tarefa do estado e da sociedade, nº 18, 1998.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas Políticas de segurança pública.** Estudos Avançados 17 (47), 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas.** Estudos Avançados 21 (61), 2007.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. **Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública no Rio de Janeiro.** Comum – Rio de Janeiro – v.11 – nº 26 – pp. 198 a 219 – jan/jun 2006.

WHITTAKER, David J. **Terrorismo – Um Retrato.** Tradução: Joubert de Oliveira Brízida. Biblioteca do Exército Editora. Rio de Janeiro, 2005.

---

## Notas

<sup>1</sup> Secretaria de Estado da Segurança (SESEG); Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP); e Secretaria de Estado de Defesa Civil (SEDEC).

<sup>2</sup> Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ); Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ); e Corpo de Bombeiro Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ).

<sup>3</sup> Drucker (1997) aponta que o *planejamento estratégico* é um processo contínuo, sistemático, organizado e capaz de prever o futuro, de maneira a tomar decisões que minimizem riscos. Dessa forma, tem como objetivo fornecer aos gestores e suas equipes uma ferramenta que os municie de informações para a tomada de decisão, ajudando-os a atuar de forma proativa, antecipando-se às mudanças que ocorrem no mercado em que atuam.

<sup>4</sup> No período de Intervenção Federal no Estado do RJ, as Ações de *Segurança Comunitária* foram concebidas como as diversas práticas presentes frente aos desafios de segurança pública e às demandas sociais. Estavam além da prestação de serviços. Constituiu-se como mecanismo de conquista, por parte do Estado, de um ambiente seguro e estável, em comunidade carente com forte influência de ORCRIM. Contemplam, também, a garantia de direitos sociais, contribuindo para a construção e ampliação da cidadania (Diretriz de Planejamento para a Realização de Ações de Segurança Comunitária, 2018).

<sup>5</sup> Às polícias civis cabem as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

<sup>6</sup> Às polícias militares cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

<sup>7</sup> Aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

<sup>8</sup> Segundo o Ministério da Defesa (MD), *capacidade* é a “aptidão para atingir um efeito desejado, sob condições específicas, por meio de um conjunto de tarefas”.

<sup>9</sup> Cenário prospectivo, segundo Godet (2006), é o conjunto formado pela descrição coerente de uma situação futura e pelo encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação atual à futura.

# Fatores críticos de sucesso da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro

Kristian Carlos Silva Amazonas\*

## Introdução

**E**m 21 de julho de 2017, a Diretriz Ministerial nº 16/2017, do Ministério da Defesa (MD), determinou o desencadeamento de ações em apoio ao Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) na cidade do Rio de Janeiro, incluindo a possibilidade de emprego das Forças Armadas em ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), a fim de contribuir para a manutenção da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Em 28 de julho de 2017, foi expedido o decreto<sup>1</sup> que autorizou o emprego das Forças Armadas para a GLO no Estado do Rio de Janeiro. O §2º desse decreto previa que o Ministro de Estado da Defesa definiria a alocação dos meios disponíveis para serem empregados na operação que ora se iniciaria. Os meios necessários, das três Forças Singulares, foram adjudicados para formar o Comando Conjunto (CCj) e dar início à chamada Operação Furacão, que teria duração até o dia 31 de dezembro de 2018.

Em 16 de fevereiro de 2018, foi anunciada a Intervenção Federal na Segurança Pública no

Estado do Rio de Janeiro<sup>2</sup>. Nessa data, o Comandante Militar do Leste, general de exército Walter Souza Braga Netto, foi surpreendido ao ter sido nomeado interventor federal para a área de segurança pública pelo presidente Michel Temer. Tal surpresa, possivelmente, deveu-se ao fato de o Decreto Presidencial de 28 de julho de 2017, que estabeleceu a Op Furacão seis meses antes, ainda estar em vigor e em plena execução.

A intervenção federal ocorrida no Estado do Rio de Janeiro teve sua concepção de maneira *sui generis*, restringindo as ações do interventor federal apenas à área de segurança pública. Com isso, na prática, o Estado do Rio de Janeiro passou a ter dois governadores, um voltado para o setor de segurança pública, general Braga Netto, e outro para os demais setores da administração estadual, Luiz Fernando Pezão.

Essa arquitetura organizacional gerava, de imediato, um óbice para o interventor federal: o governador para área da segurança pública não seria o responsável pelo pagamento das classes servidoras que pertenciam a essa área. Tal constatação exigiu do interventor uma articulação

\* Cel Inf (AMAN/1993, EsAO/2001, ECEME/2009, CPEAEx/2019). Ex-comandante do 28º Batalhão de Infantaria Leve (28º BIL) e ex-diretor de ensino do Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem no biênio 2017-2018. Participou da intervenção federal com o 28º BIL como tropa adjudicada ao Comando Conjunto. Atualmente (2019), é aluno do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército da ECEME.

político-estratégica com o setor encarregado das finanças do Estado do Rio de Janeiro, que vivenciava uma séria crise econômica.

## Antecedentes históricos

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 (CF/88) inaugurou uma série de empregos de tropas das Forças Armadas para missões de GLO, com base legal no art. 142. O primeiro emprego do Exército Brasileiro em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO), registrado sob a égide da atual Carta Magna, ocorreu na greve dos trabalhadores da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em novembro de 1988, na cidade de Volta Redonda, no Estado do Rio de Janeiro.

Naquela ocasião, as tropas do Exército foram empregadas para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, durante a greve dos trabalhadores da CSN, então estatal federal. As tropas do Exército Brasileiro ocuparam as instalações da CSN, onde estabeleceram a segurança daquela estrutura estratégica, mobiliando posto de segurança estática (PSE), realizando operações de controle de distúrbios (OCD) e patrulhamentos a pé e motorizado, para controlar a área de segurança, na cidade de Volta Redonda – RJ.

O Ministério da Defesa (MD), contudo, considera que o primeiro emprego sistematizado das Forças Armadas em Op GLO tenha ocorrido na reunião Rio ECO-92. A partir desse grande evento, o emprego das Forças Armadas, mais especificamente do Exército Brasileiro, em Op GLO tornou-se cada vez mais comum, sobretudo no Estado do Rio de Janeiro.

Em 1999, foi editada a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (LC 97/99), posteriormente alterada pela Lei Complementar

nº 117, de 2004, e pela Lei Complementar nº 136, de 2010. A LC 97/99 dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, conforme previsto no §1º, do art. 142 da CF/88.

Desassociando-se as operações de garantia da votação e apuração (Op GVA) – ligadas ao emprego de tropas para a segurança de eleições – das Op GLO, segundo o Ministério da Defesa, desde 5 de outubro de 1988, as tropas do Exército foram empregadas vinte e quatro vezes no Estado do Rio de Janeiro, com as mais diversas finalidades: promover a segurança em grandes eventos; atuar na segurança pública durante ameaças de greve de OSP ou para combater a violência urbana; e para desobstruir rodovias durante greves de caminhoneiros.

Desde que foi promulgada a CF/88, essa foi a primeira vez que se aplicou o art. 34. O Decreto nº 9.288 (Dec. 9.288/18), publicado no Diário Oficial da União, de 16 de fevereiro de 2018, estabeleceu a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, e previa seu encerramento em 31 de dezembro de 2018.

A partir de então, surgiram os primeiros desafios para o general Braga Netto: como atuar na área da segurança pública sem ter o controle do “cofre” para planejar investimentos e aquisições naquele setor? Qual estrutura adotar para promover as ações necessárias? Como honrar os pagamentos atrasados dos servidores desse setor?

Já como interventor federal, ao pensar a estrutura e planejar a intervenção federal, o general Braga Netto utilizou-se da experiência do Comando Conjunto da Operação Furação (ensinamentos colhidos, lições aprendidas, melhores práticas, ligações e estruturas já

existentes), tendo sido esses fatores instrumentos facilitadores, pois as ligações e estruturas necessárias e fundamentais à intervenção praticamente já existiam e haviam sido testadas.

O Decreto de Intervenção descreveu as atribuições do interventor federal, dentre as quais o poder de requisitar os meios militares necessários para o cumprimento do objetivo da intervenção. Isso ampliou o caráter conjunto e interagência das operações. Esse caráter interagência já vinha sendo adotado pelo Comando Militar do Leste desde a Operação Furacão. Cabe destacar a importância do comprometimento das diversas agências participantes do setor da segurança pública para o sucesso das ações operativas implementadas. Importante lembrar que ambos os decretos, o que instituiu a GLO e o da intervenção federal, coexistiram até 31 de dezembro de 2018. O Comando Conjunto passou a ser o “braço forte” da estrutura adotada para a intervenção federal.

O desafio para a diminuição dos índices de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro esteve concentrado, principalmente, em articular esforços, promover a integração, a coordenação e a interoperabilidade de sistemas e meios (pessoal e material), bem como em direcionar as instituições responsáveis pela segurança pública para um esforço prioritário na atividade-fim.

Por fim, destaca-se que, mesmo após o encerramento da intervenção, a estrutura do Gabinete de Intervenção Federal no Rio de Janeiro (GIFRJ) teve seu período de ativação prorrogado até 30 de junho de 2019. O objetivo dessa prorrogação deveu-se, sobretudo, à necessidade do GIFRJ em realizar os ajustes patrimoniais, bem como a gestão do legado. O GIFRJ, por força de contratos celebrados, planejou, de maneira propositada, o recebimento de materiais e serviços adquiridos

para além da data de sua dissolução, de acordo com os objetivos estratégicos estabelecidos, visando o ciclo de vida dos materiais.

## Plano Estratégico da Intervenção Federal

O tempo foi destacado como um fator a ser mitigado. Para isso, o interventor, quando da elaboração do Plano Estratégico, formou uma equipe de planejamento multidisciplinar, composta por especialistas do GIFRJ e do Instituto Meira Matos (IMM), da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

Reunindo características duais, o planejamento formulado buscou alcançar as necessidades requeridas em um Plano Estratégico, visando ações operativas, e em um Plano de Gestão, tendo por objetivo as ações gestoras, de forma a atender a Diretriz de Planejamento do Interventor, expedida em 5 de março de 2018, que tinha por objetivo-síntese pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no estado. Do Plano Estratégico, destacam-se três itens importantes: o Conceito Operacional, o Diagnóstico Estratégico e os Objetivos Estratégicos.

Supostamente devido ao fator tempo e às necessidades requeridas, verifica-se que o Plano Estratégico possui um item destinado à definição do Conceito Operacional, o qual passará a ser analisado a partir deste ponto. O conceito operacional, constante do Plano Estratégico do GIFRJ, na verdade, orientou as ações operativas e de gestão. O conceito estratégico é definido no Glossário das Forças Armadas<sup>3</sup>, como

Orientação resultante do estudo da situação estratégica. É uma fixação do que cumpre fazer, em termos amplos e flexíveis, a fim de permitir a

utilização na composição dos empreendimentos básicos que dela decorre. (BRASIL, 2007b, p. 62)

A equipe de planejamento elaborou o Conceito Operacional fixando dezenove premissas, como orientações resultantes do estudo da situação estratégica que se configurava, naquele momento, como: uma intervenção federal inédita; de caráter emergencial, setorial e de curta duração; e em uma Unidade Federativa com sérios problemas de corrupção, má gestão, bem como com uma grande crise econômica e de segurança pública. Esses dados caracterizavam a situação de quase falência vivida pelo Estado do Rio de Janeiro.

A intervenção federal foi setorial porque abrangeu apenas o setor da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. De curta duração porque o Dec. nº 9.288/18 estabeleceu que a intervenção duraria de 16 de fevereiro a 31 de dezembro de 2018, portanto 10 meses e meio.

O estado encontrava-se com sérios problemas de corrupção e de má gestão, em que ex-governadores, ex-deputados – incluindo o ex-presidente da Assembleia Legislativa –, ex-integrantes do Tribunal de Contas, da Receita Estadual e do Ministério Público do Estado tinham sido presos por corrupção ativa ou passiva. A corrupção, permitiu, também, a ampliação das áreas controladas por organizações criminosas (ORCRIM), tais como: o Comando Vermelho (CV), Terceiro Comando Puro (TCP), os Amigos dos Amigos (ADA) e as milícias. Permitiu, ainda, um esvaziamento dos cofres públicos, em favorecimento de agentes públicos, o que veio a atingir diretamente o funcionalismo público estadual, incluindo os que pertenciam ao setor de segurança pública.

As dezenove premissas que formavam o Conceito Operacional trataram de fixar o que cumpria ser feito nas condicionantes abordadas, em termos amplos e flexíveis, indicando a necessidade e o porquê de se fixar um Conceito Operacional, que estabelecia as atribuições e as áreas de atuação dos diversos órgãos e instituições envolvidas nas ações da intervenção federal. A análise do Conceito Operacional denota a preocupação do interventor federal, não apenas com os planejamentos das ações operativas de combate ao estado de insegurança que levou à decretação da intervenção, mas, sobretudo, com o caráter gestor que deveria ter a intervenção, reunindo as capacidades para se resgatar, ao seu término, a efetividade, operacionalidade e credibilidade do sistema de segurança pública do estado. O general Braga Netto teve uma visão prospectiva e corajosa ao conceber bases perenes aos trabalhos e às iniciativas implementadas em um período de curta duração da intervenção, que são visíveis no atual governo estadual.

O estudo do diagnóstico estratégico teve por objetivo analisar a situação do setor da segurança pública e diagnosticar, de acordo com aspectos internos e externos, os ambientes em que o GIFRJ viria a desenvolver suas ações. Normalmente, realiza-se o diagnóstico estratégico utilizando-se da clássica análise ou matriz SWOT (acrônimo do inglês *strengths, weaknesses, opportunities, threats*), que, no Brasil, é também conhecida como análise ou matriz das forças, oportunidades, fraquezas e ameaças.

No caso em estudo, é lícito supor que o ambiente interno, analisado pelo interventor federal, tenha se baseado nas estruturas de segurança

pública, defesa e do GIFRJ, assim como, para a análise do ambiente externo, o estudo tenha se baseado nos mais variados *stakeholders* (grupos de interesse)<sup>4</sup> para as ações da intervenção, quer fossem contrários, quer a favor, levando-se sempre em consideração os níveis de atuação.

O estudo do diagnóstico estratégico demonstrou como a análise SWOT permitiu que o interventor federal viesse a ter o perfeito entendimento das “forças” e utilizá-las para potencializar as “oportunidades”, além de ter permitido que o GIFRJ pudesse eliminar as “fraquezas” e mitigar as “ameaças” identificadas. Demonstrou, também, que a análise SWOT resultou em um diagnóstico estratégico aprofundado e abrangente, permitindo que o Plano Estratégico atendesse tanto as ações operativas quanto as necessidades de gestão.

O aspecto dual observado no Plano Estratégico, desde seu conceito operacional, conferiu-lhe a capacidade de estabelecer objetivos estratégicos com efetividade, permitindo que as estruturas envolvidas viessem a desenvolver suas ações, quer operativas, quer gestoras, com a eficiência e eficácia exigidas pela situação emergencial, o que resultou na sinergia das ações da intervenção federal. Apesar do curto espaço de tempo para o planejamento e da curta duração da intervenção federal, todos os objetivos estratégicos estabelecidos foram alcançados.

## **Fatores críticos de sucesso do Plano Estratégico**

A partir deste ponto, serão analisados os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) considerando as perspectivas das ações planejadas pelos diversos atores componentes do diagrama de relacionamento da intervenção federal.

Se for levada em conta a organização da estrutura de governança para conduzir os trabalhos da intervenção federal, tomando por base a data de aprovação da primeira versão do Plano Estratégico, em 29 de maio de 2018, o interventor teve 3 meses para organizar seu governo, gabinete e secretarias, e mais 7 meses e meio para executar o planejamento e atingir todos os objetivos propostos.

A efetividade da intervenção federal nem sempre foi dada como certa. No início, ela foi posta em dúvida por setores da política, da imprensa e da população devido à curta duração, à situação de ser apenas no setor de segurança pública e ao seu ineditismo. Decerto, os planejadores deparam-se com os seguintes questionamentos:

a) como garantir que o GIFRJ viesse a ter efetividade e atingisse todos os seus objetivos estratégicos estabelecidos?

b) como alcançar o Estado Final Desejado?

O Estado Final Desejado visava à diminuição gradual dos índices de criminalidade, com aumento na percepção da sensação de segurança por parte da população do Estado do Rio de Janeiro, concomitantemente com a recuperação incremental da capacidade operativa das secretarias intervencionadas.

O Plano Estratégico do GIFRJ destacou a importância dos fatores críticos de sucesso para a conquista dos objetivos estratégicos estabelecidos, afirmando que a identificação dos fatores críticos de sucesso para cada objetivo estratégico definido seria fundamental para o estabelecimento das estratégias que seriam adotadas pelo GIFRJ, visando a consecução de cada objetivo fixado.

Segundo John F. Rockart, no artigo *Chief Executives Define Their Own Data Needs – Executivos-Chefes Definem suas Próprias Necessidades de*

Dados (tradução do autor), publicado na *Harvard Business Review*:

Fatores Críticos de Sucesso são, para qualquer negócio, o número limitado de áreas nas quais os resultados, se forem satisfatórios, garantirão um desempenho competitivo bem-sucedido para a organização. São as poucas áreas-chave em que “as coisas devem dar certo” para o negócio florescer. Se os resultados nessas áreas não forem adequados, os esforços da organização para o período serão menores do que o desejado. (ROCKART, 2018)

Assim, os fatores críticos de sucesso devem estar sob constante monitoramento, a fim de se garantir a conquista do estado final desejado.

Durante o mapeamento dos fatores críticos de sucesso, o grande desafio da equipe que confecionou o Plano Estratégico do GIFRJ supõe-se ter sido o de definir quais fatores seriam relevantes no nível estratégico para o contexto da segurança pública e que atendesse à cultura organizacional, também dual, do Gabinete de Intervenção (vertente Defesa e vertente Segurança Pública).

A Diretriz nº 001, de 5 de março de 2018, Diretriz de Planejamento da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, foi a base para o início dos trabalhos do GIFRJ, que deu origem ao Plano Estratégico. Além dessa, outras três diretrizes foram expedidas inicialmente:

- a Diretriz nº 002, de 6 de junho de 2018, Diretriz de Planejamento para as Operações das Forças de Segurança, voltada ao CCJ, aos OSP, à Administração Penitenciária e à Defesa Civil;

- a Diretriz nº 003, de 6 de junho de 2018, Diretriz de Planejamento de Estruturação do

Centro de Coordenação Tático Integrado e de Emprego das Forças de Operações Especiais; e

- a Diretriz nº 004, de 6 de junho de 2018, Diretriz de Planejamento para a Realização das Ações de Segurança Comunitária.

Com a aprovação do Plano Estratégico, foram tornados públicos e conhecidos o Estado Final Desejado, o Conceito Operacional, o Diagnóstico Estratégico, os Objetivos Estratégicos a serem atingidos, bem como seus Fatores Críticos de Sucesso.

Neste ponto, o estudo concentrar-se-á sobre os fatores críticos de sucesso mapeados para cada objetivo estratégico, sejam aqueles identificados desde a 1<sup>a</sup> edição do plano, sejam os implementados no decorrer da intervenção, na 2<sup>a</sup> edição dele. Os fatores do nível político, identificados pelo pesquisador, não constantes do Plano Estratégico, serão alvos de estudo do tópico seguinte. Assim, buscou-se relacionar os fatores críticos de sucesso aos objetivos estratégicos e ao estado final desejado. Os planejadores do GIFRJ, possivelmente, depararam-se com questionamentos acerca de quais *stakeholders*, internos e externos, exerciam influência, direta ou indireta, nos fatores críticos de sucesso. Para isso, o estudo exige um exercício analítico inverso, de maneira a permitir a relação de objetivos estratégicos, fatores críticos de sucesso e *stakeholders*.

No caso da intervenção federal, pode-se apontar como principais *stakeholders* externos o governo federal, o governo estadual, a população, a mídia e a opinião pública; e os principais *stakeholders* internos o GIFRJ, o CCJ, a Secretaria de Estado de Segurança, a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, a Secretaria de

Estado de Defesa Civil e os Órgãos de Segurança Pública do Estado.

As análises realizadas são de fácil leitura. Por exemplo, para se atingir o objetivo estratégico/01 (Diminuir, gradualmente, os índices de criminalidade), tornou-se necessário que o CCJ e os OSP (atores internos responsáveis) empreendessem uma atuação efetiva, realizando 215 operações de combate aos crimes, obtendo, como resultado, uma redução dos índices de criminalidade, que foram divulgados pela mídia, resultando na percepção de maior segurança pela população do Estado do Rio de Janeiro (atores externos impactados). O fator crítico de sucesso elencado – atuação efetiva (eficiente e eficaz) das forças de segurança – permitiu a consecução do objetivo estratégico/01, bem como contribuiu para o atingimento do estado final desejado.

Outro exemplo, agora com foco nas ações gestoras, pode ser observado no objetivo estratégico/06 (Implantar estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da intervenção federal). Para a consecução deste OE, foi necessário que o governo federal, por meio do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, disponibilizasse os recursos necessários, e que o GIFRJ – por intermédio da Secretaria de Intervenção Federal, da Secretaria de Administração e de sua Assessoria Jurídica – promovesse a execução dos recursos recebidos, com uma eficiente gestão orçamentária e financeira, de modo a proporcionar a efetividade no planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da intervenção federal.

Caso o governo federal não tivesse provido o GIFRJ com os recursos necessários, os fatores

críticos de sucesso “Disponibilização de recursos e eficiência na gestão orçamentária e financeira” e “Efetividade no planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da intervenção federal” não ocorreriam e, sem os resultados desses dois fatores, o atingimento do objetivo estratégico/06 seria improvável e o estado final desejado não teria sido alcançado. Há de se destacar que um fator crítico de sucesso pode atender a mais de um objetivo, como, por exemplo, o fator “Disponibilização de recursos e eficiência na gestão orçamentária e financeira” atendeu aos objetivos estratégicos 02, 05 e 06.

Dessa maneira, infere-se que os fatores críticos de sucesso foram a chave do sucesso das ações estratégicas, operativas e gestoras, da intervenção federal. Como poderá ser constatado no tópico seguinte, esses resultados obtidos foram impulsionados, sinergicamente, por outros resultados efetivados no nível político.

## Fatores críticos de sucesso do nível político

Este tópico apresentará uma análise da importância dos fatores críticos de sucesso não previstos no Plano Estratégico, que foram implementados pelo GIFRJ no decorrer do período de vigência da intervenção federal, no nível político. Ao serem identificados esses fatores como janelas de oportunidades, constatou-se a importância de terem sido implementados pelo nível político, na pessoa do interventor federal.

Que fique claro que o Presidente da República poderia ter escolhido qualquer cidadão como interventor, mas, naquele momento, a decisão tomada – após uma demorada reunião com os presidentes do Supremo Tribunal Federal, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e

Ministros da Justiça, Defesa e Segurança Pública – foi a de nomear para esse cargo o Comandante Militar do Leste.

A escolha de um general para o desempenho do cargo de chefe do poder executivo estadual, ainda que apenas para o setor de Segurança Pública, poderia parecer estranho, mas a conjuntura política do País, naquele momento, exigia uma autoridade que personificasse confiabilidade por meio dos pilares que o então comandante do Exército Brasileiro, general de exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, expôs em março de 2016, como sendo necessários para enfrentar a crise política naquele momento: “Estabilidade, Legalidade e Legitimidade”.

Estabilidade – condição essencial para que as instituições, em nome da sociedade, encontrem os caminhos que permitam sairmos desta crise séria que estamos vivendo.

Legalidade – toda e qualquer atitude do Exército será absolutamente respaldada no que os dispositivos legais estabelecem.

Legitimidade – proporcionada pela credibilidade que a sociedade brasileira atribui ao seu Exército.”

Esses três pilares institucionalizaram a posição oficial do Exército Brasileiro, em face da conjuntura nacional daquele momento, e serviram de base para o sucesso obtido na intervenção federal. Com base nesses pilares, além dos fatores críticos de sucesso já analisados no tópico anterior, passa-se a destacar mais três (**Figura 1**), implementados pelo interventor no nível político, a saber:

- a) Manter a Unidade de Comando;
- b) Implementar uma Comunicação Estratégica; e
- c) Realizar uma Intervenção Gestora.



Figura 1 – Fatores Críticos de Sucesso do Nível Político da Intervenção Federal

Fonte: O autor

Unidade de Comando é um princípio de guerra fundamental na estrutura militar, quer em tempo de guerra, quer em tempo de paz. Na Defesa, sua definição e compreensão é encontrada em manuais doutrinários e é caracterizada pela atribuição da autoridade a uma só pessoa, ou seja, à pessoa do comandante.

O general Braga Netto, ao receber a missão de ser o interventor federal, poderia ter passado a função de Comandante Militar de Área, mas, assessorado por seu Estado-Maior, decidiu, junto ao Comando do Exército, exercer o cargo de interventor, cumulativamente, com o cargo de Comandante Militar do Leste. Com isso, além das tropas do Exército Brasileiro e das Forças Componentes do Comando Conjunto, ativado desde julho de 2017, para a Op Furacão, o interventor passaria a controlar, também, as secretarias de estado do setor de segurança pública.

Essa decisão facilitou muito o atingimento do objetivo político, bem como a obtenção do estado final desejado da intervenção federal, ao permitir que o interventor fosse o “governador” junto às secretarias intervencionadas e, ao mesmo tempo, Comandante Militar das tropas do CML e de tropas de outros Comandos Militares de Área que foram adjudicadas ao GIFRJ e ao Comando Conjunto. O general Braga Netto, ao optar por manter a unidade de comando dos meios empregados na intervenção federal, possibilitou uma maior rapidez na execução de ordens e diminuiu as coordenações que seriam necessárias.

A unidade de comando apresentou-se como primordial para garantir o atingimento do objetivo político estabelecido, caracterizando-se, dessa maneira, como um fator crítico de sucesso que não consta no Plano Estratégico do GIFRJ e que foi implementado no nível político, pelo

interventor. Ela foi importante, ainda, para a otimização do fator tempo.

A Comunicação Estratégica, ou Comunicação de Governo, foi outro fator crítico de sucesso observado no nível político. Comunicar-se é fundamental, seja na relação interpessoal, seja na relação organizacional. O Exército Brasileiro define Comunicação Social como o processo pelo qual se podem exprimir ideias, sentimentos e informações, visando a estabelecer relações e somar experiências. Compreende as atividades de Relações Públicas, Assessoria de Imprensa e Divulgação Institucional.

O ambiente da administração cita a comunicação eficiente como importante fator no ambiente organizacional:

O primeiro FCS escolhido foi a **Comunicação Eficiente** devido a sua presença ser essencial em ambientes de projetos, inclusive nas organizações como um todo, a fim de evitar informações duplicadas e garantir que todos os envolvidos no projeto recebam as informações necessárias no momento correto e da melhor forma (KERZNER, 2010). De acordo com Fortune e White (2006), para que se tenha uma comunicação eficiente no projeto, devem existir encontros formais, *feedback* e um sistema de gestão da informação confiável. Desse modo, o projeto aumenta a probabilidade de atingir seus objetivos dentro do cronograma previsto e com os recursos que foram calculados. (CLARKE, 1999 *apud* VEZZONI et al., 2013)

Segundo Mourão,

a expressão ‘comunicação estratégica’ tornou-se lugar comum, especialmente no contexto das organizações que buscam alcançar resultados por meio das ações e dos produtos comunicacionais (2019, p. 1).

A comunicação eficiente implementada na intervenção federal buscou servir de suporte à

gestão, mas a aplicação desse conceito, de início, não atingiu os resultados politicamente esperados. Observando isso, o GIFRJ percebeu que seria necessário desenvolver, além de uma comunicação eficiente nos níveis estratégico e operacional, uma comunicação estratégica como “comunicação de governo no nível político”.

Segundo o coronel Claudio Sampaio Pereira de Lima<sup>5</sup>, especialista em operações de informação, consultado pelo autor, *comunicação estratégica* como *comunicação de governo* pode ser descrita como um conjunto de esforços concentrados para compreender e envolver os públicos-chave, a fim de criar, fortalecer ou preservar as condições favoráveis para o avanço dos interesses, das políticas e dos objetivos organizacionais. Isso pode ser obtido por meio do uso de programas coordenados, planos, temas, mensagens e produtos sincronizados com as ações de todos os elementos do poder governamental.

Outro especialista no assunto, o coronel Clyndon Oliveira<sup>6</sup>, ao tratar de comunicação estratégica, governo e redes sociais, em relação à esfera do governo federal, mas que, também, se aplica ao governo estadual ou municipal, destaca que:

Uma comunicação estratégica efetiva deve atender às seguintes condições:

- Ter bem definidos os objetivos nacionais que balizarão todas as ações de todo o Poder Executivo Federal;
- Sincronizar as narrativas em todas as esferas do Governo Federal;
- Estabelecer a “governança institucional” no quesito unicidade de discurso;
- Acompanhar as atividades prometidas em campanha, com o cumprimento dos planos em curso, garantindo que a disseminação do cumprimento de ambos esteja coerente com os anseios e as necessidades da população; e

– Ter agilidade na assessoria de imprensa em identificar, processar e promover a gestão das crises de imagem que se apresentem, por meio da sincronização da disseminação das mensagens nas oportunidades mais vantajosas. Portanto, uma comunicação estratégica eficiente deve ter o teor de suas mensagens, atos e ações, compreendidos pelo receptor sem que haja ruídos ou interpretações equivocadas. É necessário garantir que as ações decorrentes dessa comunicação, por parte de todos os envolvidos, sejam concorrentes para o mesmo objetivo traçado pela organização. (OLIVEIRA, 2019)

Assessorado por seu gabinete, o interventor federal teve o tirocínio de trazer para si essa comunicação estratégica como comunicação de governo e conseguiu implementar, como governador do Estado do Rio de Janeiro para o setor de segurança pública, as seguintes medidas:

- a) a definição da Política de Comunicação Estratégica do Governo e seus objetivos;
- b) a definição da narrativa para que se pudesse atingir os objetivos da Comunicação Estratégica de Governo;
- c) o estabelecimento de uma unidade de discurso;
- d) o estabelecimento dos temas setoriais para que se desenvolvesse a narrativa de governo;
- e) a utilização da estrutura de inteligência do CML e do estado em proveito da Comunicação de Governo;
- f) a estrutura de assessoria de imprensa do governo e porta-voz;
- g) a estrutura da divulgação institucional do governo;
- h) a estrutura de relações públicas de governo.

A definição da Política de Comunicação Estratégica do Governo e de seus objetivos, bem como da narrativa, permitiu que o interventor

tivesse um efetivo relacionamento interinstitucional com o governador Pezão, que facilitou e permitiu o pagamento dos salários atrasados dos servidores do setor da segurança pública. Esse fator crítico de sucesso permitiu a criação de um ambiente de confiança entre as secretarias sob intervenção federal e o interventor e seu gabinete, passando aqueles a confiar, mais ainda, nas ações gestoras e operativas da intervenção.

Outro fator crítico de sucesso observado foi o da intervenção gestora. A face gestora dessa intervenção foi estabelecida desde o início, como se pode perceber na assertiva do Plano Estratégico, que apresentou, como uma de suas finalidades, a de estabelecer as bases do planejamento estratégico e de gestão das atividades desenvolvidas no âmbito do GIFRJ. Especialistas da área de segurança pública esperavam por uma intervenção federal que buscara um objetivo único: o combate ao crime organizado para o reestabelecimento da lei e da ordem e paz social. O que se observou, contudo, foi uma intervenção federal que foi além das ações operativas. Buscou-se, em sua essência, realizar um “choque de gestão”, claramente necessário, no setor de segurança pública. Segundo o coronel Mário Eduardo Souza Sassone<sup>7</sup>, assistente-secretário do Comandante Militar do Leste e chefe de gabinete do interventor federal, general Braga Netto, um dos fatores críticos de sucesso para a intervenção foi a decisão de se realizar uma “intervenção gestora”.

Essa decisão foi materializada no estabelecimento dos objetivos estratégicos. Dos seis, apenas um, o objetivo 01, tratava de ações operativas. Todos os demais tratavam de ações gestoras. Consultado por este autor, o coronel Sassone afirmou que a opção de realizar uma “intervenção gestora” se constituiu em um acertado e importante “fator crítico de sucesso do nível

político”. Esse fator permitiu atacar as verdadeiras causas da degradação da segurança pública no estado com a adoção de medidas estruturantes nas áreas de pessoal, logística, administração, ensino, entre outras. A decisão do general Braga Netto teve reflexos no setor da segurança pública, que podem ser observados mesmo após o término da intervenção federal.

Com base nas experiências e ensinamentos colhidos decorrentes de outros empregos de tropas do Exército Brasileiro no estado (Operações Arcanjo e São Francisco), quando as regiões permaneceram ocupadas por longo período e que poucos resultados perenes apresentaram após a saída das tropas, priorizou-se o emprego pontual, episódico e conjunto. Tais falhas, no passado, permitiram o retorno das organizações criminosas às áreas pacificadas/estabilizadas, de uma forma ainda mais contundente, devido a desestruturação, omissão, limitações ou inação das secretarias de estado, responsáveis pela manutenção da ordem pública e paz social.

Fruto do Fator Intervenção Gestora, foram criadas uma Unidade Gestora e a Secretaria de Administração do GIFRJ. A Unidade Gestora permitiu ao GIFRJ a aquisição de equipamentos e serviços, tomando-se por base o Plano Estratégico, que destacava, desde o item Conceito Operacional, a gestão como princípio básico. Essas duas estruturas, Unidade Gestora e Secretaria de Administração do GIFRJ, permitiram, ainda, o empenho de mais de 99% do montante de 1,2 bilhão de reais, recursos disponibilizados pelo governo federal para a intervenção, cumprindo todas as normas da administração pública.

O Planejamento de Entregas de Bens e Serviços, para as secretarias de estado e órgãos de segurança pública, tem possibilitado a efetivação de todas as entregas dos bens, equipamentos e

serviços contratados para todos os órgãos intervenção federal. A conclusão das entregas está prevista para ocorrer em março de 2021. Esse prazo faz parte do Plano de Gestão, visando a atender o ciclo de vida dos bens e dos serviços, lembrando que o fluxo de entregas se iniciou em 2018.

## Conclusão

O estudo desenvolvido neste artigo busca analisar e/ou identificar os fatores críticos de sucesso utilizados durante a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, para saber se foram suficientes à consecução dos objetivos estratégicos. Para isso, estudaram-se os fatores críticos de sucesso, previstos e mapeados, utilizados para a consecução dos objetivos estratégicos; e buscou-se identificar e analisar a importância dos FCS não previstos e não mapeados no Plano Estratégico, mas que foram implementados pelo GIFRJ no nível político, durante a intervenção federal.

Dessa maneira, constatou-se que o longo histórico de emprego “episódico” da Força, por meio do dispositivo constitucional da manutenção da garantia da lei e da ordem, serviu apenas como um paliativo às situações emergenciais surgidas, e não como solução. O agravamento da crise através do tempo, somada à quase falência do Estado do Rio de Janeiro e ao quadro crítico do setor de segurança pública estadual, levou o governador a solicitar a decretação da intervenção federal. Em verdade, buscou-se uma solução pelo uso político das Forças Armadas, sobretudo do Exército Brasileiro. É lícito destacar que as Forças Armadas atingem os índices mais elevados de confiabilidade junto à sociedade brasileira e que, certamente, esse foi o motivo pelo

qual as decisões no nível político foram tomadas para a decretação da intervenção.

Apesar de ter sido uma intervenção de curto prazo, de execução imediata e setorizada, foi uma intervenção federal que gerou as condições favoráveis para a realização de ações de gestão organizacional, bem como permitiu a ocorrência de operações interagências, coordenadas e integradas no setor da segurança pública. As ações operativas estiveram sob o “guarda-chuva” do Comando Conjunto, com o estreito acompanhamento do GIFRJ, responsável pelas ações gestoras, por intermédio de suas Secretarias de Intervenção Federal e de Administração. Criou-se, dessa maneira, a sinergia necessária para que fossem implementados os fatores críticos de sucesso, que permitiram que todos os objetivos estratégicos fossem alcançados em tão curto prazo.

Mesmo não sendo novidade o emprego das Forças Armadas na segurança pública, cabe destacar o modo como o GIFRJ e o Comando Conjunto concentraram esforços e trabalharam de forma inédita e alinhada com as Secretarias de Estado de Segurança, de Administração Penitenciária e de Defesa Civil. Assim, confeccionou-se o Plano Estratégico, no qual foi definido o Conceito Operacional da intervenção federal, fixando o que necessitava ser feito em termos amplos e flexíveis, o que veio a permitir ao interventor federal utilizar-se dessa orientação para a continuidade dos trabalhos que seriam realizados até 31 de dezembro de 2018. Mais ainda, permitiu a manutenção dos trabalhos relativos às entregas dos equipamentos e serviços contratados, que ocorrerão até março de 2021.

O conceito operacional, que elencou premissas básicas fundamentais; o diagnóstico estratégico, preciso e abrangente; e os objetivos estratégicos, tangíveis e alcançáveis, necessitaram

da ocorrência de fatores críticos de sucesso que permitissem alcançar o Estado Final Desejado do Plano Estratégico. Os fatores críticos de sucesso mapeados mostraram-se tangíveis, sendo possível, ao final da intervenção federal, observar-se:

- atuação efetiva (eficiente e eficaz) das Forças de Segurança;
- identificação precisa das deficiências e carencias das secretarias de estado e dos OSP intervencionados;
- disponibilização de recursos e eficiência na gestão orçamentária e financeira;
- existência de ambiente favorável ao relacionamento institucional;
- posse de adequado e integrado suporte de TIC;
- reorganização da arquitetura da Segurança Pública Estadual;
- revitalização dos Princípios, Crenças e Valores (Éticos e Morais) Institucionais nos diversos OSP; e

– efetividade no planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da intervenção federal.

Além dos fatores críticos de sucesso enumerados, identificados e mapeados no Plano Estratégico do GIFRJ, conclui-se que os fatores empregados diretamente pelo interventor federal, no nível político, identificados no estudo, foram a chave do sucesso das ações dessa intervenção.

Por fim, embora não constantes do Plano Estratégico da Intervenção Federal, foram os três fatores críticos de sucesso (unidade de comando, comunicação estratégica e intervenção gestora) que permitiram a viabilidade aos demais fatores constantes do plano e, consequentemente, a consecução dos 6 (seis) objetivos estratégicos e o atingimento do Estado Final Desejado, caracterizando, assim, o cumprimento da missão atribuída ao interventor federal. 

## Referências

BRASIL. **Planilha com Dados Históricos de GLO**. Ministério da Defesa. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios\\_e\\_operacoes/glo/tabelas\\_glo\\_atualizada.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/tabelas_glo_atualizada.pdf). Acesso em: 1º mar 2019.

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **A Crise de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro e a Intervenção Federal**. Análises. Observatório Militar da Praia Vermelha. ECEME. Disponível em: [http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage\\_assunto.php?id=17](http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage_assunto.php?id=17). Acesso em: 16 fev 2019.

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **Sobre a Intervenção Federal**. ECEME. Observatório Militar da Praia Vermelha. Disponível em: [http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage\\_assunto.php?id=5](http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage_assunto.php?id=5). Acesso em: 6 fev 2019.

FRANÇA, Rodrigo Lima. **Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro: uma questão de sinergia**. ECEME. Observatório Militar da Praia Vermelha. Disponível em: [http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage\\_assunto.php?id=19](http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage_assunto.php?id=19). Acesso em: 17 fev 2019.

GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL. **Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro**. Portaria Normativa nº 22/Gabinete de Intervenção Federal (GIFRJ), de 11 de outubro de 2018. 2. ed. Rio de Janeiro: IFERJ, 2018.

MOURÃO, Isaura. **Estratégia planejada de comunicação: um novo construto quando se considera a complexidade e a disputa de sentidos**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. XIII Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação. Manaus, 4 a 7 set 2013. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-1614-1.pdf>. Acesso em: 4 maio 2019.

OLIVEIRA, Clyndon. **Comunicação estratégica – Governo e redes sociais**. Disponível em: <https://medium.com/@clynsonoliveira/comunica%C3%A7%C3%A3o-estrat%C3%A9gica-governo-redes-sociais-5e161cb08aae>. Acesso em: 30 maio 2019.

ROCKART, J. F. **Chief executives define their own data needs**. Harvard Business Review. Disponível em: <https://hbr.org/1979/03/chief-executives-define-their-own-data-needs>. Acesso em: 18 fev 2019.

RODRIGUES, Anselmo de Oliveira. **A Falência do Estado do Rio de Janeiro**. ECUME. Observatório Militar da Praia Vermelha. Disponível em: [http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage\\_assunto.php?id=16](http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage_assunto.php?id=16). Acesso em: 24 fev 2019.

VEZZONI, G. et al. **Identificação e Análise de Fatores Críticos de Sucesso em Projetos**. Revista de Gestão e Projetos – GeP, São Paulo, v. 4, nº 1, p 116-137, jan/abr 2013.

---

## Notas

<sup>1</sup> Decreto Presidencial que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro, publicado no Diário Oficial da União, de 28 jul 2017 – Edição extra.

<sup>2</sup> Decreto nº 9.288 (Dec. 9.288/18), publicado no Diário Oficial da União, de 16 fev 2018.

<sup>3</sup> Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01 (4<sup>a</sup> Edição/2007).

<sup>4</sup> *Stakeholders* significa público estratégico capaz de influenciar ou ser influenciado. Descreve pessoa ou grupo que tem interesse em um empreendimento, podendo ou não ter feito um investimento neles.

<sup>5</sup> Cel Inf Cláudio Sampaio Pereira de Lima (AMAN/1993, EsAO/2001, ECUME/2010), Especialista em Operações Psicológicas, Inteligência Militar, Comunicação Social, Operações de Informações e Comunicação Estratégica. É o atual Chefe da Seção de Operação de Informações do COTER.

<sup>6</sup> Cel Inf Clyndon Oliveira (AMAN/1993, EsAO/2001, ECUME/2010). É Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (2009-2012), Especialista em Operações Psicológicas, Operações de Informações e Comunicação Estratégica. Foi Chefe da Seção de Operação de Informações do COTER e ex-instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECUME).

<sup>7</sup> Cel Art Mário Eduardo Moura Sassone, no Brasil (AMAN/1993, EsAO/2001, ECUME/2010, CPEAEx/2019). É Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (2009-2012). Possui o curso da Escola de Guerra da França. Foi observador militar da missão da ONU no Sudão (UNMIS/2007). Comandou o 31º Grupo de Artilharia de Campanha (Escola). Foi Chefe do Gabinete Pessoal do Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro.

# O emprego da Inteligência Militar no Comando Conjunto e suas contribuições para a Intervenção Federal

Sérgio Luís Pinheiro da Silva\*

## Introdução

O Estado do Rio de Janeiro tem sofrido com o aumento da violência nas principais cidades, e a utilização das Forças Armadas para combater o aumento de crimes diversos, cometidos por facções criminosas, têm sido frequente, como: a ocupação dos complexos do Alemão e da Penha em 2010, a ocupação do Complexo da Maré em 2013, a Operação Carioca em 2017 e, a partir de julho do mesmo ano, a operação de GLO (Garantia da Lei e da Ordem), que culminou com a intervenção federal.

A intervenção federal no Rio de Janeiro foi uma decisão do Presidente da República, com o intuito de diminuir os índices de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro e aumentar a sensação de segurança da população. Foi a primeira aplicação do art. 34 da Constituição Federal e instituída por meio do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

A intervenção teve como estopim o agravamento do quadro da violência no Rio de Janeiro. O crescimento dos principais indicadores de

criminalidade se acentuou em 2016 e 2017. No início de 2018, anunciam-se como certo o fim do programa das UPPs, e as manchetes sobre tiroteios, roubos de carga e assassinatos se sucediam. O Carnaval de 2018 representou um momento crítico na narrativa de degradação do contexto de segurança pública carioca. Embora, segundo o Instituto de Segurança Pública (ISP), as ocorrências criminais no período não tenham excedido as de outros anos, a percepção do público foi bem diferente. (Relatório nº 1 do Observatório da Intervenção)

O interventor federal realizou seu estudo de situação e verificou que o emprego dos meios de inteligência militar disponíveis seria essencial para o cumprimento da missão, contudo não seriam suficientes. Assim, pediu reforço dos meios ao Comando do Exército.

A atividade de inteligência serviu para embasar o processo decisório dos comandantes em todos os níveis. Dessa maneira, a célula do D2 (Chefe da Inteligência do CCJ) orientou seu trabalho para que o Comando Conjunto pudesse executar as mais de 240 (duzentas e quarenta)

\* Cel Art (AMAN/1993, EsAO/2001, CCEM/2010 e CPEAEx/2019), exerceu o cargo de Oficial de Inteligência do Comando Conjunto da Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em 2018.

operações realizadas durante a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro.

## **Pesquisas de reconhecimento e confiança**

A reputação do Exército trouxe para a população a certeza de trabalho sério, dedicado, disciplinado e organizado. Além de todas essas qualidades, há também os valores cultuados pela Força. Em um país onde virtudes são trocadas por vícios, cultuar aspectos que fazem bem ao cidadão torna a Instituição mais admirada e forte.

A fim de confirmar a opinião pública sobre a imagem da Instituição, o Centro de Comunicação Social do Exército (CCOMSEEx) contratou, em 2015, a empresa MK Pesquisa, para planejar, conduzir, executar e tabular dados de uma pesquisa de opinião de âmbito nacional, a fim de identificar o conhecimento e a imagem que a sociedade brasileira possui da Força. O resultado mostrou que 80,1% acreditam que o Exército Brasileiro ainda é uma instituição séria e confiável.

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, publicada no sítio da UOL em 24 de junho de 2017, mostrou que as Forças Armadas são a instituição em que a população deposita maior confiança no país. Na pesquisa, 40% da população diz confiar muito nas Forças Armadas e 43% confiam um pouco (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1895770>). Esse nível de confiabilidade foi colocado à prova durante a intervenção federal. Toda vez que a tropa ia para a rua, os índices de confiabilidade poderiam diminuir. Um erro grave poderia até interromper a intervenção.

Desde o início da década de 1990, o Rio de Janeiro vem solicitando o emprego do Exército para reforçar as ações de segurança no estado.

Foram cerca de trinta anos utilizando as forças federais sem nenhum planejamento estratégico efetivo e duradouro no combate à violência urbana.

No campo político, o estado passou por anos de incompetência administrativa e corrupção. Fruto dessa atuação catastrófica, o Rio de Janeiro tem hoje dois ex-governadores presos e mais dois estão aguardando solução de processos na justiça.

No tocante à economia, o estado encontrava-se falido. Durante os dois últimos anos, foi constante o atraso no pagamento dos salários do funcionalismo estadual. A elite ligada ao governador continuou enriquecendo sem se preocupar com a gestão do estado. A corrupção foi desmascarada, porém o resultado, como não poderia deixar de ser, trouxe reflexos altamente negativos. O regime de recuperação fiscal iniciado em 2018 ainda não deu resultados, e o crescimento da economia ainda é pouco perceptível.

Quanto aos órgãos de segurança pública, estes encontravam-se sucateados, com formação técnica deficiente e pouco compromissados com a atividade-fim. Embora o efetivo da polícia militar e polícia civil seja em torno de 60 mil agentes de segurança, era comum a reclamação por efetivo insuficiente, mesmo em períodos mais tranquilos.

## **Furacão de quatro estrelas**

Na quinta-feira anterior ao início da intervenção federal, houve uma reunião entre o Presidente da República Michel Temer, o Ministro da Defesa Raul Jungmann, o Ministro do Gabinete de Segurança Institucional general de exército Sérgio Etchegoyen, o Governador do Estado do Rio de Janeiro Pezão. Nessa ocasião, foi articulada a intervenção federal no estado.

A responsabilidade de conduzir essa missão foi dada ao general de exército Walter Souza Braga Netto, que, na oportunidade, era o Comandante Militar do Leste. O general Braga Netto foi pego de surpresa. Ele tomou conhecimento da sua nova função após a reunião, por meio de um telefonema. No dia seguinte, o interventor seguiu para Brasília para participar de uma reunião com o presidente.

A surpresa na missão determinada ao Gen Braga Netto fez os oficiais de carreira oriundos da AMAN (Academia Militar das Agulhas Negras) componentes do Comando Conjunto e do CML lembrar de um exercício comum das armas da nossa estimada Academia. Era o “Manda Brasa” da infantaria ou o “Furacão” da cavalaria<sup>1</sup>. Dormir Comandante Militar do Leste e acordar, na prática, governador do Estado do Rio de Janeiro para o setor da segurança pública foi uma surpresa para o Gen Braga Netto.

Dez meses seria o tempo que o interventor teria para mostrar o que os militares do CML já sabiam: o comandante iria cumprir a missão. Para os integrantes do CML, em particular os integrantes da seção de inteligência, não seria novidade<sup>2</sup>. O jeito simples e abnegado do general faria toda a diferença na intervenção federal. Considerando os princípios de guerra, o interventor apropriou-se da simplicidade para conduzir seus trabalhos, sempre dando especial atenção à inteligência, pois sabia que o sucesso da missão dependia muito desse recurso.

Para iniciar os trabalhos, o interventor estruturou as ações com um viés administrativo (a cargo do general de divisão Laélio), um estruturante (com o general de divisão Sinotti e, depois, o general de divisão Paulo Roberto), um operacional

com o comandante conjunto (general de divisão Barros) e, concluindo, com o secretário de segurança do Estado do Rio de Janeiro (general de divisão Richard).

Em que pesem as dificuldades para trazer a tranquilidade e a segurança para o Estado do Rio de Janeiro, o general interventor foi hábil o suficiente para conduzir todas as atividades, mantendo o controle das ações, apoiado pela inteligência militar.

## A Estrutura de Inteligência do Comando Conjunto – célula do D2

A célula do D2 (Chefe da Inteligência do Comando Conjunto) foi estruturada com: quatro oficiais superiores, sendo três do Exército e um da Marinha do Brasil; um oficial intermediário da Força Aérea Brasileira; dois sargentos do Exército oriundos da Central de Inteligência do CML; e um suboficial da Marinha especialista em cibernética. Os oficiais superiores revezavam-se como responsáveis pela condução das atividades de inteligência, de tal forma que, para cada região, tinha-se um especialista na área.

Dessa maneira, ao iniciar uma operação, o especialista para aquela comunidade ou atividade produzia os conhecimentos e apresentava o *briefing* de inteligência tanto para o comandante conjunto quanto para a tropa que seria empregada. O oficial intermediário ficou responsável pelo controle/emprego da aeronave remotamente pilotada (ARP), que produzia conhecimentos das localidades determinadas pelo D2 e com a devida autorização do comandante conjunto. Os sargentos ficaram com a incumbência da preparação das ambientações de inteligência, construção e gestão da mapoteca e outras demandas de contrainteligência.

## Confecção da necessidade de inteligência

No GIF<sup>3</sup> (Gabinete da Intervenção Federal) foram estabelecidas, no nível estratégico, as áreas de atuação das operações do Comando Conjunto e dos órgãos de segurança pública (OSP), visando diminuir a ostensividade dos agentes perturbadores da ordem pública (APOP) e aumentar a sensação de segurança da população do Estado do Rio de Janeiro.

No CCj, essas áreas de operações foram tabuladas para estudo e planejamento. Visando facilitar as ações, foram definidos: o oficial de operações, que era o responsável por planejar a manobra, e o oficial de inteligência, que tinha a incumbência de produzir os conhecimentos necessários da área problema.

Dentro da divisão aprovada pelo chefe da Célula de Inteligência, cada oficial superior ficou responsável por um número determinado de operações. Cabia ao responsável levantar os dados necessários para o cumprimento da missão e manter o D-2 informado da consciência situacional.

## Estudo de situação de inteligência

O oficial de inteligência designado produzia um documento chamado *necessidades de inteligência* (NI), que continha: caracterização da área (área de operações, aspectos climáticos e trafegabilidade); aspectos gerais (pontos de observação, pontos de interesse e locais para pouso de aeronaves de asas rotativas); aspectos específicos (dados sobre organizações criminosas); e aspectos especiais (prazos e outros aspectos julgados úteis).

A NI era remetida à Central de Inteligência do CML, após ser assinada por uma das autoridades competentes: Cmt Cj, ChEM Cj ou Ch D2. A partir do recebimento da NI, a Central de Inteligência “lançava as suas capacidades”

(órgãos de inteligência, banco de dados disponível na Central, guerra eletrônica, geointeligência e cibernética) na coleta e busca dos conhecimentos.

Ao final, era produzido o estudo de situação sobre a área de operações, que seria traduzido pelo integrante da célula D2 em forma de apresentação, a ser realizada para os oficiais de inteligência das tropas empregadas e para o comandante conjunto.

## Construção das cartas das áreas de operações

Concomitantemente à construção do Estudo de Situação por parte da Central de Inteligência, a carta de situação produzida pela geointeligência era abastecida de dados de interesse como: facções criminosas presentes nas comunidades a serem trabalhadas e no entorno da região de operações; principais vias de acesso para a tropa e possíveis deslocamentos de APOP; homílio de criminosos; de armamentos, munições e entorpecentes; de bocas de fumo; de contenções físicas (obstáculos); de contenções armadas (traficantes armados); de reunião de criminosos; de festas frequentadas por traficantes; pontos de olheiros; de desmanches de veículos; de esconderijo de cargas roubadas; cemitérios clandestinos; entre outros existentes na área.

As unidades de ensino foram demarcadas como área de atividades proibidas, com máxima restrição de fogos e mínima ocupação no seu entorno. Dessa forma, diminuíam-se os riscos para os estudantes e professores nos estabelecimentos de ensino. As clínicas e hospitais eram identificados nas cartas para que não se prejudicasse o atendimento a populares, além de facilitar a evacuação de ambulâncias. Prévio reconhecimento de instalações de OSP era realizado, para que se buscasse apoio em trabalho integrado ou na con-

dução de presos, fruto de cometimento de infração penal comum [em caso de crimes militares, a condução era feita para a Delegacia de Polícia Judiciária Militar (DPJM)].

## A Central de Inteligência

De acordo com o que prescreve o manual EB70-MC-10.302, a Central de Inteligência foi o local onde se analisaram os dados e conhecimentos em apoio às missões ou operações, facilitando a tomada de decisão do interventor federal ou do comandante conjunto.

Inicialmente, montaram-se as instalações (mobiliário, equipamentos e pessoal) da Central em uma sala pertencente à 2<sup>a</sup> Seção do CML, valendo-se dos recursos já existentes, com a finalidade de apoiar as operações de GLO contra o crime organizado no Rio de Janeiro, que perduraram de julho de 2017 até o final da intervenção federal.

Naquele período foram detectadas necessidades tanto de material quanto de pessoal, fruto das inúmeras demandas de inteligência em apoio às operações militares, fato que motivou a solicitação de apoio ao Centro de Inteligência do Exército (CIE), principalmente no tocante a pessoal especializado para a função.

## Tarefas executadas pela Central de Inteligência

A Central de Inteligência iniciava seus trabalhos sempre que uma Operação Furacão<sup>3</sup> era desencadeada, funcionando em forma de rodízio, com pelo menos um integrante de cada célula, a fim de atender, com oportunidade, as demandas oriundas do CCj, permanecendo nessa condição até que toda a tropa retraísse do terreno. Entretanto o principal apoio que a central proporcionou se constituiu nos produtos que se seguem:

estudo de situação, carômetro<sup>4</sup>, análise de vínculos e mapas temáticos impressos ou em arquivos com extensão KMZ<sup>5</sup>. Eles eram entregues no período anterior às operações, subsidiando o planejamento e a tomada de decisão dos comandantes nos diversos níveis.

Várias apreciações foram realizadas com o intuito de fornecer conhecimentos para o interventor sobre os delitos que ocorriam no Estado do Rio de Janeiro. Entre as mais importantes, podem-se destacar: ações do narcotráfico e sua influência nas organizações criminosas; alvos prioritários para redução dos recursos do crime organizado; identificação das áreas integradas de segurança pública mais críticas; tráfico de drogas no porto do Rio de Janeiro; ilícitos relativos a aparelhos celulares; furto de cabos telefônicos; roubo e furto de veículos no Rio de Janeiro; ações no âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública – fase Rio de Janeiro; possibilidades de atividades ilícitas com o uso do modal aéreo; sistema penitenciário do Estado do Rio de Janeiro e criminalidade organizada; participação de grupos milicianos no processo eleitoral; furto de petróleo/combustível pelo crime organizado; interferência de organizações criminosas ligadas ao tráfico na política do Estado do RJ; comparativo das apreensões de drogas e das destinações para destruição dos entorpecentes no Estado do RJ, no período anterior e durante a intervenção federal; mercado ilegal de cigarro; extinção da Secretaria de Segurança Pública Rio de Janeiro; resultados atingidos pela intervenção federal; e evolução da violência letal no RJ com a intervenção federal.

Além das missões anteriormente relacionadas, a Central de Inteligência foi acionada para atuar durante a paralisação dos caminhoneiros e no processo eleitoral de 2018.

## A companhia e os grupos de operações de inteligência

Para realizar as operações de inteligência, no contexto da intervenção federal, o Comando Conjunto utilizava, como peças de manobra, elementos especializados em inteligência dos Grupos de Inteligência da 1<sup>a</sup> DE, da AD/1 e da Companhia de Inteligência do Comando Militar do Leste. O emprego do elemento específico obedecia a uma distribuição física de acordo com a geografia do Rio de Janeiro. Para isso, a área de operações ficou dividida em: região da Vila Militar e Baixada Fluminense; Niterói, São Gonçalo e adjacências; e o restante do Rio de Janeiro.

No tocante à inteligência militar, esses elementos possuíam as melhores técnicas e conhecimentos para a busca do dado negado. Assim, utilizavam de todos os meios disponíveis para “municiar” o Comando Conjunto e o interventor federal dos conhecimentos necessários para o cumprimento da missão. Os dados levantados eram passados para o D2 e para o chefe da Central de Inteligência, que aplicavam os procedimentos para a produção do conhecimento. Esse ciclo se repetia tantas vezes quantas fossem necessárias, até se produzir todas as informações indispensáveis ao cumprimento de cada missão.

## O uso da aeronave remotamente pilotada

Durante a fase de GLO e intervenção federal, a aeronave remotamente tripulada (ARP) Hermes RQ-450 da Força Aérea Brasileira foi utilizada como ferramenta complementar nos reconhecimentos de inteligência nos locais ocupados por grupos hostis, nas diversas comunidades do Rio de Janeiro. O ARP foi também empregado no acompanhamento *on-line* das tropas

durante as operações, principalmente na infiltração da tropa, permitindo a antecipação de ações e economia de meios.



Figura 1 – Imagem do ARP na Comunidade da Chatuba. Os pontos assinalados são APOP em fuga

Fonte: CCj

Durante o emprego da aeronave, as informações eram transmitidas via rádio ou *WhatsApp* entre os membros da célula do D2 da Operação Furacão e o OLIG do CCj, que controlava a aeronave dentro de seu *shelter*, visando os direcionamentos necessários em busca do objetivo. Após o término da missão, a equipe responsável pela ARP providenciava a gravação dos vídeos nas mídias de DVD e encaminhava ao coordenador da operação com a maior brevidade possível.

## A estrutura de inteligência do Estado

A atividade de inteligência no Rio de Janeiro não se desenvolvia de forma centralizada. Os grandes eventos, nos quais a cidade esteve envolvida, não proporcionaram a centralização dos conhecimentos obtidos pelos meios de inteligência do estado. Desse modo, a SSINTE (Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Estado de Segurança), que tinha a responsabilidade de obter os dados necessários para prover a segurança pública, operava de forma limitada.

Havia uma quantidade razoável de instituições capazes de proporcionar conhecimentos para a SSINTE, como: PMERJ, PCERJ, Secretaria de Administração Penitenciária, Ministério Público Estadual e ISP (Instituto de Segurança Pública). Considerando a capilaridade desses órgãos, era de se imaginar que a segurança pública teria uma inteligência bem amparada.

## Disque-Denúncia

No decorrer de cada operação integrada com os OSP, a Célula de Inteligência recebia e tratava as mensagens provenientes do Disque-Denúncia (DD) da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro.

Para acelerar os procedimentos adotados no trato da denúncia, foram escalados militares da Célula de Inteligência para acompanhar a chegada das mensagens dos DD. Tão logo o militar recebesse o dado, este era repassado para a célula do D2, que confirmava sua veracidade e informava ao comandante conjunto, se fosse o caso.

Objetivos de interesse, como, por exemplo, local de reunião de APOP e de esconderijo de armas, eram processados e informados ao Cmt Cj, que, por sua vez, acionava o Cmt tático da tropa empregada. Assim, utilizava-se a Tropa de Busca Imediata (TBI). A TBI era uma tropa de valor quase sempre pelotão, podendo ser de companhia, com elementos selecionados para o atendimento rápido e eficaz àquela demanda do DD. Outras necessidades específicas, que poderiam demandar algum ordenamento jurídico, como, por exemplo, mandados de busca e apreensão, eram recebidos e encaminhados aos canais competentes, por intermédio do CML ou do CCj.



Figura 2 – TBI da Bda Inf Pqdt em ação com a PCERJ, após recebimento de DD

Fonte: CCj

## Integração com a PCERJ

O trabalho desenvolvido entre a inteligência da polícia civil e a inteligência militar do Comando Conjunto esteve apoiado nos conhecimentos obtidos nas delegacias de bairro.

No tocante aos órgãos de inteligência, além do contato direto nas delegacias, havia um trabalho de campo utilizando equipamento e pessoal especializado, tanto militar como civil, produzindo conhecimento em situações delicadas, em que o sigilo das ações tornava-se necessário, atuando, às vezes, com risco máximo para as equipes e para o sigilo da missão.

Antes do desencadeamento de cada Operação Furacão, havia uma reunião para acertar detalhes e compartilhar conhecimentos que fossem essenciais para o cumprimento da missão. A participação nesse *briefing* era limitada ao pessoal necessário para o cumprimento da missão. O controle do acesso era fundamental para evitar o vazamento das ações antes do seu cumprimento.

## Integração com a PMERJ

Da mesma forma que na polícia civil, o relacionamento com a polícia militar já era bastante

estreito, por conta de outras operações, como a ocupação do Complexo do Alemão e da Maré. Além disso, a divisão do Estado do Rio de Janeiro em Área Integrada de Segurança Pública (AISP)<sup>7</sup> criou a possibilidade para os batalhões da polícia estarem sempre em contato com pelo menos uma unidade militar do Exército bem antes das ações de GLO.

O contato direto das equipes de inteligência dos batalhões da PM com os chefes de inteligência das OM do Exército permitia a troca de conhecimentos, como dados sobre a incorporação dos recrutas até detalhes específicos sobre organizações criminosas no entorno das vilas militares da guarnição carioca.



Figura 3 – Integração PMERJ com as tropas do CCj  
Fonte: CCj

Durante a intervenção, as ações de emprego da tropa foram providas de inteligência suficiente para o desencadeamento das ações. Havia troca de conhecimentos e os planejamentos de atividades não rotineiras, com sua devida antecedência, facilitaram as operações de busca dos dados negados.

## Mandados de busca e apreensão por região específica

Foram amplamente utilizados na região do Salgueiro, em São Gonçalo – RJ. A equipe do D2

realizava o estudo de inteligência, acompanhando a movimentação dos marginais dentro da comunidade. Seguindo o princípio da oportunidade, solicitava apoio de um encarregado de Inquérito Policial Militar, já instaurado na localidade, para apurar algum indício de crime militar na região.

O D2 confeccionava a requisição do mandado de busca e apreensão, utilizando o conhecimento de inteligência obtido com o monitoramento da área. O encarregado do IPM assinava a requisição confeccionada e protocolava com segredo de justiça na Justiça Militar da União. Após a distribuição do pedido, os anexos eram entregues pessoalmente para o juiz sorteado. Nesse momento, ocorria o despacho pessoal do oficial de inteligência do Comando Conjunto com o juiz para explicar a necessidade da expedição do mandado.

## Integração com o MPU/MPM

A integração com o Ministério Públco da União/Ministério Públco Militar (MPU/MPM) foi iniciada diretamente pelo comandante conjunto para manter a tropa respaldada em suas ações. Para que isso funcionasse, foi dada ampla liberdade para que esses órgãos acompanhassem todas as atividades realizadas pelo Comando Conjunto. Isso se mostrou uma medida de contrainteligência<sup>7</sup> eficaz para resguardar a tropa e proteger as Forças Armadas em demandas futuras. Fruto desse bom relacionamento, foram instaurados em torno de sessenta IPM, todos com a concordância do MPM, que passou a destacar um procurador militar para assessorar o Comando Conjunto em como proceder em todos os autos relacionados com as ações do Comando Conjunto. Para a inteligência militar, esse bom relacionamento permitiu apoiar os mandados de busca e apreensão em consonância com os IPM instaurados, sempre seguindo as orientações do MPM.

## Ações de inteligência e suas contribuições para a intervenção federal

As ações de inteligência do Comando Conjunto foram essenciais para o resultado final da intervenção federal. Não havia “receita” ou um *modus operandi* definido. As equipes de inteligência militar aprenderam a lidar com a necessidade do que conhecer no dia a dia.

Saber se infiltrar no ambiente operacional das comunidades tornou-se essencial para o operador de inteligência militar, bem como executar ações de inteligência em consonância com as regras do direito, sem perder o apoio da população, mesmo nas situações críticas. Assim, a inteligência militar superou os óbices para apoiar a intervenção federal na produção de conhecimentos imediatos e de longo prazo, que resultou na melhoria dos índices de segurança pública.

Várias foram as ações de inteligência realizadas pelas equipes que trabalharam em proveito do Comando Conjunto na produção do conhecimento para as Operações Furacão. Não havia uma regra de como obter o dado negado, pois, para cada tipo de missão, os elementos essenciais de inteligência eram distintos. Dessa maneira, a equipe de inteligência tinha que se adaptar à realidade daquela missão específica.



Figura 4 – Revista de pessoal – ampliava o banco de dados de inteligência

Fonte: CCj

## Ação comunitária

A ação comunitária foi uma ação planejada pelo Gif com a execução realizada pelo Comando Conjunto, unidades de logística da 1<sup>a</sup> Região Militar, instituições públicas estaduais e municipais.

Foi uma ação estratégica que tinha por finalidade levar o Estado para dentro das comunidades, uma vez que, em todas as Operações Furacão, só havia a participação das forças de segurança. Os moradores das comunidades sempre reclamavam que não adiantava apenas repressão. Havia a necessidade de ações sociais, que resultassem em bem-estar para a população.

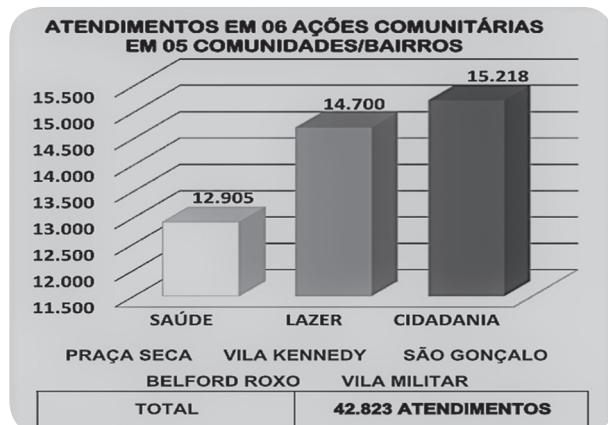


Gráfico 1 – Ações Comunitárias

Fonte: CCj

A escolha das comunidades obedecia a critérios estratégicos para a operação. Como a intervenção estava limitada no tempo, havia a necessidade de atuar em localidades onde houvesse apelo social e interesse para o cumprimento de outras missões. Dessa maneira, as comunidades da Vila Vintém, Salgueiro/Jardim Catarina, Barão (Complexo de Jacarepaguá) e Belford Roxo foram as selecionadas para receber a ação comunitária. Assim, as equipes de inteligência militar

aproveitaram a proximidade e disponibilidade de ter acesso ao público e ao terreno para levar dados relativos a organizações criminosas, lideranças do tráfico e ações delituosas diversas.

Os meios de busca, sejam humanos ou eletrônicos, foram disponibilizados e operaram na região da ação comunitária de forma dissimulada e, desse modo, a inteligência militar conseguiu dados relevantes que possibilitaram a ação do Comando Conjunto durante o prosseguimento das ações.

## Diminuição dos índices de roubo de carga

Considerado um dos delitos que mais influenciaram a adoção da intervenção federal, o roubo de cargas criou uma completa aversão de empresas e caminhoneiros que trabalhavam no transporte de cargas no Rio de Janeiro. Para reduzir esses índices, várias ações foram desencadeadas pela inteligência militar, em coordenação com os OSP.



Gráfico 2 – Indicadores de roubos de cargas

Fonte: DRFC/CCj

Inicialmente foram feitas reuniões com algumas empresas de transporte de carga para identificar as vulnerabilidades durante o percurso de entrega das cargas. Foi solicitado a elas que aumentassem as medidas de constraintigência nos trajetos de distribuição da carga e, caso houvesse mudança do *modus operandi* das facções criminosas, fosse informado com urgência.

Em seguida, foram identificadas as principais vias onde a incidência do roubo de cargas era mais intensa. De uma forma geral, a mancha criminal ficou concentrada na BR116 (Via Dutra), BR 101 (nas proximidades da comunidade do Salgueiro e Jardim Catarina), BR 040 e Avenida Brasil.

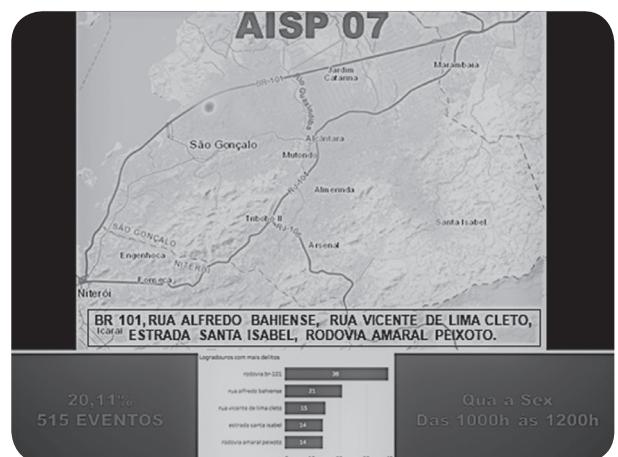


Figura 5 – Exemplo de mancha criminal

Fonte: CCj

Analizando-se os locais e períodos do dia em que os crimes eram perpetrados, foi verificado que cerca de 80% (oitenta por cento) dos roubos ocorreram na área metropolitana do Rio, durante os dias úteis da semana (segunda a sexta), no período diurno, ou seja, entre as 6 (seis) e 18 (dezoito) horas. Menos de 10% (dez por cento) das ocorrências foram no período noturno, fora da região metropolitana, ou nos finais de semana.

Para atender a essas demandas, foram desencadeadas a Operação Dínamo, voltada especificamente para o roubo de cargas e carros.



Gráfico 3 – Operação Dínamo

Fonte: CCj

O prosseguimento das ações permitiu observar que as operações desencadeadas causaram modificações na rotina do roubo de carga. As organizações criminosas (ORCRIM), contudo, não abandonaram esse tipo de delito. Eles se adaptaram à nova realidade e mudaram os locais de roubo. Deixaram as principais vias e foram para o local de entrega das cargas, no destino final. Dessa maneira, o roubo de carga seguiu para os bairros, em vez de ficar nas principais rodovias.

A mancha criminal informada pela inteligência mostrou que os crimes a cavaleiro dos principais eixos de entrada da cidade do Rio de Janeiro sofreram redução, com destaque para os roubos de carga. Houve, no entanto, a migração para os bairros, dificultando o controle e ampliando as áreas de atuação da Operação Dínamo.

## Diminuição dos índices de roubo de carros

A dinâmica do roubo/furto de carros era diferente da de carga. No caso dos carros, de uma forma geral, não obedecia a uma regra clara. Em princípio, ele acontecia nos bairros, fora do horário de pico do trânsito, em situação de ausência de policiamento. Para o criminoso, o elemento surpresa estava sempre presente. Dessa maneira, se ele percebesse próxima uma viatura da polícia, abandonava o objetivo e esperava uma melhor oportunidade.

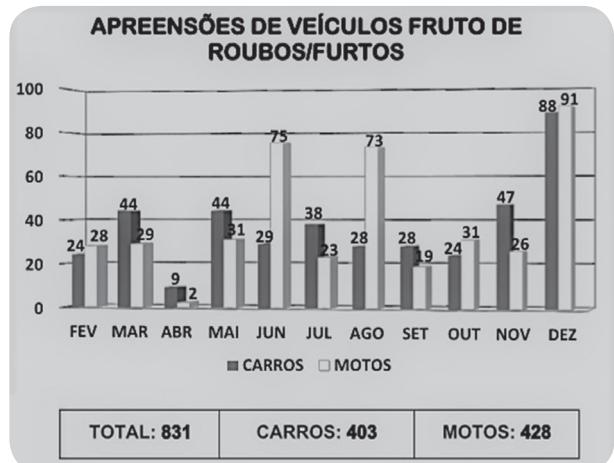


Gráfico 4 – Apreensões de veículos fruto de roubos e furtos

Fonte: CCj

A inteligência militar analisou os locais onde havia roubos de carro. Foram observadas as principais regiões onde esse delito ocorria. A conclusão foi que o roubo atendia a duas situações específicas. A primeira hipótese era para a reposição de carros para as facções. Nesse caso, seguia a rotina do roubo/furto isolado. A segunda hipótese era o roubo nas principais estradas e rodovias como apoio a outros delitos. Nesse caso, o emprego da violência era maior, às vezes seguido de latrocínio, ou mesmo “balas perdidas”. O veículo era abandonado após a execução da tarefa.

Para o criminoso, não era interessante ficar com um carro roubado que tivesse participação em outros crimes, pois facilitaria a conexão entre esses delitos, ligando-os com as facções, localidades etc., tornando a pena, em caso de condenação, muito maior.

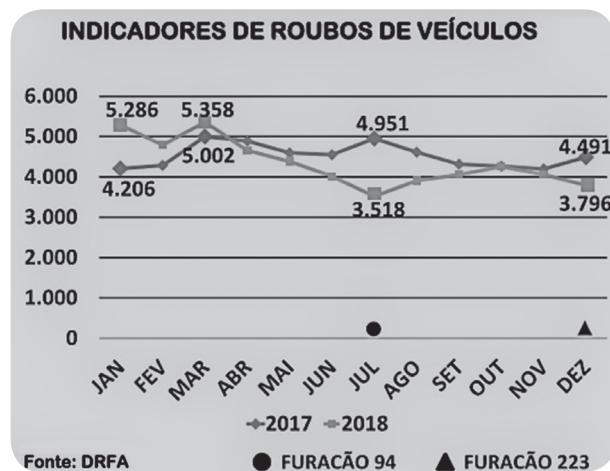


Gráfico 5 – Indicadores de roubos de veículo

Fonte: DRFA / CCj

## Diminuição de mortes de agentes de segurança pública

Antes da intervenção federal, de acordo com o Cel PM Wolney Dias Ferreira, durante o período em que ele esteve comandando a PMERJ, a cada três dias ele perdia um policial militar, morto no estado.

Em relação a isso, várias questões foram identificadas: a polícia militar não estava realizando adestramento regular, possuía uma grande deficiência na qualidade e quantidade de armamento, não utilizava coletes balísticos apropriados, grande parte das viaturas estavam sucateadas e não possuía munição suficiente para atender à demanda da Instituição. Antes mesmo da intervenção federal, o Comando Militar do Leste já havia doado munição para a polícia nos anos de 2017 e 2018.

Todos os fatores acima contribuíram significativamente para o incremento de mortes de policiais nos últimos anos. Para que houvesse uma redução nesses índices, seria necessário atuar na contrainteligência da polícia militar, reequipar a tropa e realizar o adestramento militar dos batalhões.

No tocante a policiais militares integrantes de UPP, buscou-se ampliar as atividades de instrução, com ênfase na prática do tiro, tendo em vista que a formação desses militares estava voltada para um “perfil de polícia” que não atendia às necessidades do dia a dia em comunidades com alta influência do crime organizado. O resultado apareceu rápido. Houve uma redução considerável de mortes de agentes de segurança pública. Em particular, agentes em serviço.

## Aumento da sensação de segurança

O aumento da sensação de segurança foi buscado em todas as atividades do Comando Conjunto. Trazer segurança para a vida do carioca era um dos principais objetivos da intervenção federal.



Figura 6 – Patrulhamento das praias da Zona Sul  
Fonte: CCj

Em todo o Rio de Janeiro, foi ampliada a presença das forças de segurança. Assim, as ações de revista de pessoal, de caminhões, de carros e motos foram intensificadas, para coibir ao máximo a

prática de delitos. Coube à inteligência militar definir os locais de atuação de acordo com a mancha criminal, priorizando as avenidas, estradas e localidades onde havia maior incidência de crimes.

## Ações de constrainteligência do Comando Conjunto

No Comando Conjunto, a atividade de constrainteligência foi desencadeada de acordo com os interesses do interventor federal e do comandante conjunto, sempre priorizando a segurança da tropa, do armamento e viaturas, com o objetivo de preservar a ordem pública, a integridade da população e garantir o funcionamento regular das instituições.

Embora as ações do Comando Conjunto envolvessem grandes riscos, tendo em vista o emprego de armamento letal por parte dos militares, a determinação do comandante conjunto foi de “risco zero” para a população. Dessa maneira, todos trabalharam evitando qualquer atividade (em particular disparo de arma de fogo) que colocasse em risco a vida de civis.

O estabelecimento de orientações voltadas para o respeito à população e a correta compreensão e execução deram segurança aos moradores, constituindo-se em um fator positivo para a aceitação e o respeito à atuação do Comando Conjunto.

Junto à população civil, as principais ações de constrainteligência foram executadas para: assegurar o funcionamento dos serviços essenciais sob a responsabilidade do interventor federal; controlar vias de circulação; proteger as instalações e infraestruturas críticas; garantir a segurança de autoridades e de comboios; garantir o direito de ir e vir da população; prestar apoio aos OSP ou outras agências; e realizar a busca e apreensão de armas, explosivos etc.

Para o público interno, as atividades de constrainteligência foram conduzidas em todos os níveis. Cada militar empregado tinha importante parcela de responsabilidade na esfera de suas atribuições, principalmente no que diz respeito à segurança e integridade dos demais militares participantes e da população residente na área de atuação da operação.

A adoção de condutas pontuais e individuais inadequadas por parte de qualquer integrante da tropa, durante as operações, além de denegrir a imagem da instituição, gerava questionamentos aos comandos enquadrantes, proporcionava a veiculação de notícias desfavoráveis por parte da mídia e podia causar responsabilização administrativa e criminal ao militar envolvido.

## Conclusão

A intervenção federal, restrita à segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, foi concluída em 31 de dezembro de 2018. Em pouco mais de dez meses, o interventor teve total poder para conduzir a segurança pública fluminense, orientando e comandando os órgãos de segurança pública do estado.

Não há dúvidas de que o comando das ações em todos os níveis contou com bons chefes militares, mas, em particular, as lideranças desenvolvidas pelo interventor federal, pelo comandante conjunto, pelo secretário de segurança e pelo chefe do gabinete do GIF facilitaram a execução dos trabalhos de inteligência, em particular no tocante à liberdade que os órgãos e agências tiveram para desenvolver seus trabalhos.

Em síntese, não havia, antes da intervenção federal, um planejamento para que os OSP fossem empregados obedecendo a um padrão mínimo de qualidade. A ausência de adestramentos e a escassez de meios, aliadas à deficiência

na formação dos policiais, em particular aos que compunham as guarnições das UPP, desestimularam as instituições de segurança, que realizavam suas atividades sem obter êxito.

A atividade de inteligência foi uma das ferramentas disponíveis para que a intervenção federal desse resultado. Sem ela, a probabilidade de êxito seria muito pequena, aumentando a possibilidade do insucesso em todas as frentes. Ao analisar os resultados da intervenção, baseado apenas em dados tangíveis ao término do ano de 2018, verificou-se que quase todos os índices de violência foram diminuídos.

Um índice bastante importante, que necessitava ser diminuído, pois abalava o moral da

tropa da PMERJ, foi a quantidade de policiais militares mortos durante o ano. De acordo com o controle do Comando Conjunto, esse índice caiu cerca de 43%, quando comparado com os anos de 2017/2018.

Em todas as rotinas do Comando Conjunto, a atividade de inteligência teve prioridade. Assim, a missão foi cumprida e, nos dez meses de emprego das Forças Armadas no cumprimento da intervenção, não houve nenhum civil que tenha sido morto por dano colateral. O Comando Conjunto realizou suas missões baseadas na inteligência militar e o resultado não poderia ser diferente. Houve aumento na sensação de segurança e diminuição nos índices de violência. 

## Referências

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Gabinete de Intervenção Federal. **Diretriz de Planejamento da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Gabinete de Intervenção Federal. **Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (2ª Edição)**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Gabinete de Intervenção Federal. **Plano de Preparação da Transição Administrativa e Operacional na Área de Segurança Pública do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Gabinete de Intervenção Federal. **Plano de Gestão de Riscos**. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. **Decreta Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública**. Brasília, DF, 2018.

DALLA COSTA, J. M. P.; NEVES, L. P. "Prevenção de conflitos – Construção de Mecanismos de Segurança Regionais". Em: BRIGAGÃO, C. e MELLO, V. de C. **Diplomacia Cidadã**. Rio de Janeiro: Gramma, 2006, pp. 29-46.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas.** Estudos Avançados 21 (61), 2007.

Relatório nº 1 do Observatório da Intervenção, à deriva sem programa, sem resultado, 16 abr 2018.

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1895770->. Acesso em: 4 abr 2019.

---

## Notas

<sup>1</sup> Manda Brasa / Furacão da Cavalaria – Exercício surpresa de adestramento em patrulhas realizado por cadetes da AMAN e alunos da ESA. É uma atividade inopinada na qual os cadetes recebem uma missão de patrulha para planejar e executar.

<sup>2</sup> Gabinete de Intervenção Federal – Estrutura planejada pelo interventor federal com a finalidade de planejar o futuro da Segurança Pública do Rio de Janeiro.

<sup>3</sup> Operação Furacão – Nome dado às operações do Comando Conjunto desencadeadas no Rio de Janeiro, durante o período de GLO e intervenção federal. Ao término da intervenção, o Comando Conjunto já havia cumprido mais de 240 Operações Furacão.

<sup>4</sup> Carômetro – relação de fotos e características físicas de agentes perturbadores da ordem pública.

<sup>5</sup> KMZ – é um arquivo do Google Earth, daí sua extensão KMZ.

<sup>6</sup> Área de segurança integrada – foram criadas por meio da Resolução SSP nº 263, de 27 de julho de 1999, como parte de uma política de segurança pública que tinha por objetivo estreitar a ligação entre as polícias civil e militar, bem como destas com as comunidades abrangidas pelas AISPs por intermédio da gestão participativa na identificação e resolução dos problemas locais de segurança pública. Nesse sentido, cada AISPs foi estruturada com base nas áreas geográficas de atuação das polícias civil e militar ([www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=38](http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=38)).

<sup>7</sup> Contrainteligência – De acordo com o manual EB 70-MC-10.307, a atividade de contrainteligência tem por finalidade: impedir que uma força inimiga, real ou potencial, adquira conhecimentos sobre nossa ordem de batalha, situação em material, pessoal, planos, vulnerabilidades e possibilidades; proporcionar liberdade de ação para o Comando; contribuir para a obtenção da surpresa; impedir ou limitar as ações que possibilitem a força inimiga de obter a surpresa; impedir ou neutralizar as ações hostis que possam afetar o potencial de nossas forças.

# A atuação do Exército Brasileiro no semiárido brasileiro – os reflexos dos programas de combate à seca para a Força Terrestre, nas áreas operacional e psicossocial

*Jonny Ferreira Machado\**

## Introdução

Períodos de seca sempre existiram no Nordeste brasileiro, mas, com o adensamento populacional na região e a penetração da colonização portuguesa pelo sertão, a partir do século XVI, modificando a paisagem, com o avanço da pecuária e lavouras, a vulnerabilidade a este desastre natural começou a aumentar (DENYS; ENGLE; MAGALHÃES, 2016), atingindo uma área que, hoje, vai além da região Nordeste, o semiárido brasileiro. Nesse contexto, segundo Campos (2014), os primeiros arremedos de políticas públicas destinadas a reduzir a vulnerabilidade do Nordeste à seca tiveram início somente no final do século XIX.

De acordo com Figueiredo (BRASIL, 2014), desde a década de 1950, o Exército Brasileiro vem atuando efetivamente no semiárido brasileiro, participando de programas governamentais ou cooperando com outros órgãos federais, estaduais e municipais, com o objetivo de mitigar os efeitos da seca

no semiárido brasileiro, desastre natural (CEPED, 2013) que flagela milhares de nordestinos.

Atualmente, o Exército trabalha em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional no Projeto de Integração do São Francisco, Perfuração de Poços e Operação Carro-Pipa, no sentido de combater a seca na região do semiárido.

O Comando Militar do Nordeste (CMNE) é responsável pela gestão da Operação Carro-Pipa e, para isso, emprega organizações militares subordinadas e vinculadas ao próprio comando militar de área, as 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> Regiões Militares e as 7<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> Brigadas de Infantaria Motorizada (SANTOS, 2018).

Já a perfuração de poços no semiárido, atividade que complementa a Operação Carro-Pipa, envolve as organizações militares de engenharia (OM Eng) subordinadas ao 1º Grupamento de Engenharia, também integrante do Comando Militar do Nordeste. Cabe destacar que, atualmente, as OM Eng participam tanto da Operação Carro-Pipa quanto da perfuração de poços.

\* Cel Eng (AMAN/1992, EsAO/2000, ECEME/2009, CPEAEx/2019). Comandou o 4º Batalhão de Engenharia de Construção (2017/2018), sediado em Barreiras – BA.

Ambas as operações estão sendo realizadas no contexto das ações subsidiárias, previstas na Constituição Federal de 1988 e legislações complementares, e normatizadas em regramentos do Ministério da Defesa e do Exército Brasileiro. Ambas fazem parte do cenário de apoio à Defesa Civil e têm um “peso específico” considerável para a paz social, mas não fazem parte da missão principal do Exército. Portanto, este artigo tem por finalidade estudar essas ações subsidiárias e avaliar os seus reflexos para o preparo, emprego e imagem da Força Terrestre.

## O emprego do Exército Brasileiro em ações subsidiárias

As Forças Armadas, ao realizar atividades de cooperação em parceria com órgãos governamentais na esfera federal, estadual ou municipal, visando ao desenvolvimento nacional e bem-estar social, ações estas caracterizadas como subsidiárias, estão amparadas pelo artigo 142 da Constituição Federal do Brasil, de 1988, especificamente no parágrafo 1º, que dispõe que o preparo e emprego será definido em lei complementar.

No caso, trata-se da Lei Complementar Federal nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004 e pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, que dispõe sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para as operações de garantia da lei e da ordem e para as ações subsidiárias.

No âmbito do Ministério da Defesa, o *Livro Branco de Defesa Nacional* (2016) trata do emprego dos atores da Defesa Nacional, as Forças Armadas, nas ações subsidiárias, ressaltando que,

sem comprometer sua destinação constitucional, as Forças Armadas realizam atividades

conhecidas como ações subsidiárias e complementares com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento nacional e a defesa civil.

Ainda no âmbito do Ministério da Defesa, a Doutrina Militar de Defesa (DMD) (Brasil, 2007) caracteriza as atribuições subsidiárias desenvolvidas pelas Forças Armadas como emprego em situação de não guerra e estabelece que o emprego dessas Forças, em atribuições subsidiárias, deverá seguir a estratégia da presença, que é caracterizada pela capilaridade e capacidade de articulação das organizações militares no território nacional.

Por sua vez, o Exército Brasileiro, embasado nos regramentos legais, nos regimentos publicados pelo Ministério da Defesa e nas diretrizes e planejamentos estratégicos definidos pela Força, elabora portarias, normas e manuais que tratam do tema, como, por exemplo, a Portaria nº 2 do Estado-Maior do Exército, de 31 de janeiro de 2013 (*Manual de Campanha – Operações Interagências*), que traz a seguinte assertiva sobre as ações subsidiárias:

De natureza “não militar”, mas são levadas a efeito pelas Forças Armadas por razões socioeconômicas, esgotamento da capacidade do instrumento estatal responsável, insuficiência ou inexistência dessa capacidade na área onde se fazem necessárias essas atividades.

Assim, verifica-se que existe um arcabouço legal e regulatório sobre o emprego das Forças Armadas em ações subsidiárias, que começa na Carta Magna, passa pelos regramentos do Ministério da Defesa e se desdobra em normas e regulamentos das Forças Singulares. Mas qual a amplitude dessa atuação?

O *Livro Branco de Defesa Nacional* (Brasil, 2016), documento responsável por apresentar o assunto “Defesa” à população brasileira, destaca

que a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias contribui para diminuir o prazo de resposta do governo em situações de contingência, sendo que cada Força desempenha tarefas que lhe são próprias, cabendo ao Exército, por exemplo, as seguintes ações:

(sic *passim*) fiscaliza a produção e o comércio de produtos controlados; executa **obras de engenharia** em diversas regiões do País, participando ativamente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal; oferece **apoio em calamidades públicas, emergências sociais** e campanhas de saúde pública; **apoia, nos setores de saúde e educação**, as comunidades indígenas da região Amazônica por intermédio dos Pelotões Especiais de Fronteira; distribui água na região Nordeste; e fiscaliza e controla a produção e o comércio de material bélico. (grifo nosso)

Tanto o *Manual de Doutrina Militar de Defesa* (Brasil, 2007), no nível MD, quanto o *Manual de Doutrina Militar Terrestre* (Brasil, 2014), no nível Exército Brasileiro (EB), reforçam os conceitos do art. 16, 16-A e 17-A da Lei Complementar 97/1999, esclarecendo a amplitude das Atribuições Subsidiárias Gerais e Particulares que podem ser desenvolvidas pelo Exército Brasileiro.

Nas ações gerais, o Exército Brasileiro, por solicitações de órgãos governamentais, atua para atender demandas emergenciais diversas e planos e programas públicos, como as relacionadas com o desenvolvimento nacional, apoio à Defesa Civil, operações de paz e ajuda humanitária. Já no contexto das ações particulares, a Força contribui com os órgãos governamentais realizando ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, e obras e serviços de engenharia em cooperação com órgãos federais, estaduais e municipais.

Segundo o *Manual de Operações em Ambiente Interagências* (2013), documento do âmbito do Exército Brasileiro, responsável por orientar o preparo e o emprego de organizações militares da Força Terrestre em parceria com agências federais, estaduais e municipais, no País e no exterior, as ações subsidiárias compreendem: apoio à defesa civil, no atendimento a calamidades públicas; apoio da engenharia militar, em obras de infraestrutura do País; apoio a operações de busca e salvamento e evacuação de áreas em situações de emergência de civis; distribuição de donativos; desobstrução de vias; atendimento médico, entre outros.

O amplo espectro de atuação do Exército Brasileiro, no âmbito das atribuições subsidiárias, traduz a histórica integração da Força com a sociedade. Essa conexão encontra-se institucionalizada no Mapa Estratégico do Exército Brasileiro, onde se verifica, no ramo “Mão Amiga”, uma relevante entrega para sociedade: contribuir para o desenvolvimento sustentável e a paz social. Pode-se afirmar que, atualmente, tanto a população quanto setores do governo federal, estadual e municipal percebem no soldado um instrumento para buscar o êxito em suas ações governamentais ou mitigar calamidades públicas.

No âmbito do Exército Brasileiro, o Comando de Operações Terrestres (COTER) é o órgão responsável para orientar e coordenar o preparo e o emprego da Força Terrestre. No que tange às atribuições subsidiárias, particularmente aquelas ações de cooperação com o desenvolvimento nacional e apoio à defesa civil, o COTER, por meio da Chefia de Emprego da Força, é o responsável por expedir as diretrizes, estabelecendo as condições de emprego da Força Terrestre. Na estrutura da Chefia de Emprego da Força,

a Divisão de Coordenação Civil-Militar tem por missão coordenar o apoio da Força Terrestre nas atividades subsidiárias, excetuando-se as obras de engenharia de construção e as operações na faixa de fronteira.

## O Exército Brasileiro no apoio à Defesa Civil

A Constituição Federal (1988) determina que a União é responsável direta por legislar sobre a Defesa Civil<sup>1</sup>, pauta essa que, no Brasil e no mundo, vem ganhando cada vez mais importância.

Para buscar soluções mais efetivas no sentido de diminuir os efeitos dos desastres<sup>2</sup> e calamidades públicas<sup>3</sup> sobre a população, particularmente decorrentes de secas e inundações, conforme art. 21, item XVIII, o Governo Federal criou um Sistema de Proteção e Defesa Civil, por meio do Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988, com a finalidade de “pensar a defesa civil como instituição estratégica para redução de riscos de desastres” (UFSC, 2013), contribuindo para o processo de planejamento, articulação, coordenação e execução de programas, projetos e ações de proteção da defesa civil (Araújo, 2013). Na esteira de normas e resoluções publicadas pelo Governo Federal, desde a segunda metade do século XX (UFSC, 2013), para regular as ações do Estado em casos de desastres e calamidades públicas, em abril de 2012, foi publicada a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNP-DEC), por meio da Lei nº 12.608.

O Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio da Secretaria de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), é o principal agente articulador do SINPDEC, mantendo ligações laterais com órgãos do governo federal, inclusive o Ministério da Defesa, Comando do Exército e Comando de Operações Terrestres (COTER), e verticais com

órgãos estaduais e municipais, por meio de programas de prevenção, mitigação e preparação, operacionalizado por parcerias planejadas, ou por meio de parcerias extraordinárias, entre os interessados, para ações de resposta ou recuperação, os trabalhos de reduzir os riscos e efeitos de desastres que são desencadeados.

Para as Forças Armadas, particularmente o Exército Brasileiro, a presença da Força Terrestre em todo o território nacional também se reveste de importância para a defesa civil, pois a capilaridade, a prontidão e os meios em pessoal e material das organizações militares acabam se tornando uma valiosa e oportuna ferramenta de apoio, principalmente para as ações de resposta e recuperação para mitigar os efeitos dos desastres.

Com base na Constituição Federal de 1988, Lei complementar 97/99, Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005<sup>4</sup>, Política Nacional de Defesa Civil/1994<sup>5</sup> e Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005<sup>6</sup>, o Exército Brasileiro publicou a Portaria do Gabinete do Comandante do Exército nº 802, de 8 de novembro de 2006, que aprovou a Diretriz Estratégica de Apoio à Defesa Civil (BRASIL, 2006).

Ressalta-se que, baseado nessa diretriz, as ações executadas pela Força Terrestre devem ser consideradas transitórias e episódicas. Ademais, a portaria determina que são atribuições do Exército Brasileiro no apoio à defesa civil: cooperar com as ações de resposta aos desastres e reconstrução e em ações de busca e salvamento; participar de atividades de prevenção e reconstrução e apoiar as ações de Defesa Civil com pessoal, material e meios de transporte. A Diretriz estabeleceu também que o COTER é o responsável por coordenar o emprego da Força Terrestre (F Ter) nas ações de defesa civil desencadeadas

pelos Comandos Militares de Área (C Mil A), devendo, para isso, manter as ligações necessárias com os integrantes do SINPDEC.

Ainda de acordo com a diretriz, o emprego do Exército Brasileiro em apoio ao SINPDEC será realizado em duas situações distintas: eventos planejados e eventos emergenciais. Nos eventos planejados, a Força Terrestre, por meio de suas organizações militares, apoiará as comissões estaduais e municipais de defesa civil no planejamento, ações de prevenção e preparação dos municípios, com o objetivo de mitigar suas vulnerabilidades aos possíveis desastres. Já nos eventos emergenciais, como, por exemplo, na ocorrência de um desastre que necessite de resposta imediata, as Organizações Militares, se acionadas pela defesa civil estadual ou municipal, poderão disponibilizar meios em pessoal e material para atender à solicitação de apoio para reduzir os efeitos do desastre, após a verificação das necessidades, oportunidade das ações e disponibilidade de recursos (pessoal e material). Com oportunidade, o COTER emitirá diretrizes e orientações específicas.

Menegatto (2016) destaca que, mais recentemente, o Exército Brasileiro emitiu a Nota de Coordenação Doutrinária sobre Operações de Ajuda Humanitária nº 01/2014 – Centro de Doutrina do Exército/Estado-Maior do Exército, em 10 de abril de 2014, que se encontra alinhada com o Plano de Emprego das Forças Armadas em Desastres/2013, e tem como objetivo estabelecer a concepção doutrinária para o emprego de tropas do EB em Operações de Ajuda Humanitária<sup>7</sup>, tanto em território nacional como no exterior. No mesmo ano, o COTER emitiu a Diretriz de Planejamento de Ações Subsidiárias nº 01 – Emprego do Exército Brasileiro em

Ações de Apoio à Defesa Civil, com a finalidade de orientar os Comandos Militares de Área na coordenação, no planejamento e na execução dessas atividades (MENEGATTO, 2016).

Assim, pode-se inferir que o emprego da Força Terrestre em operações dessa natureza – nas quais se busca uma coordenação das ações entre os envolvidos – sendo uma missão constitucional e de repetição constante, passou a receber uma atenção especial por parte da instituição, na intenção de otimizar procedimentos, visando promover um trabalho eficiente, conjunto e harmonioso do Exército com os diversos órgãos federais, estaduais e municipais, de forma a contribuir para o êxito da missão.

## **Semiárido brasileiro, um desafio histórico**

Cenário deste artigo, o semiárido brasileiro, que já abrange grande parte da Região Nordeste e o centro-norte do Estado de MG, totalizando 1.262 municípios atualmente, conforme Resoluções do Conselho Deliberativo da Sudene de nº 107, de 27 jul 2017 e de nº 115, de 23 nov 2017, na verdade, traz um histórico de grande sofrimento para a população vulnerável local, provocado pela escassez hídrica.

O Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil<sup>8</sup> (CEPED/UFSC) enfatiza que, a partir do século XVI, começaram a ser registradas as primeiras secas no Brasil, sendo que, na região do Nordeste, já foram registradas mais de 120 secas no semiárido brasileiro.

A partir do início do Sec. XX, buscou-se amenizar os efeitos da seca no semiárido brasileiro por meio de políticas públicas, operacionalizadas por órgãos federais, mas foi somente a partir da década de 1960, que o governo federal começou a desenvolver, de forma mais articulada, o

emprego da defesa civil, organizando, emitindo diretrizes, criando sistemas e elaborando políticas setoriais para prevenir, responder e recuperar os efeitos dos desastres naturais.

Nesse contexto, as Forças Armadas, e particularmente o Exército Brasileiro, começaram a atuar no semiárido com maior efetividade, a partir da década de 1950, quando especificamente foram criadas organizações militares de engenharia, pertencentes ao 1º Grupamento de Engenharia, para construir obras rodoviárias e contra as secas (OLIVEIRA, 1996).

Hoje, o Exército Brasileiro continua colaborando com órgãos do governo federal, estadual e municipal por meio de apoios e parcerias, como, por exemplo, a participação de batalhões de engenharia na perfuração de poços artesianos no semiárido e o emprego de organizações militares de todo o Comando Militar do Nordeste na fiscalização da distribuição emergencial de água potável no semiárido.

## O emprego do Exército Brasileiro na Operação Carro-Pipa

A origem da parceria entre Exército e Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) para mitigar os efeitos da seca sobre os flagelados do semiárido remonta a 1988, quando ocorreu a celebração de um convênio entre a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e o então Ministério do Exército.

O Comando de Operações Terrestres foi o gestor do Exército Brasileiro nesse convênio, que definia ações como: apoio às atividades logísticas de outros órgãos federais envolvidos, garantia da lei e da ordem, prevenção de confrontos, realizações de ações cívico-sociais, transporte, segurança e distribuição de alimentos e execução de obras emergenciais de engenharia.

Atualmente, a Operação Carro-Pipa é o escopo de uma cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio da Secretaria de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), e o Exército Brasileiro. A última versão da parceria foi operacionalizada, em março de 2019, no valor de R\$ 1.066.622.560,69 (um bilhão, sessenta e seis milhões, seiscentos e vinte dois mil, quinhentos e sessenta reais e sessenta e nove centavos), de forma a viabilizar a distribuição de água potável às populações rurais e urbanas dos municípios englobados no semiárido brasileiro, totalizando 822 municípios<sup>9</sup> do semiárido brasileiro, pelo prazo de 12 meses.

Nesse instrumento de parceria, consta como objetivo da Operação Carro-Pipa (OCP): complementar as ações dos estados e municípios na área de atuação do Ministério da Integração Nacional (atual MDR), na distribuição de água potável às populações rurais e urbanas dos municípios englobados no semiárido brasileiro, e traz, como justificativa: dar cobertura às despesas decorrentes das OM empregadas no programa, não havendo, portanto, qualquer referência ao adestramento da tropa que participa da operação. A decisão pela inclusão e exclusão de municípios da Operação Carro-Pipa é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional, cabendo às Organizações Militares Executoras (OME), após acionadas pela cadeia de comando, apenas ligarem-se com os municípios para efetivarem os atos do MDR.

O Comando Militar do Nordeste (CMNE), por meio do Escritório de Coordenação da Operação Carro-Pipa, é o responsável por coordenar todas as atividades relativas à operação, empregando as 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> Regiões Militares e as 7<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> Brigadas de Infantaria Motorizada. As

Regiões Militares e Brigadas, por sua vez, empregam suas organizações militares subordinadas e vinculadas, no total de 28 OME, para cumprir a missão de fiscalizar a distribuição emergencial de água potável no semiárido brasileiro. A força de trabalho empregada diariamente, caracterizada pelo efetivo que trabalha nos escritórios da OCP e nas equipes de fiscalização das OME, totaliza cerca de 900 homens. Esse efetivo não considera os militares e civis de diversas seções das OME, como Seção de Licitações e Contratos, Almoxarifado, Seção de Pessoal, entre outras, que trabalham indiretamente para a operação.

As OME realizam o processo licitatório para a contratação do pipeiro, celebram e gerenciam o contrato, inspecionam os carros-pipa, acompanham a execução da distribuição da água se utilizando de equipamentos e *softwares* de monitoramento em tempo real do carro-pipa. Além desse monitoramento remoto, as OME mantêm equipes de fiscalização percorrendo os municípios sob sua responsabilidade diariamente, de forma a verificar os mananciais, o estado e a condução dos carros-pipa, as condições das cisternas e a satisfação dos usuários.

A envergadura do esforço para mitigar esse desastre natural certamente fica evidenciado pelo grande aporte de recursos de toda ordem que a OCP recebeu nos últimos dez anos, cerca de 7,2 bilhões de reais. Ressalta-se a disponibilização de recursos extraordinários para o Ministério da Defesa, em 2012 e 2013, no valor aproximado de 300 milhões de reais, para aquisição de viaturas e equipamentos para as organizações militares executoras realizarem a distribuição de água potável diretamente, em situações extraordinárias, como ocorreu nas greves de pipeiros, em Alagoas, em 2013, e no Piauí, em 2017.

Convém destacar que o programa eleva o bem-estar, nos campos social e moral, da população vulnerável dessa área, vítima da insegurança hídrica. Além disso, indiretamente, promove uma movimentação econômica importante na região do semiárido, gerada pela contratação de pipeiros pelo Exército Brasileiro. A participação da Força Terrestre na operação está consolidada em termos de legislação e processos, possibilitando uma segurança e efetividade consideráveis na condução das ações, repercutindo positivamente na reputação do EB na região NE.

## Reflexos para o preparo, emprego e imagem da Força Terrestre

O Comando Militar do Nordeste (CMNE) tem uma área de responsabilidade que abrange oito estados da região Nordeste, no caso AL, BA, CE, PB, PE, PI, RN e SE. Esse espaço geográfico de 1.222.354,35 km<sup>2</sup> é caracterizado por possuir 24% da população brasileira e 28% dos municípios existentes no País.

A despeito dos avanços econômico-sociais alcançados pela região, nos últimos anos, ainda existem muitas deficiências estruturais e falhas na execução de políticas públicas que afetam, particularmente, as áreas de saúde, emprego e educação, refletindo em índices de desenvolvimento humano (IDH), que se destacam por serem, em sua quase totalidade, os menores do país<sup>10</sup>.

A violência que assola o país, traduzida pela taxa de homicídios no Atlas da Violência 2019<sup>11</sup>, na Região NE, é expressa por elevados índices, que crescem continuamente, fato que, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, é explicado pela migração do crime organizado para a região, com

especial influência do Primeiro Comando da Capital (PCC) e do Comando Vermelho (CV).

A missão<sup>12</sup> do Comando Militar do Nordeste expressa fielmente sua histórica responsabilidade com a região e a vocação de suas organizações militares:

Colaborar com o Exército Brasileiro, mantendo-se em permanente estado de prontidão, devendo estar preparado para contribuir com a garantia da: soberana nacional, realizando operações de Defesa da Pátria, prioritariamente em **sua área de responsabilidade ou em qualquer parte do território nacional** como **Força de Emprego Geral**; dos poderes constitucionais; da **lei e da ordem** e no desempenho de suas **atribuições subsidiárias**, cooperar com o desenvolvimento regional e a Defesa Civil e ficar em condições de participar de operações internacionais.

Particularmente, no que diz respeito à sua missão, podemos ter uma noção adequada da atuação do CMNE, ao considerarmos: que, nos últimos trinta anos, empregou tropas em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em 30 oportunidades; que, desde 1998, colabora com governo federal na execução da Operação Carro-Pipa; e que as operações de engenharia, na sua área de responsabilidade, vêm executando importantes obras de infraestrutura, desde o final da década de 1950.

Segundo a Concepção Estratégica do Exército – SIPLEX/2017, as organizações militares (OM) do Nordeste estão enquadradas como Força de Emprego Geral (F Emp Ge) e são fundamentais para as estratégias de presença<sup>13</sup> e dissuasão<sup>14</sup>. Baseado no grupo de emprego<sup>15</sup> (Força de Emprego Geral), a vocação das Grandes Unidades do CMNE está voltada para Operações Convencionais, no contexto da Defesa da Pátria, e Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Além disso, as brigadas possuem especificidades com relação

ao ambiente operacional: enquanto a 7ª Bda Inf Mtz está voltada para o ambiente de caatinga, a 10ª Bda Inf Mtz está destinada a atuar no Teatro de Operações Marítimo (TOM) e na caatinga.

Como cada Comando Militar de Área possui características próprias no que diz respeito ao emprego, história, extensão e tipo de fronteira, relevo e vegetação, desenvolvimento socioeconômico entre outras, a instrução militar<sup>16</sup> para preparar e adestrar as tropas para aquele ambiente operacional é personalizada, ou seja, as características do ambiente operacional do Cmdo Mil A e a forma de emprego de suas organizações militares condicionam seu preparo. O Sistema de Instrução Militar do Exército Brasileiro (SIMEB), elaborado pelo COTER, é o dispositivo que estabelece os fundamentos e a sistemática do preparo e adestramento da Força Terrestre.

A Concepção de Preparo e Emprego do Exército (Brasil, 2018), por sua vez, esclarece que o ano de instrução será particularizado, permitindo maior flexibilidade para os grupos de OM que têm missões comuns, em termos de atribuições subsidiárias ou vocação específica para determinado tipo de emprego em operações de não guerra.

As organizações militares operacionais do CMNE, no decorrer do ano de instrução, além da preparação para a realização de operações convencionais de defesa externa, devido à vocação do Cmdo Mil A, necessitam priorizar as instruções de garantia da lei da ordem, com o objetivo de manterem em permanente estado de emprego as frações componentes da Força Guararapes, tropa adestrada, integrada por militares do efetivo profissional das organizações militares do CMNE.

Considerando a situação do CMNE, com relação à condução da Operação Carro-Pipa e o emprego de suas tropas em Operações da Garantia da Lei e da Ordem, Santos (2018) faz a seguinte

afirmação, ao tratar da flexibilização da instrução militar prevista na Concepção do Preparo e Emprego do Exército (2018):

O COTER, verificando essa dificuldade das OM, sob o viés da necessidade do emprego na Op GLO, no PIM 2017, estabeleceu um cronograma de instrução desconstruído dando mais autonomia, adaptabilidade e flexibilidade às OM executoras. Entretanto, essa ação não resolveu o problema do emprego das OM operacionais na Op Carro-Pipa que ocorre durante todo o ano “de janeiro a janeiro”.

Esta dificuldade é reforçada por Mello e Gomes (2018):

... fica evidenciado que as atividades a serem desenvolvidas no preparo e emprego da tropa necessita de uma carga horária extensa e exige a participação de todo o efetivo de profissionais. Fato esse que, em parte, é dificultado devido à necessidade do emprego de parcela desses militares no desenvolvimento da Operação Carro-pipa.

Se, por um lado, não podemos deixar de reconhecer que a participação do Exército na operação possibilitou a aquisição de viaturas e equipamentos, colaborando para a operacionalidade das organizações militares executoras, por outro lado, os efeitos indiretos e indesejados na instrução militar acabam comprometendo o objetivo de se alcançar o desempenho operacional previsto da OM, a despeito dos esforços do COTER em flexibilizar o ano de instrução, por exemplo.

Em consulta realizada ao Comando do CMNE, indagou-se qual o reflexo para o preparo e emprego das organizações militares executoras envolvidas na Operação Carro-Pipa. A resposta, emitida por meio do Centro de Coordenação de Operações (CCOp), reforça que a participação da tropa

do CMNE na Operação Carro-Pipa, nas condições atuais, restringe a atividade de preparo da tropa do CMNE, na medida em que uma quantidade razoável de militares é empenhada naquela atividade subsidiária, prejudicando o preparo e o emprego e, como consequência, comprometendo a operacionalidade do Comando Militar de Área.

Mello e Gomes (2018) se mostram alinhados com a resposta do Comando Militar do Nordeste:

O EB possui toda a sua metodologia de ensino pautada em Programas de Instrução direcionados para preparação do combatente, a fim de atender o Sistema de Instrução Militar do Exército, isto é, ao adestramento da Força Terrestre como instrumento de combate. Para isso, se faz necessário ter um mínimo de carga horária de instrução e de exercícios práticos de adestramento da tropa, o que é, em parte, **prejudicado** pelo sistemático emprego de profissionais na Operação Carro-Pipa (OCP). (grifo nosso)

Se os reflexos da OCP para o preparo e emprego da tropa indicam um comprometimento da operacionalidade, por outro lado, os efeitos para a imagem da Força também são nítidos e bastante favoráveis.

Mello e Gomes (2018) avalizam a relevância da operação para a população vulnerável:

O alcance social do programa é inquestionável. Durante inspeções das equipes de fiscalização, observa-se o elevado nível de satisfação das pessoas beneficiadas com o Projeto, que podem, durante os meses mais secos do período de estiagem, dispor de água de boa qualidade e em quantidade suficiente para atender as necessidades básicas da família.

Em estudo realizado por Amorim e Andrade (2017) sobre a Operação Carro-Pipa desenvolvida pelo 72º BIMtz, sediado em Petrolina – PE,

verificou-se que a avaliação da atuação do Exército Brasileiro na operação obteve 86% de conceito *muito bom*.

Assim, com relação à imagem da Força, não há dúvida de que o trabalho desenvolvido pelo Exército Brasileiro na Operação Carro-Pipa colabora para abrandar o sofrimento do sertanejo atingido pelo flagelo da estiagem e seca e, como reflexo, contribui para reforçar a confiança da sociedade nordestina na Força.

## O emprego do Exército Brasileiro na Operação Semiárido

Com início em maio de 2016, a um custo aproximado de 16 milhões de reais, a Operação Semiárido é resultado de uma parceria do Exército Brasileiro com o Ministério do Desenvolvimento Regional. O Comando Militar do Nordeste, em ligação com COTER e MDR, coordena a execução das perfurações, que estão sob a responsabilidade do 1º Grupamento de Engenharia, com base no banco de dados da Operação Carro-Pipa.

O Instrumento de Parceria<sup>17</sup> celebrado entre EB e MDR esclarece o objeto da cooperação:

Execução da Operação de Perfuração Emergencial de Poços (OPEP), para 400 poços instalados em atendimento à população afetada pelos desastres de seca e estiagem. A OPEP compreende a visita técnica, perfuração e instalação emergencial de poços.

O documento esclarece ainda que o objetivo da parceria é complementar a ação dos estados e municípios na disponibilização emergencial de água à população afetada por seca ou estiagem, promovendo a eficiência da Operação Carro-Pipa.

Nesse escopo, cabe ao 1º Grupamento de Engenharia gerenciar todo o trabalho, que é executu-

do pelas suas organizações militares de engenharia: 1º Batalhão de Engenharia de Construção, 2º Batalhão de Engenharia de Construção, 3º Batalhão de Engenharia de Construção, 4º Batalhão de Engenharia de Construção e 7º Batalhão de Engenharia de Combate.

Desde a década de 1950, com a criação do 1º Grupamento de Engenharia e suas organizações militares subordinadas, o Exército Brasileiro desdobra-se para atender, não somente as necessidades de infraestrutura do Nordeste, mas também as populações atingidas pelas calamidades públicas na região. Figueiredo (2014) nos esclarece o objetivo da criação das organizações militares de engenharia na região NE e destaca a diversidade de obras hídricas executadas na região:

Os batalhões foram criados com a finalidade de executar obras rodoviárias e contra as secas no Nordeste, empenhando-se desde 1955 na execução de diversificadas obras hídricas. Desde o engajamento nas obras hídricas, construiu açudes de pequeno, médio e grande porte, barragens de concreto, aguadas, barreiros, poços tipo amazonas, cacimbões, canal adutor, cisternas, sistema de abastecimento de água, estação de tratamento de água, estação elevatória, reservatórios de compensação, restauração de diques, projetos de irrigação, perfuração e instalação de poços tubulares e transposição de canais fluviais.

Além das obras hídricas, o 1º Grupamento de Engenharia (Gpt E) sempre participou de programas de governo destinados a diminuir o sofrimento causado pela seca no semiárido brasileiro. Particularmente, a partir da década de 1980, iniciativas pontuais do governo federal são apoiadas pelos batalhões de engenharia (FIGUEIREDO, 2014), e atualmente essas mesmas organizações militares, que executam obras rodoviárias e

perfuram e instalam poços, também estão sendo empregadas na Operação Carro-Pipa.

Para a Operação Semiárido, o 1º Gpt E dispõe de 15 perfuratrizes distribuídas pelas organizações militares de engenharia subordinadas. Esses equipamentos fazem parte do pacote de aquisições de equipamentos e viaturas viabilizada pela Lei nº 12.728, de 18 out 2012, a mesma que possibilitou a compra de caminhões-pipa.

Normalmente, cada batalhão trabalha com até duas equipes de perfuração de poços desdobradas no terreno e uma equipe de instalação. As equipes perfuram poços em locais pré-definidos pelo CMNE, em coordenação com COTER e MDR, contribuindo, assim, com a Operação Carros-Pipa na diminuição dos custos com a contratação de pipeiros e proporcionando mais segurança hídrica e bem-estar para a população dos municípios atendidos.

No contexto específico da Operação Semiárido, até abril de 2019, as OM Eng do 1º Gpt E perfuraram 593 poços, 193 a mais que o previsto no instrumento de parceria, contudo nem todo poço perfurado é viável em termos de vazão e potabilidade. Nesse sentido, respeitando os recursos previstos no Plano de Trabalho, o resultado alcançado pelo 1º Gpt E foi de 304 poços com vazão de água adequada e potabilidade com padrões mínimos para correção, viabilizando, portanto, a instalação dos poços. Convém destacar, ainda, que estão sendo empregados inclusive dessalinizadores para a correção da potabilidade da água.

A expectativa do CMNE é de que, até o final da Operação Semiárido, será possível substituir 123 pontos de abastecimento (cisternas) de pipeiros, o que deverá significar uma economia anual de R\$ 6.497.560,00 (seis milhões, quatrocentos e noventa e sete mil e quinhentos e sessenta reais) para a Operação Carro-Pipa.

## Reflexos para o preparo, emprego e imagem da Força Terrestre

Em situações de guerra, a engenharia deve apoiar a Força Terrestre na aplicação do poder militar em sua mais tradicional missão, a defesa da Pátria. Já em situações de não guerra, a engenharia coopera com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social, realizando projetos, obras e assistência técnica em patrimônio imobiliário e meio ambiente, de forma a atender órgãos federais, estaduais, municipais e, excepcionalmente, a iniciativa privada, além de atendimento à sociedade no apoio às ações de defesa civil.

O preparo operacional da tropa do Exército Brasileiro para cumprir suas missões em situação de guerra ou não guerra está embasado na capacitação por meio do ensino profissional do Exército, englobando particularmente o Sistema de Instrução Militar do Exército Brasileiro (SIMEB). No caso da tropa de engenharia e particularmente os integrantes de uma equipe de perfuração e instalação de poço artesiano de uma organização militar de engenharia, a atividade exige militares qualificados em operação de perfuratriz, compressor de ar, mecânico, motociclista, eletricista predial, pedreiro entre outros.

O SIMEB enquadra os batalhões de engenharia de construção de forma específica com relação à instrução militar, determinando que a instrução individual básica e de qualificação devem ocorrer em sua totalidade, mas que o período de adestramento deverá ser desenvolvido segundo um programa que considere as peculiaridades da OM e as restrições impostas pela conjuntura vigente.

O batalhão de engenharia, particularmente de construção, qualifica e adestra seus efetivos em trabalhos técnicos relacionados à execução

de projetos, operação e manutenção de equipamentos de terraplenagem e máquinas fabris, emprego de ferramentas e meios de medição e construção e outras atividades técnicas, necessitando, para isso, de equipamentos, viaturas e ferramentas disponíveis, além de insumos diversos, como diesel, óleos, pneus, bateria, cimento, areia, tinta, entre outros, os quais, normalmente, não são disponibilizados pela cadeia de suprimento do EB de forma adequada.

A solução encontrada para se atingir o desempenho operacional previsto é a participação desses batalhões em operações de engenharia para atender instrumentos de parceria entre o Exército Brasileiro e órgãos do governo federal, estadual e municipal. Além de possibilitar a aquisição de equipamentos pesados, máquinas fabris e viaturas, a parceria prevê a aquisição de insumos para a obra, recursos para capacitações específicas, atendimento limitado de despesas indiretas do batalhão e manutenção de determinadas instalações da OM. Convém ressaltar que, ao fim da obra, esses equipamentos e ferramentas, por exemplo, são incorporados ao patrimônio das organizações militares, ou seja, promove o reequipamento dos batalhões e colabora com a manutenção de sua operacionalidade.

Na execução do instrumento de parceria, toda a organização militar de engenharia se adestra em uma operação real: o comandante da OM emprega seu estado-maior, o oficial de logística coordena a entrega de insumos, o engenheiro da obra acompanha a sua execução técnica, o operador de motoniveladora realiza o nivelamento de um corpo estradal, o mecânico e o lubrificador realizam a manutenção diária dos equipamentos pesados da obra.

A missão do 1º Grupamento de Engenharia se traduz em prover mobilidade, contramobilidade,

proteção e apoio geral de engenharia, inclusive relacionado ao meio ambiente, obras militares, patrimônio imobiliário e logística do material de engenharia ao Comando Militar do Nordeste e, **subsidiariamente, cooperar com a defesa civil e com o desenvolvimento nacional**, realizando **obras de cooperação** por intermédio **de convênios com órgãos da administração pública federal, estadual e municipal**.

Esse é o contexto exato da Operação Semiárido, que o 1º Gpt E desenvolve com seus batalhões de engenharia. As OM qualificam seus efetivos e empregam seus equipamentos e especialistas na perfuração e instalação de poços em situação real de apoio à defesa civil em parceria com o MDR, possibilitando o adestramento do efetivo nessa tarefa e, por conseguinte, colaborando com a manutenção da operacionalidade do grupamento.

A assertiva sobre o adestramento da tropa pode ser verificada na justificativa do Exército Brasileiro para celebrar o acordo, constante no instrumento de parceria:

O presente instrumento de parceria é justificado pela necessidade da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) viabilizar o atendimento emergencial de água à população afetada por seca ou estiagem e dar cobertura às despesas das Organizações Militares executors da OPEP nos municípios indicados para realização de visita técnica. **O Exército Brasileiro**, da mesma forma, **necessita adestrar** seus quadros com a finalidade de manter um nível elevado de **capacitação operacional na área de engenharia**, de forma permanente ajustada à Doutrina Militar Terrestre, para atuar eficazmente no apoio às operações logísticas. (grifo nosso)

Na Operação Semiárido, as capacidades adquiridas pelos militares na fase de preparo são

colocadas em prática na execução da perfuração e instalação de poços, ou seja, o emprego ocorre de forma coerente com a formação do militar da arma de engenharia. Assim, ao realizar essa operação, as organizações militares de engenharia, além de apoiar a população, promovem o reequipamento da OM, adestram suas equipes de perfuração e instalação de poços, qualificam novas equipes de trabalho, mantendo e aperfeiçoando a sua capacidade técnico-operacional em missões dessa natureza.

Não se pode deixar de salientar que, além da Operação Semiárido, o envolvimento dos batalhões de engenharia do 1º Gpt E é consideravelmente maior no combate à seca, devido ao fato dessas OM também participarem da Operação Carro-Pipa, o que acaba refletindo negativamente na instrução militar e criando limitações para o emprego da tropa de engenharia nas obras.

No tocante à imagem da Força, é patente que a engenharia militar é um representante de peso da “Mão Amiga” do Exército Brasileiro, com destaque para a região NE, onde, desde a década de 1950, vem promovendo a paz social em trabalhos característicos de ajuda humanitária e desenvolvimento nacional (FIGUEIREDO, 2014).

Nessa operação, não poderia ser diferente. Ao executar esses trabalhos, o Exército, por meio de sua engenharia, cria uma conexão direta com a população vulnerável, possibilitando que soldado e cidadão estabeleçam um sentimento mútuo de respeito, consideração, confiança e admiração, que gera vínculos duradouros, uma das premissas das Diretrizes do Comandante do Exército em 2019:

Todos os esforços devem ser realizados no sentido de fortalecer a imagem do Exército Brasileiro como uma instituição de Estado, **totalmente integrada à sociedade** da qual faz parte. (grifo nosso)

## Conclusão

Por fim, podemos inferir que, apesar de o Exército Brasileiro ser preparado para o emprego na defesa da pátria, colaborar para atender as demandas da sociedade brasileira tornou-se uma rotina histórica. Na verdade, a população brasileira, principalmente a mais vulnerável, já conta com a participação de sua Força Terrestre para lhe trazer algum bem-estar ou esperança, seja nas áreas de saúde, segurança ou economia, por exemplo.

Ambas as operações – Carro-Pipa e Semiárido – são importantes para a população afetada pela estiagem e seca no semiárido brasileiro, pois têm grande alcance social em termos de resgate da autoestima e da dignidade humana. Além disso, no caso da OCP, ocorre uma maior percepção do resgate da autoestima, devido à movimentação do comércio provocado pela renda auferida pelos pipeiros.

Ambas as operações são relevantes porque colaboram para fortalecer a integração do Exército com a sociedade brasileira e reforçar o conceito do “Braço Forte, Mão Amiga”. É importante destacar que essa relação, fundamentada na confiança que a população tem em sua Força Terrestre, acaba agregando grande valor à imagem do Exército Brasileiro.

Quando, porém, constatamos os reflexos para o preparo e emprego, observamos que as operações são díspares. Enquanto, na Operação Semiárido, a instrução militar é coerente e voltada para o emprego na atividade-fim dos batalhões de engenharia, na Operação Carro-Pipa, os efetivos e rotinas empregados comprometem o adestramento para as operações convencionais relacionadas à defesa da pátria e ao adestramento e emprego em operações da garantia da lei e da ordem.

Um aspecto que reforça essa percepção são as justificativas diferenciadas que pautam os respectivos instrumentos de parceria assinados

entre MDR e EB. Somente no Instrumento de Parceria da Operação Semiárido consta que a justificativa para a participação do Exército Brasileiro na parceria é o adestramento da tropa, nesse caso, dos batalhões de engenharia.

Portanto, verifica-se a necessidade de racionalizar o emprego das organizações militares do CMNE na Operação Carro-Pipa, de forma a encontrar o equilíbrio necessário de participação para não comprometer o adestramento e o emprego das tropas na atividade-fim.

As soluções são várias. O EB poderia, por exemplo, propor ao MDR priorizar a perfuração e instalação de poços, em parceria com órgãos federais, estaduais e municipais, de forma a diminuir a contratação de pipeiros por parte das OME/CMNE, diminuindo os encargos da OCP e beneficiando a instrução militar, particularmente o adestramento, inclusive dos batalhões de engenharia do 1º Gpt E.

Outra solução seria propor ao MDR expandir as parcerias de execução da OCP para os governos estaduais e municipais, podendo ocorrer gradativamente a substituição das OME/CMNE pelas es-

truturas estaduais e municipais, sendo uma opção manter um valor adequado de tropa empenhada para adestramento junto à defesa civil e valorizar a integração com a população do semiárido brasileiro.

Tudo leva a crer que a razoabilidade da manutenção do Exército Brasileiro na OCP passa pelo equilíbrio. O Exército Brasileiro deve buscar o equilíbrio, com o objetivo de que o “braço forte e a mão amiga” sejam efetivos, tanto em prol da Defesa, quanto em benefício da Paz Social da Nação. Um equilíbrio que permita à Força Terrestre cumprir suas missões, seguindo as premissas determinadas pelo seu comandante, em suas Diretrizes (Brasil, 2019):

O objetivo precípua do Exército é a manutenção **de elevados níveis de prontidão, a fim de atender às diversas demandas da sociedade brasileira** na defesa contra ameaças externas, na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) ou nas missões subsidiárias que nos são atribuídas. Devemos zelar para que o cidadão brasileiro mantenha a **elevada confiança no “braço forte” e na “mão amiga”** do seu Exército. (grifo nosso) 

## Referências

AMORIM, Bárbara Alves de; ANDRADE, Wagner Augusto de. **A funcionalidade da operação carro-pipa no período de abril de 2016 a março de 2017 à luz do princípio da eficiência.** Petrolina – PE. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/58056/a-funcionalidade-da-operacao-carro-pipa-no-periodo-de-abril-de-2016-a-marco-de-2017-a-luz-do-princípio-da-eficiencia>. Acesso em: 3 fev 2019.

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

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520 – Informação e Documentação – Citações em Documentos – Apresentação.** Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www2.uesb.br/biblioteca/wp-content/uploads/2016/05/NBR-10520-CITA%C3%87%C3%95ES.pdf>> Acesso em: 10 jan 2019

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. 2016.** Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd\\_end.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf). Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional. 2016.** Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/LBDN.pdf>. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. CEPED. Atlas brasileiro de desastres naturais: 1991 a 2012. **Secretaria Nacional de Defesa Civil**, p. 126, 2013. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br/paginas/atlas/>. Acesso em: 21 jan 2019.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97** (art. 16), de 9 de junho de 1999, modificada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004 e Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 (dispõe sobre as Normas Gerais para a Organização, o Preparo e o Emprego das Forças Armadas).

BRASIL. Exército. **Diretriz do Comandante do Exército 2019.** Edição 2019. Edição única. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/documents/10138/9474894/DIRETRIZ+DO+COMANDANTE+DO+EXÉRCITO+2019+OTIMIZADO.pdf/eca42421-8af4-ddfa-e94a-0572f280c37b>. Acesso em: 16 set 2019.

BRASIL. Exército. **Portaria nº 2 do Estado-Maior do Exército, de 31 de janeiro de 2013** – Manual de Campanha – Operações Interagências, (EB20-MC-10.201), 1ªEdição. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=1132&act=bre>. Acesso em: 2 abril 2019.

BRASIL, Exército. **Portaria nº 122-COTER, de 6 de novembro de 2018.** Aprova a Concepção de Preparo e Emprego da Força Terrestre (EB70-D-10.002), 1ª Edição, 2018.

BRASIL, UFSC. **Capacitação básica em Defesa Civil**/Textos: Janaína Furtado; Marcos de Oliveira; Maria Cristina Dantas; Pedro Paulo Souza; Regina Panceri ].-2.edição-Florianópolis:2013.122p. Disponível em: <http://www.cepel.ufsc.br/wp-content/uploads/2012/01/Livro-Texto-Curso-de-Capacitação-Básica-em-Defesa-Civil-2º-Edição.pdf>. Acesso em: 13 maio 2019.

CAMPOS, José Nilson B. **Secas e políticas públicas no semiárido:** ideias, pensadores e períodos. 2014. 24 f. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142014000300005&lng=em&nrm=so&tlang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142014000300005&lng=em&nrm=so&tlang=pt). Acesso em: 3 mar 2019.

DE NYS, E.; ENGLE, N. L.; MAGALHÃES, A. R. **Secas no Brasil: política e gestão proativas** – Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos; Banco Mundial, 2016 .292p. Disponível em: [https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/seca\\_brasil-web.pdf](https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/seca_brasil-web.pdf). Acesso em: 2 jan 2019.

FIGUEIREDO, Washington Machado de. **A engenharia do exército na construção do desenvolvimento nacional.** Departamento de Engenharia e Construção, 2014. Tomo 1, 294 p. Disponível em: <http://www.dec.eb.mil.br/index.php/en/livro-engenharia>. Acesso em: 21 maio 2019.

MELLO, Luciano da Silva e GOMES, Celso. **Capacitação de Militares do Exército Brasileiro nas atividades de fiscalização da Operação Carro-Pipa no Semiárido Nordestino.** 2018. 22 p. Disponível em: <http://www.bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/3165>. Acesso em: 12 mar 2019.

MENEGATTO, Ricardo Teixeira. **O emprego da Engenharia nas ações subsidiárias de apoio à Defesa Civil como forma de apoio às Operações de Informação**. 2016. 60 f. Disponível em: <http://redebie.decex.eb.mil.br/biblioteca/>. Acesso em: 22 jan 2019.

OLIVEIRA, Francisco Manuel Mercês de. **Atuação do Exército Brasileiro no combate aos problemas das secas no semiárido nordestino**: situação atual e sugestões para o futuro. Rio de Janeiro: ECEME, 1996. 52 p. Disponível em: Biblioteca da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército: Acesso em: 20 maio 2019.

SANTOS, Paulo Sérgio. **A necessidade da reestruturação da missão do Exército na Operação de Distribuição Emergencial da Água Potável no Semiárido Brasileiro, “Operação Carro-Pipa”**. 2018, 81 p. Disponível em: <http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/2977>. Acesso em: 15 mar 2019.

---

## Notas

<sup>1</sup> Conforme o Manual de Capacitação Básica em Defesa Civil (UFSC, 2013), Defesa Civil é o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social.

<sup>2</sup> Conforme o Manual de Capacitação Básica em Defesa Civil (UFSC, 2013), desastre é 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.

<sup>3</sup> Conforme o Manual de Capacitação Básica em Defesa Civil (UFSC, 2013), calamidade pública é uma situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido.

<sup>4</sup> Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, atualizado em 2012, passando a se chamar Política Nacional de Defesa (PND).

<sup>5</sup> Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 1994, primeira versão da Política Nacional de Defesa Civil.

<sup>6</sup> Criando o Sistema Nacional de Defesa Civil, que antecedeu o SINPDEC.

<sup>7</sup> Na Diretriz o apoio à Defesa Civil, é tratada como Operação de Ajuda Humanitária, que conceitualmente trata-se de operação concebida especificamente para aliviar o sofrimento humano, decorrente de desastres humanitários. Destina-se a complementar, com a utilização de meios militares, o esforço de Resposta a Desastre do governo e de organizações não governamentais.

<sup>8</sup> Criado em 2001, pelo professor Amir Mattar Valente, o CEPED UFSC – Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil – atua nas áreas de ensino, pesquisa e extensão relacionadas à redução de riscos de desastres. Funciona por meio de Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério da Integração Nacional, com a interveniência de sua Secretaria Nacional de Defesa Civil, a Universidade Federal de Santa Catarina e o Estado de Santa Catarina, por intermédio da Diretoria Estadual de Defesa Civil.

<sup>9</sup> O número de municípios é regulado pelo MDR, que considera as condições climáticas da região para incluir ou excluir determinada cidade na OCP.

<sup>10</sup> Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano, disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>. Acesso em: 12 jun 2019.

<sup>11</sup> Atlas da Violência 2019 é uma publicação da Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

<sup>12</sup> Constante no Plano de Gestão CMNE 2018-2021.

<sup>13</sup> Abrange dois aspectos: o primeiro, direcionado à expressão militar, no qual a presença militar, no território nacional, tem por finalidade cumprir a destinação constitucional, e o segundo, direcionado às expressões psicossocial e política, baseia-se no desenvolvimento da mentalidade de defesa e pela integração da expressão militar à sociedade.

<sup>14</sup> Conjunto de capacidades que transmitem ao oponente a percepção que a resposta a uma agressão será tão violenta e efetiva que acabam por inibir a intenção beligerante do inimigo.

<sup>15</sup> Grupo de Emprego, vocações e especificidades constantes da publicação: Concepção Estratégica do Exército, Sistema de Planejamento do Exército – SIPLEX / 2017.

<sup>16</sup> É a parte do preparo militar de caráter predominantemente prático, que visa à formação do líder em todos os escalões, à capacitação dos combatentes e ao adestramento das frações constituídas em todos os níveis. Deve permitir o cumprimento de todos os objetivos previstos na Política de Instrução Militar, constantes da Política Militar Terrestre.

<sup>17</sup> O Instrumento de Parceria está no seu terceiro Termo Aditivo de prazo, com previsão de término em julho 2019.

# A presença militar atual dos EUA na América do Sul e no Atlântico Sul e seus reflexos para o Brasil

Flávio Zylberberg Balbino Figueira\*

## Introdução

**A** relação entre os Estados Unidos da América (EUA) e a América do Sul tem sido complexa e multifacetada. Ela teve início, de forma limitada, antes mesmo do século XIX, e ganhou nova dimensão a partir da criação da Doutrina Monroe, em 1823. Desde então, a referida doutrina tem sido invocada por diversos presidentes, como Theodore Roosevelt e John Kennedy, com o objetivo de justificar seus interesses na América, o que remete à Teoria das Pan-Regiões, de Ernst Haushofer: “O mundo seria dividido em quatro Pan-regiões, a saber: a Pan-América, liderada pelos EUA, a Euráfrica...” (MAFRA, 2006, p. 115).

Além disso, segundo a Teoria da Incerteza de Pierre Lellouche (1992), o mundo enfrenta hoje uma realidade difusa, pós-Guerra Fria, na qual há diversos fatores de “Desordem Mundial”, com intensificação do conflito Norte-Sul, que ameaçam a hegemonia mundial norte-americana. (MAFRA, 2006). Nesse cenário, os EUA buscam, em todo o mundo, e em particular na América do Sul e no Atlântico Sul, traçar estratégias que assegurem seus interesses, sua liderança

e hegemonia, o que leva, em muitos casos, à sua presença militar na área.

Ainda nesse cenário, os países sul-americanos encontram-se de certo modo vulneráveis, enfrentando diversos problemas econômicos e sociais, e tendo dificuldades em vencer as barreiras que os separam do mundo desenvolvido. Dentre esses países, destaca-se o Brasil, com vocação para a liderança regional, em virtude de possuir a maior área territorial, com 8.547.403 km<sup>2</sup>, a maior população, com cerca de 207 milhões de habitantes, e a maior economia da região, com PNB de US\$ 1,7 trilhão em 2016. Entretanto essa liderança se depara com a presença dos EUA na região, ocupando espaço nas diversas expressões do poder nacional (política, militar, econômica, psicosocial e científico-tecnológica).

De fato, a presença estadunidense aumentou na última década do século XX, sobretudo devido ao lançamento do Plano Colômbia, no governo Clinton. No momento atual, ela ainda existe em toda a região, havendo diferentes pontos de vista sobre como contribui para os países sul-americanos e como afeta o Brasil. Nesse sentido, há visões positivas, como a do Secretário de

\* Maj Art (AMAN/2002, EsAO/2011, ECEME/2019), possui o Curso de Artilharia de Costa e Antiaérea (EsACosAAe/2006) e o Curso Avançado de Artilharia Antiaérea no Fort Sill, EUA (2013). Atualmente serve no Comando da 1º Bda AAe (Guarujá-SP).

Produtos de Defesa (Seprod) do Ministério da Defesa, Flávio Basílio, sobre a operação Amazon-Log, exercício militar criado pelo Exército Brasileiro, com participação de tropas dos EUA:

É mais um passo no sentido de nos reaproximar dos americanos, possibilitando parcerias importantes na área tecnológica, que representarão um incentivo importante para a nossa Base Industrial de Defesa e para o País como um todo.

Por outro lado, há visões contrárias, como a do professor argentino Carlos Pereyra Mele, sobre a presença de tropas dos EUA no Paraguai, em matéria da Terra/Mundo, de 25 de agosto de 2012: “os norte-americanos têm interesse na manutenção de sua hegemonia na região, em detrimento de uma integração latino-americana”.

Dessa forma, este artigo procura se debruçar sobre essa questão e analisar em que medida a presença militar dos EUA na América do Sul e no Atlântico Sul, nos dias atuais, traz reflexos para o Brasil.

Este estudo analisa a presença militar norte-americana na maior parte do entorno estratégico brasileiro e os reflexos dessa presença nas diversas expressões do poder nacional brasileiro, oferecendo subsídios para estudos posteriores, servindo de apoio para elaboração de estratégias nacionais e chamando a atenção para possíveis oportunidades para o desenvolvimento do País.

## Histórico da política norte-americana para a região

O conhecimento dos principais aspectos históricos das relações políticas entre os EUA e a América Latina e, inseridos nesse contexto, a América

do Sul e o Atlântico Sul, permite conhecer a importância econômica e geopolítica da região para os norte-americanos ao longo do tempo. Assim, inicialmente, parte-se do ano de 1823, quando o presidente James Monroe divulgou a Doutrina Monroe, na qual os EUA declararam a América como sua área de influência, não permitindo interferência dos países europeus na região e distinguindo de vez o Novo do Velho Mundo no contexto geopolítico mundial (SCHILLING, 2002).

Pouco tempo depois, o presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) afirmou e reforçou a Doutrina Monroe através do chamado Corolário Roosevelt, mediante o qual racionalizou o direito de intervir na América Latina em casos de crise ou dificuldades em pagar a dívida externa (BANDEIRA, 2008, p. 10). No ano de 1912, a Diplomacia do Dólar, estabelecida pelo presidente William Howard Taft (1909-1913), trouxe outra forma de influência: a concessão de empréstimos, priorizando o campo econômico.

Por ocasião do fim da 1<sup>a</sup> Guerra Mundial, o presidente Woodrow Wilson (1913-1921) empenhou-se em conservar a região como área de influência exclusiva dos Estados Unidos, ao incluir, no Pacto da Liga das Nações, o art. 21, determinando que nada seria considerado que pudesse “afetar a validade de acordos internacionais [...] a exemplo da Doutrina Monroe” (BANDEIRA, 2008). Já o presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945) inaugurou a “Política da Boa vizinhança”, visando recuperar as relações com a América Latina, deterioradas por políticas como a do *Big Stick*. Foi a época da aproximação cultural, na qual se buscou empregar o *Soft-Power*.

A 2<sup>a</sup> Guerra Mundial evidenciou a importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos. Devido à proximidade política à

época, o Brasil cedeu terreno para a construção das bases de Belém do Pará e de Parnamirim-Natal, de onde os norte-americanos estabeleceram uma ponte-aérea com o continente africano.

Em 1947, já após a Guerra, os EUA celebraram o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que previa a defesa mútua em caso de ataque externo, criando, assim, uma zona de segurança do Polo Norte à Patagônia. No ano seguinte, em 1948, foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), com objetivo de excluir a América Latina da jurisdição imediata da ONU. O fim da 2<sup>a</sup> Guerra Mundial também trouxe consigo o início da Guerra Fria. O presidente Harry Truman (1945-1953) lançou, então, a Doutrina Truman, que visava conter o avanço comunista no mundo, inclusive na região em questão.

Com a dissolução da União Soviética e o fim da Guerra Fria, em 1991, os EUA emergiram como a única superpotência. Procuraram disseminar o neoliberalismo, como doutrina econômica, com a América do Sul, procurando atender às orientações do chamado Consenso de Washington. Nessa época, houve a proposta de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que visava criar um espaço econômico comum em toda a região. A grande maioria dos países sul-americanos, porém, recusou o acordo.

No início do século XXI, com os atentados de 11 de setembro, os EUA iniciaram a grande luta contra o terrorismo, que teve como marco o lançamento da chamada Doutrina Bush. Uma vez mais, a América do Sul se inseriu no contexto norte-americano (até mesmo pela invocação do TIAR), apoiando diversas medidas, como maior controle de fluxos financeiros e fornecimento de dados de inteligência.

Chegando aos dias atuais, a região vive nova realidade, vencido o período no qual a maioria dos países da América do Sul teve experiências de governos com características socialistas e se distanciou dos EUA. Agora, boa parte da região conta com governos mais alinhados com os valores norte-americanos, a exemplo do Brasil, e busca uma aproximação. Como ponto de convergência, têm-se a condenação de regimes socialistas autoritários, como o governo bolivariano de Nicolás Maduro, na Venezuela.

## **A presença militar dos EUA na região América Andina**

Nesta região, a Colômbia tem sido a principal parceira dos EUA, em muito devido ao advento do Plano Colômbia (2000), que possibilitou o intercâmbio de equipamentos e pessoal militares, adoção da doutrina militar norte-americana e investimentos de mais de 10 bilhões de dólares. Além disso, os EUA passaram a acessar bases como a de Tolemaida e Palanquero, operando equipamentos como radares, porém sem a expectativa de posse do local, possibilidade suspensa, desde 2010, pela Corte Constitucional da Colômbia. Após o início do processo de paz com as FARC (2016), o encerramento do Plano Colômbia não significou o fim da entrada de recursos nem o fim da cooperação militar, tendo em vista sua imediata substituição pelo Plano Paz Colômbia.

Assim, atualmente, ainda existe grande número de exercícios militares operacionais e de treinamento entre a Colômbia e o Comando Sul dos Estados Unidos (SOUTHCOM), como o treinamento da Brigada Colombiana Contra Narcóticos, orientado pelo 7th Grupo de Forças

Especiais, desde 2014. Além disso, em 2017, o país assinou um programa de cooperação e parceria com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que formalizou a Colômbia como parceira com acesso a grande leque de atividades de cooperação. Observa-se, ainda, que a maior parte da sociedade desse país apoia a cooperação com os EUA, tendo em vista a ajuda na luta contra o narcotráfico e as guerrilhas.

Em relação ao Peru, a presença militar dos EUA tem aumentado nos últimos anos. O congresso peruano tem aprovado a entrada de tropas americanas no país para treinamentos, como em 2015, quando autorizou o desembarque de militares do Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos – USMC. A mesma resolução também previu dilatação dos prazos de permanência do USMC, segundo interesses conjuntos de cooperação para atividades de contraterrorismo, narcotráfico e guerrilha. Em relação ao poder militar naval, o Peru sediou, em 2018, o exercício binacional SIFOREX (*Silent Forces Exercises*), com presença da Quarta Frota dos EUA.

Já o Chile é um dos maiores parceiros norte-americanos na região. No ano de 2012, os EUA acordaram em financiar um complexo para operações militares em terreno urbano (*MOUT*, em inglês) na base naval do Forte Aguayo, para fins de treinamento, de acordo com a doutrina militar dos EUA, oferecido para militares de diversos países. O mesmo acordo também permite às tropas estadunidenses entrarem no Chile quando o Exército Chileno se achar sobrecarregado por alguma situação de emergência. Por volta de 2013, o governo dos EUA já destinara US\$ 45 milhões em apoio policial e militar para o Chile. A

cooperação entre os dois países envolve exercícios conjuntos, intercâmbios, participação chilena no treinamento da Guarda Nacional dos EUA e compras militares de quase US\$ 1 bilhão em 20 anos.

Quanto à Venezuela, desde a chegada ao poder de Hugo Chavez (1999), ocorreu cada vez maior distanciamento e, devido aos atuais antagonismos com o governo Maduro, não existe intercâmbio militar, exercícios conjuntos ou projetos de cooperação.

Em relação ao Equador, a presença militar dos EUA era grande até 2009, devido à existência da Base Aérea e Naval de Manta, que custou US\$ 62 milhões, com capacidade para controlar o espaço aéreo em um raio de 400km. Entretanto, em 2009, o prazo para utilização da base acabou e não foi renovado pelo governo de Rafael Correa, por motivos ideológicos e por insatisfação de parte da sociedade. O presidente Correa encerrou seu governo em 2017 e, desde então, tem havido discreta reaproximação militar do país para com os EUA. No ano de 2018, um grupo de soldados da Guarda Nacional do Kentucky participou de atividade de manutenção de veículos *Humvee* em Quito e Guayaquil, dentro do *State Partnership Program*.

Quanto à Bolívia, desde a assunção de Evo Morales (2006) e os antagonismos existentes entre a ideologia bolivariana e os EUA, a interação militar entre os dois países praticamente cessou. No ano de 2016, o presidente boliviano denunciou supostas bases estadunidenses na região ao Conselho de Segurança da Nações Unidas (CSNU). No mesmo ano, abriu uma escola militar “anti-imperialista”, para combater a política externa dos EUA, a Escola Juan Jose Torres, em

Santa Cruz, deixando clara a intenção de se afastar da presença militar norte-americana.

## América Platina

Nesta região, o presidente Mauricio Macri, da Argentina, buscou uma mudança de paradigma em relação ao governo anterior. Pouco depois de eleito, em 2015, aprovou a compra de 2 bilhões de dólares em equipamentos dos EUA. No ano de 2017, a Argentina comprou 12 aviões Beechcraft Texan II dos EUA para substituir os Tucanos brasileiros no treinamento de novos pilotos.

Além disso, o país buscou aprofundar as relações com os EUA no campo da segurança, com a organização de forças-tarefas conjuntas contra o crime internacional e o narcotráfico, como a existente na cidade de Salta, com agentes da DEA, órgão de combate às drogas dos Estados Unidos. A Argentina buscou, ainda, colaboração dos EUA para revitalizar um centro de análise na Tríplice Fronteira, para determinar qual é o alcance real do Hezbollah na região. Segundo o Secretário de Segurança Interna, Gerardo Milman:

É importante para nosso governo poder colaborar com eles e eles conosco. Oferecemos a eles um trabalho conjunto na Tríplice Fronteira, e cremos que também vamos poder contar com uma representação de outras agências que nos permitam ter uma visão mais profunda do que está ocorrendo ali.

No ano de 2016, os presidentes Macri e Obama entraram em acordo para desenvolver um projeto de cooperação militar. Entre os pontos do acordo, estava a instalação de duas bases militares onde haveria presença dos EUA: uma na região da Tríplice Fronteira e outra em Ushuaia. Apesar disso, o projeto tem recebido protestos

por parte da sociedade argentina, uma vez que a primeira base se projeta sobre o Aquífero Guaraní e a segunda sobre a Antártida, duas das maiores reservas de água doce do mundo. Entretanto, com a vitória eleitoral do presidente Alberto Fernandez, em 2019, ligado à família Kirchner há anos e com viés ideológico esquerdistas, é de se esperar maior distanciamento das atividades argentinas com os EUA.

Quanto ao Uruguai, o país mantém boas relações com os EUA, apesar de não ocorrerem muitas atividades militares conjuntas. O país utiliza a doutrina militar norte-americana, além de ser um dos maiores contribuintes para missões de paz da ONU.

Em relação ao Paraguai, as relações no campo militar prosseguem dentro da normalidade. Visitas de alto nível ocorrem regularmente, como a do almirante Tidd, Cmt SOUTHCOM, ao presidente Cartes, em 2017, e a do presidente então recém-eleito Mario Abdo Benítez ao primeiro, em 2018. Os países mantêm ainda troca de experiências, como os exercícios realizados em 2017: *Joint Combined Exchange Training (JCET)*, que contou com 20 militares do 20º Grupo de Forças Especiais do Exército dos EUA, e o *Fuerzas Comando*, no qual equipes de Forças Especiais de 20 países, entre elas as dos EUA, competiram entre si.

## Guianas

Na região das Guianas, os EUA não mantêm nenhuma base militar na República Cooperativa da Guiana, e as principais atividades neste país são de cunho humanitário. No ano de 2001, este país assinou o Acordo de Cooperação Marítima com os EUA, conhecido como *Ship Rider*, que permanece em vigor, e que permite às forças norte-americanas perseguir narcotraficantes nas águas

e espaço aéreo guianenses. Os países realizam também exercícios militares formais, como o *Fused Response*, de 2012, que envolveu 200 membros das Forças de Defesa Guianenses e 300 militares do Comando Sul de Operações Especiais dos EUA.

Em relação ao Suriname, os EUA provêm treinamento para oficiais, esquadrões antidrogas e polícia militar, de modo a formar parceria no combate às drogas, tráfico de pessoas e lavagem de dinheiro. A presença norte-americana no país para combater o narcotráfico gera certa ingerência, como a instalação de um sistema de radar para controlar os voos clandestinos no país e o remodelamento da infraestrutura aeronáutica, incluindo a construção de pista de pouso para aeronaves (SIGNORINI, 2004).

Quanto à Guiana Francesa, não há presença militar norte-americana relevante no país, uma vez que se trata de território francês, país aliado dos EUA e membro da OTAN.

## Atlântico Sul

Em relação ao Atlântico Sul, a Quarta Frota da Marinha dos EUA, reativada em 2008, é a grande representante da presença militar dos EUA. O almirante Gary Roughead, Chefe de Operações Navais da Marinha dos EUA, disse, por ocasião da reativação da referida força naval, que:

A reconstituição da Quarta Frota reconhece a imensa importância da segurança marítima na parte sul do hemisfério ocidental, e envia forte sinal a todos os serviços marítimos militares e civis na América Central e Latina [...] O alinhamento da Quarta Frota com nossas outras frotas numeradas e a provisão de suas capacidades e pessoal são uma execução lógica da nossa Estratégia Marítima.

Desde então, a presença da Quarta Frota tem se feito sentir. No caso do desaparecimento do submarino argentino A.R.A San Juan, em 2015, por exemplo, os Estados Unidos foram o país que mais contribuiu para as buscas, valendo-se de sua capacidade logística, tecnológica e operativa e demonstrando alta capacidade de mobilização e dissuasão.

Em outro aspecto, a posição geográfica privilegiada do Brasil em relação ao Atlântico Sul é reconhecida pelos EUA. Além do caso histórico da utilização do Saliente Nordestino na Segunda Guerra Mundial, já abordado neste trabalho, outros fatos modernos comprovam a afirmação.

No ano de 2017, a Marinha dos Estados Unidos entrou em acordo com o Brasil para, a partir da Base Aérea do Galeão, operar com um Boeing P-8 Poseidon de Jacksonville, Flórida, com 20 militares, para executar missão de vasculhamento e resgate internacional ao navio coreano Stellar Daisy. Além disso, o Comando Aéreo de Mobilidade (AMC) dos Estados Unidos já demonstrou ter interesse em uma base aérea no Recife para garantir o reabastecimento de aeronaves do tipo C-17.

É importante ressaltar que os Estados Unidos compartilham a Ilha de Ascensão com a Inglaterra, onde têm uma base aérea e uma das cinco estações terrenas do sistema GPS.

Cabe lembrar que a soberania brasileira no Atlântico não é totalmente reconhecida internacionalmente. Segundo Maturana, 2017, uma parte da plataforma continental ainda não é reconhecida pela ONU como parte dos limites nacionais. Além disso, os EUA ainda não ratificaram a Convenção da Jamaica (1982), que reconheceu a soberania dos países na exploração de sua Zona Econômica Exclusiva.

## Reflexos para o Brasil

### Campo político

Conforme visto, a América Andina é a região com a maior presença militar norte-americana de modo geral. Verifica-se que a Colômbia encontrou forças para enfrentar as FARC com o advento do Plano Colômbia e apoio norte-americano, o que gerou dividendos políticos aos EUA e diminuiu a influência política brasileira na região. A entrada do país como parceiro da OTAN pode implicar o aumento das ingerências internacionais em assuntos regionais, provocando alterações no equilíbrio político regional. Isso exige que o Brasil aumente os estudos e análises sobre o assunto em todos os setores, de forma a prever possíveis impactos e traçar estratégias para garantir a soberania nacional. Além disso, é fundamental que o Brasil mantenha as políticas de combate a ilícitos e controle das fronteiras, sob pena de ser acusado de incapacidade quanto à administração territorial.

A presença militar dos EUA tem provocado aumento de tensões em certos países, como as ocorridas no Equador com a base de Manta, o que oferece oportunidades de ação por parte da diplomacia brasileira. Por outro lado, a presença militar dos EUA é geralmente bem aceita e mais difundida em países como o Peru, a Colômbia e o Chile, onde existe presença estável de militares, exercícios e centros de treinamento conjuntos. Essas experiências regionais são exemplos para o Brasil ampliar acordos políticos (e econômicos), como o realizado para a utilização do Centro de Lançamento de Alcântara, no Maranhão, pelos EUA, que não restringe a participação de outros países também.

Em relação à América Platina, a presença militar dos EUA ocorre em menor grau, mas crescente. A Argentina promoveu aproximação

política e abertura para unidades de combate conjunto ao crime internacional e narcotráfico, porém a expectativa é de que essa afinidade seja minimizada.

Recentemente, os EUA reconheceram os cartéis mexicanos como organizações terroristas. A exemplo disso, poderiam prestar maior apoio político e, eventualmente, facilitar a aquisição de material para o combate ao crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de entorpecentes no Brasil. Esse tipo de crime vem se fortalecendo e apresentando crescentes desafios para as forças de segurança do País, especialmente o Primeiro Comando da Capital (PCC).

Em relação ao Atlântico Sul, o Brasil necessita lidar com a possibilidade da projeção de poder da Quarta Frota dos EUA. Por outro lado, o Brasil deve reforçar sua presença e argumentação, nos diferentes fóruns internacionais, visando consolidar a tese de sua soberania na parcela reivindicada do oceano Atlântico. A presença militar dos EUA agrada parte da sociedade e causa desconforto e inveja em outra. Isso cria oportunidades para a diplomacia e o governo brasileiro, para aumentar a inserção nas sociedades vizinhas e reforçar sua natural liderança regional.

Por fim, o estreitamento das relações entre Brasil e EUA na região pode favorecer o apoio a pretensões brasileiras no âmbito internacional, maior protagonismo como membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como aliado extra-OTAN e, futuramente, pleitear uma vaga no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

### Campo militar

A presença dos EUA na América Andina e nas Guianas, particularmente em ambiente de selva,

permite que ganhem experiência nessa área. O Brasil, também, vem aprimorando o adestramento e melhorando os equipamentos, a fim de que o País mantenha seu desempenho de escola nesse ambiente operacional.

Quanto à América Latina, tem havido interesse em parcerias com os EUA no combate ao terrorismo e aos ilícitos, como na Argentina, recentemente, e Paraguai. Da mesma forma, é uma oportunidade de unir esforços também com o Brasil, podendo haver ganho de *know-how* e troca de inteligência, contribuindo para a manutenção da segurança interna do País.

A experiência norte-americana pode ser aproveitada também no campo das operações interagências, tendo em vista que essa é a especialidade da Força-Tarefa Conjunta Sul Interagências, integrante do SOUTHCOM. Assim, seria interessante ao Brasil propor e realizar intercâmbios para trocar experiências nessas operações.

A existência da Quarta Frota, num eventual quadro de crise internacional, sugere que o País aumente sua capacidade de defesa aérea e naval, com o máximo de tecnologia nacional. Isso significa prosseguir, sem perda de foco ou redução dos investimentos, na breve construção e operacionalização do submarino nuclear brasileiro e nos projetos de renovação da frota, como no caso das corvetas.

Por outro lado, a presença de tropas norte-americanas em exercícios conjuntos, como o AmazonLog 2017, é muito interessante, pois permite ganho de *expertise* para formulação de doutrina, em setores como a logística.

## Campo econômico

A venda de equipamentos norte-americanos para diversos países da região, como Colômbia,

Chile e Argentina, acaba diminuindo o mercado para produtos brasileiros de Defesa e exige que a nossa indústria militar se aperfeioe e se desenvolva ainda mais, para sobreviver diante da concorrência. Como exemplo, a Argentina, que adquiriu aeronaves Texan II para a sua Força Aérea, em substituição aos aviões brasileiros Tucanos. O Brasil, nesse caso, perdeu mercado, inclusive na renda relacionada à manutenção periódica dos aviões Tucano. Em relação ao Atlântico Sul, é fundamental manter o controle e investir na segurança das plataformas petrolíferas e das grandes reservas de petróleo do Pré-Sal, uma vez que constituem valiosa e estratégica reserva energética nacional.

Por outro lado, há que se ressaltar as oportunidades de negócios e parcerias com os norte-americanos, como o ocorrido entre a Boeing e a EMBRAER. No mês de julho de 2018, as empresas assinaram um acordo de intenções para formar uma *joint venture* na área de aviação comercial, avaliada em US\$ 4,75 bilhões. O acordo, que contou com a aprovação do governo Bolsonaro em 2019, permite o compartilhamento de novas tecnologias e a abertura de mercado para a EMBRAER, o que pode contribuir para o desenvolvimento da economia brasileira.

De maneira semelhante, foi acordada com os EUA a exploração comercial do Centro de Lançamento de Alcântara, no Maranhão. Nesse caso, o acordo foi muito importante, uma vez que os norte-americanos dominam boa parte da tecnologia espacial e restringiam o acesso ao espaço por lançadores e satélites com componentes daquele país. Esse acordo não impede o lançamento de satélites de outras nações e garante ao

Brasil, adicionalmente, boa renda proveniente do aluguel dessas instalações.

## **Campo psicossocial**

De modo geral, os EUA, com seu poderio militar, econômico e logístico, podem prestar apoio a situações de calamidade pública, desastres naturais, epidemias, campanhas de vacinação e apoio sanitário, entre outros. Exemplos disso são a ajuda militar de resgate ao submarino argentino San Juan, a realização de MEDRETES (exercícios de treinamento médico) e a construção de instalações escolares no Suriname.

Esse potencial decorre da facilidade, recursos materiais e planejamento acurado para mobilizar grandes efetivos e meios militares em curto espaço de tempo. Isso contribui para melhorar a imagem daquele país perante a opinião pública, contribuindo para a sua liderança e servindo de inspiração para o Brasil.

## **Campo científico-tecnológico**

Em toda a região, com destaque para a Colômbia e o Chile, a venda de armamentos e equipamentos norte-americanos, de ótima qualidade, diminui o mercado para produtos brasileiros. Para manterem-se competitivos, o governo nacional e a Indústria Nacional de Defesa necessitam investir mais em ciência, tecnologia e inovação (C,T&I), para conquistar e manter mercados.

A presença militar dos EUA sugere que o Brasil dê maior prioridade ao fomento da pesquisa na área de C,T&I , como no Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) da Marinha do Brasil, o que é fundamental para reduzir a distância tecnológica entre os países e aumentar o poder de dissuasão nacional.

Acordos binacionais poderão auxiliar o Brasil no acesso a novas tecnologias norte-americanas, à medida que nossa participação mundial e o entendimento entre as nações seja fortalecido, respeitado e aceito.

## **Conclusão**

Tendo em vista o exposto, verifica-se que a presença militar dos EUA na região gera diversos reflexos para o Brasil, dando margem às seguintes conclusões.

No campo político, ela exige esforços do Governo brasileiro para estreitar o relacionamento e a cooperação com os países da região, a fim de possibilitar a almejada liderança regional. Além disso, abre oportunidades para acordos de cooperação com os EUA, que podem ser benéficos para o Brasil.

No campo militar, a referida presença impõe ao Brasil a elevação de seus níveis de adestramento e o fomento à indústria bélica nacional. Por outro lado, abre a oportunidade de estabelecer parcerias e trocar experiências por meio de exercícios combinados. Além disso, é interessante frisar que, diante dos pressupostos da Doutrina Monroe e do TIAR, o Brasil conta com o apoio norte-americano em caso de agressão por país não americano. Convém lembrar, no entanto, que isso não foi suficiente para os argentinos na Guerra das Malvinas (1982).

No campo econômico, conclui-se que a presença militar dos EUA na região demanda maior competitividade e desenvolvimento da indústria de defesa brasileira. Em contrapartida, há grandes oportunidades para parcerias, que podem contribuir para a economia nacional, como no

caso da Boeing-EMBRAER, e na utilização do Centro de Lançamento de Alcântara, uma vez observadas as questões de soberania.

No campo psicossocial, os EUA possuem apoio de parte da sociedade, com algumas reservas de setores específicos em diversos países. Isso serve de estímulo e exemplo para que o Brasil dissemine mais seus valores, sua cultura e estabeleça programas de cooperação em diversas áreas, o que favorecerá sua natural liderança regional.

No campo científico-tecnológico, conclui-se que a presença militar norte-americana exige a manutenção dos programas brasileiros já existentes e investimento cada vez maior em pesquisa e desenvolvimento, para reduzir a defasagem tecnológica e possibilitar a projeção regional.

Assim sendo, chega-se à conclusão de que a presença militar atual dos Estados Unidos na América do Sul e Atlântico Sul produz significativos reflexos para o Brasil. Alguns deles podem ensejar boas oportunidades para o País.



## Referências

- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **A importância Geopolítica da América do Sul na Estratégia dos Estados Unidos.** Revista da Escola Superior de Guerra. Vol. 24. Rio de Janeiro, 2008. pp. 7-35.
- LOPES, Paulo Sérgio Maturana. **A Importância do Atlântico Sul, como Zona Geoestratégica Brasileira – Reflexos para a Defesa.** Trabalho de Conclusão de Curso – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro: 2017.
- MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. **Geopolítica e Introdução ao Estudo.** 1. ed. Rio de Janeiro: Sicurezza, 2006. 226 p.
- SCHILLING, Voltaire. **Estados Unidos e América Latina – da Doutrina Monroe à ALCA.** 5. ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002. 133 p.
- SIGNORINI, Ricardo Luiz Loureiro. **A Atuação dos EUA na Colômbia e a sua Presença em Outros Países da América do Sul: Reflexos para o Brasil.** Dissertação de Mestrado – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2004.

# República Dominicana 1965: guerra civil e intervenção<sup>1</sup>

Fernando Velôzo Gomes Pedrosa\*

## Introdução

No final de abril de 1965, a República Dominicana vivia o início de uma guerra civil, cuja origem era a tentativa de repor o ex-presidente Juan Bosch no cargo do qual havia sido deposto por um golpe militar havia pouco mais de um ano. Temendo que os partidários de Bosch instalassem um governo de inspiração comunista no país caribenho, os Estados Unidos decidiram intervir no conflito, fazendo desembarcar tropas militares sob a alegação de garantir a segurança dos cidadãos americanos que se encontravam no país e dos integrantes do corpo diplomático ali acreditado.

No dia 6 de maio, a Organização dos Estados Americanos (OEA) decidiu por uma intervenção coletiva para restabelecer a paz e a ordem no país. Para dar cumprimento a essa resolução, a OEA solicitou aos seus Estados-membros o fornecimento de contingentes militares e policiais a fim de formar uma Força Interamericana de Paz (FIP). O Brasil obteve o comando unificado dessa Força e, dentre os cinco países latino-americanos que enviaram efetivos militares, deu a maior contribuição, desdobrando no Caribe cerca de 1.200 homens do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais.

Este trabalho tem como objetivo identificar as razões que determinaram a intervenção dos Estados Unidos e as que levaram o governo brasileiro a decidir pela participação na missão de paz da OEA, consideradas as conjunturas internacional e nacional. Serão examinadas a legitimidade da intervenção, a situação política interna brasileira, o papel da OEA e a postura da política externa brasileira, como condicionantes para a participação brasileira na Força.

## Antecedentes históricos

Até 1965, a história da República Dominicana havia sido marcada pela instabilidade e por intervenções estrangeiras. Após a independência, o país foi invadido pelo Haiti em 1822, ficando submetido àquele país por 22 anos. Após sucessivos ditadores, sofreu uma série de intervenções dos Estados Unidos em 1906, 1912 e 1916. Em 1924, as forças americanas retiraram-se do país, deixando-o sob a administração de um presidente regularmente eleito. Em 1930, o comandante da guarda nacional, coronel Rafael Leónidas Trujillo Molina, após um levante armado, foi eleito presidente da república. A partir daí, Trujillo governou o país por mais de 30 anos, usando

\* Cel Inf (R1) (AMAN/1978, EsAO/1988; ECENE/1994; CPEAEx/2005). Doutor em História pelo Programa de Pós-Graduação em História Comparada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2018). Leciona História Militar na ECENE.

de todos os recursos de corrupção e violência para se manter no poder, até ser morto em um atentado organizado por um grupo de seus assessores próximos em 1961. Após um período de instabilidade, que se seguiu à morte de Trujillo, e sob a pressão dos Estados Unidos<sup>2</sup>, foram realizadas eleições, nas quais o candidato do Partido Revolucionário Dominicano (PRD), Juan Bosch, foi eleito presidente da república em dezembro de 1961. As políticas de cunho social e moralizadoras do presidente Bosch desagradaram grupos conservadores, e os militares derrubaram o presidente dominicano em 25 de setembro de 1963 e passaram a governar o país por meio de uma junta liderada por Donald Reid Cabral.<sup>3</sup>

Entretanto disputas internas nas forças armadas mantiveram o país em permanente inquietação. Em 24 de abril de 1965, um grupo de militares e líderes do PRD levantaram-se contra o governo de Reid Cabral. Os líderes do movimento tomaram a rádio Santo Domingo e convocaram o povo a juntar-se ao movimento. Os militares rebeldes distribuíram milhares de armas à população civil, incitando-a à deposição de Reid Cabral e do triunvirato. Alegando oposição ao governo ilegítimo de Reid Cabral e apoio à antiga constituição, os rebeldes se apresentaram como *constitucionalistas* e exigiam o retorno do presidente Bosch ao cargo do qual havia sido deposto em 1963. O presidente em exercício, Reid Cabral, renunciou ao cargo “*a fim de evitar mais derramamento de sangue*”, sendo substituído por uma junta militar<sup>4</sup>, apoiada pela Marinha, pela Força Aérea e pela maior parte do Exército, em um agrupamento de forças que se autodenominau como os “leais”.

Os rebeldes *constitucionalistas*, por sua vez, empossaram como presidente o Dr. Molina Ureña,

presidente da Câmara dos Deputados durante o antigo governo Bosch, e a quem caberia assumir o governo em caso de vacância do cargo.<sup>5</sup> As forças “leais” tentaram contra-atacar, mas se mostraram incapazes de retomar o controle da capital.

## A intervenção dos Estados Unidos

Desde a crise dos mísseis em Cuba e, principalmente, após o assassinato do presidente Kennedy e sua substituição pelo vice-presidente Lyndon Johnson, o rumo da política externa dos EUA em relação à América Latina havia sofrido uma forte mudança. O presidente Kennedy havia lançado o programa *Aliança Para o Progresso*,<sup>6</sup> em um esforço para afastar o risco de novas revoluções socialistas na região, provocadas pelas condições de pobreza e inspiradas pelo exemplo de Cuba.

A nova administração do presidente Johnson, entretanto, demonstrara pouca prioridade para a América Latina e havia abandonado a *política de boa vizinhança*, que vinha sendo construída desde os governos do presidente Franklin D. Roosevelt. Para administrar o programa *Aliança Para o Progresso*, ele nomeou o Subsecretário de Estado para Assuntos Econômicos, Thomas Mann, um homem cujos sentimentos em relação àqueles que seriam os beneficiários do programa podem ser resumidos por seu conhecido aforismo: “*Eu conheço meus ‘latinos’. Eles só entendem duas coisas, um dólar no bolso e um chute no traseiro*”.<sup>7</sup>

A erupção da crise dominicana causou alarme no governo dos Estados Unidos. Ela trazia à tona a principal preocupação da política externa do governo Johnson em relação à América Latina: o surgimento de “outra Cuba” nas vizinhanças dos Estados Unidos. Nas circunstâncias da Guerra Fria, o governo americano havia adotado

cabalmente a política de contenção proposta por George F. Kennan em 1947, no sentido de que:

[O] principal elemento de qualquer política dos Estados Unidos para a União Soviética deve ser o de uma paciente, mas firme e vigilante contenção de longo prazo das tendências expansionistas russas. [...] [A] pressão soviética contra as instituições livres do mundo ocidental é algo que pode ser contido pela aplicação judiciosa e vigilante de contraforça em uma série de mudanças constantes dos pontos políticos e geográficos, correspondentes às mudanças e manobras da política soviética, mas que não pode ser subestimada ou considerada como inexistente.<sup>8</sup>

Na concepção dos formuladores da política externa americana, a falha na política de contenção levaria, inevitavelmente, ao *efeito dominó*. De acordo com essa visão, a queda de um Estado para a esfera de influência soviética levaria fatalmente a que os demais Estados das redondezas tivessem o mesmo destino. Do ponto de vista do governo dos EUA, essa percepção, embora simplificadora e mecanicista, era entendida como um perigo real e concreto, e não apenas como uma concepção teórica.

O levante do dia 24 de abril surpreendeu o governo dos EUA. A crise foi tão inesperada que o embaixador William Tapley Bennett havia ido aos Estados Unidos no dia anterior para consultas em Washington.<sup>9</sup> O primeiro despacho enviado pelos diplomatas americanos em São Domingos, na manhã do dia 25 de abril, informava o Departamento de Estado sobre o levante ocorrido nas últimas horas e assinalava que dois dos principais líderes do movimento eram políticos do partido do ex-presidente Bosch e *identificados com a Ala esquerda do partido e [que] ambos [haviam sido] suspeitos de ligações com a extrema esquerda*. O documento

fazia, entretanto, a ressalva de que não parecia que o *Partido Comunista oficial ou o Movimento Popular Dominicano, um partido de orientação comunista chinesa, estivesse diretamente envolvido*.<sup>10</sup>

Um primeiro pedido de intervenção dos Estados Unidos foi feito pelo presidente Reid Cabral logo após o início do levante, antes de renunciar, apelando por uma ação em defesa de seu governo.<sup>11</sup>

Na manhã do dia 27, em uma conversa telefônica, o presidente Johnson perguntou a Thomas Mann se ele achava que o levante na República Dominicana levaria a “outro governo Castro”. Mann respondeu que achava que ainda não, mas expressou sua preocupação com uma possível volta de Juan Bosch à presidência, pois, embora não fosse comunista, lhe parecia que o político dominicano não era capaz de *entender o perigo comunista*.<sup>12</sup>

Pouco antes das 16 horas de 27 de abril, o Dr. Molina Ureña, chefe do governo *constitucionalista*, apareceu na Embaixada dos EUA, acompanhado de um grupo de seus principais assessores políticos e militares, solicitando mediação dos Estados Unidos. Um telegrama enviado pelo embaixador Bennet – que a essa altura já havia logrado voltar a São Domingos – informava que Molina apresentava-se nervoso e deprimido, e estava pronto para negociar um acordo, a fim de evitar mais derramamento de sangue. O embaixador Bennet deixou claro a Molina que, na visão dos EUA, aquela matança sem sentido deveria parar. Fez questão também de lembrar que havia sido por ação do grupo *constitucionalista* que a luta fratricida havia começado no sábado anterior. Ele assinalou que, embora o PRD fosse um partido democrático, ele estava, de fato, dando liberdade de ação aos comunistas, especialmente por meio de distribuição de armas à população civil.<sup>13</sup>

A indefinição dos Estados Unidos e a perspectiva de prolongamento da luta levaram Molina Ureña a renunciar ao cargo de *presidente constitucional*, sendo substituído pelo coronel Francisco Alberto Caamaño Deñó.<sup>14</sup>

No dia 28 de abril, o coronel Pedro Bartolomé Benoit, presidente da recém-formada junta militar que havia substituído Reid Cabral, fez novo pedido de intervenção militar aos Estados Unidos. No início da tarde, ele telefonou à Embaixada americana e pediu *o desembarque de 1.200 fuzileiros navais para “ajudar a restaurar a paz no país”*. O embaixador Bennet telegrafou ao Departamento de Estado, informando da solicitação, mas acrescentando que acreditava que a situação ainda não justificava tal ação e que os *fuzileiros navais não deveriam em qualquer hipótese ser usados em operações de limpeza das ruas*.<sup>15</sup> Poucas horas depois, a Junta formalizou a solicitação, nos seguintes termos:

A Junta Militar de Governo, consciente de que o presente movimento revolucionário contra as instituições democráticas que a junta representa é dirigido por comunistas e é de autêntica feição comunista, como tem sido mostrado pelos excessos cometidos contra a população, [...], constantes incitações para a continuação da luta transmitidas pela Rádio Havana, e cujo movimento, se vitorioso, converterá este país em outra Cuba, solicitamos, com responsabilidade e de maneira categórica, que o Governo dos Estados Unidos empreste sua ilimitada e imediata assistência militar, para que essa grave situação possa ser definitivamente controlada.<sup>16</sup>

É interessante observar como, à medida que os dias passavam, a percepção reinante no governo americano era de crescente preocupação com a possibilidade de que o conflito dominicano levasse à instalação de um governo comunista em

moldes cubanos. Se, no dia 25 de abril, a Embaixada dos EUA em São Domingos apenas indicava o envolvimento de indivíduos de orientação “castrista”<sup>17</sup> e, no dia 27, o subsecretário Mann ainda considerava que o levante na República Dominicana não levaria a “outro governo Castro”, na tarde de 28 de abril, um telegrama da Embaixada em São Domingos informava categoricamente ao Departamento de Estado que, mais uma vez, eles teriam que confiar em uma solução militar para aquela crise. Segundo aquele despacho, a crise havia sido engendrada por uma confusa esquerda democrática, mas agora seus líderes confiáveis estavam no exílio ou escondidos, deixando a rebelião sob o controle de extremistas.<sup>18</sup> No parecer do embaixador Bennet, embora a propaganda de esquerda tentasse fazer a situação parecer uma luta entre os militares e o povo, àquela altura a luta era claramente entre elementos “castristas” e seus opositores. Além disso, solicitava o fornecimento de equipamentos de comunicação simples, tipo *walkie-talkies* para os militares “leais”, e prosseguia:

Não desejo ser superdramático, mas, se nós negarmos simples equipamentos de comunicações, e se a oposição ao golpe esquerdista for derrotada por falta de determinação ou por outra condição, poderemos muito bem ter que solicitar, num futuro próximo, o desembarque de fuzileiros navais para proteger cidadãos americanos e possivelmente para outros propósitos. O que Washington prefere?<sup>19</sup>

No final da tarde de 28 de abril, a Embaixada em São Domingos informava ao Governo dos EUA que a situação local estava se agravando rapidamente, estando os militares “leais” desorganizados, desmoralizados e em desespero. Também informava que o coronel Benoit, chefe da

Junta Militar, solicitava o envio de tropas e dizia que *sem ajuda, eles teriam que desistir*. Finalmente, o embaixador Bennet informava que a equipe da Embaixada era de opinião unânime que, *agora que nós temos uma solicitação da junta militar por ajuda, chegou a hora de desembarcar os fuzileiros navais*.<sup>20</sup>

Em função das informações recebidas e das preocupações dominantes quanto à possibilidade da instalação de um regime comunista de modelo cubano, o presidente Johnson, no final da tarde de 28 de abril, decidiu intervir militarmente no conflito dominicano. Entretanto solicitou ao Embaixador Bennett que obtivesse da Junta uma declaração de que *a ajuda era necessária para proteger as vidas dos americanos, e não se referir ao ângulo comunista*.<sup>21</sup> Uma nova solicitação foi então enviada com o seguinte texto:

Prezado senhor embaixador: em referência ao meu pedido anterior, desejo acrescentar que as vidas americanas estão em perigo e que as condições de desordem pública aqui presentes fazem impossível brindar proteção adequada a ditos cidadãos. Por essa razão, solicito a intervenção temporária e ajuda para restaurar a ordem neste país.<sup>22</sup>

No início da noite de 28 de abril, o presidente Johnson reuniu-se na Casa Branca com um grupo de representantes do Congresso e alguns de seus principais assessores. Durante o encontro, Johnson e os membros dos órgãos de segurança e de inteligência do governo colocaram os parlamentares a par do desenrolar da crise dominicana, destacando que a situação se havia deteriorado nas últimas horas, com a participação de alguns chefes rebeldes treinados em Cuba. Em consequência, o presidente apresentou sua decisão de enviar tropas para a República Domi-

nicana, e perguntou aos líderes do Congresso se havia apoio ou crítica à sua decisão. Nenhum dos presentes apresentou qualquer objeção à decisão do presidente.<sup>23</sup>

## A legitimidade da intervenção

Examinar-se-á, a seguir, a legitimidade da intervenção dos EUA na República Dominicana do ponto de vista interno da política americana e do ponto de vista externo, ou seja, de como a comunidade internacional, e a dos Estados americanos em particular, perceberam essa intervenção. Para avaliar o grau de legitimidade da decisão americana de intervir na crise dominicana em 1965, desde o ponto de vista da comunidade internacional, utilizar-se-á o significado genérico, que se refere aos aspectos justiça e racionalidade.

Partindo-se desse significado, pode-se afirmar que, no plano internacional, a legitimidade da ação dos EUA foi muito questionada, seja no âmbito da América Latina, seja no cenário mundial. Dentre os fatores que fragilizaram a legitimidade da iniciativa americana, podem-se elencar os seguintes: em primeiro lugar, a intervenção foi unilateral. Os EUA chegaram a informar à OEA sobre a situação da República Dominicana nos dias 27 e 28 de abril,<sup>24</sup> mas tiveram o cuidado de só anunciar a decisão de intervir após o desembarque de suas tropas em São Domingos, pois, como alegou o presidente Johnson, *não queremos que eles estejam lá esperando para atirar em nós quando desembarcarmos* [...].<sup>25</sup> Escrevendo alguns anos mais tarde, o embaixador brasileiro Ilmar Penna Marinho, presidente da Comissão *Ad Hoc* da OEA para a crise na República Dominicana, comparou essa atitude unilateral do governo Johnson com a postura do presidente Kennedy,

que, durante a crise dos mísseis em outubro de 1962, antes de tomar qualquer medida, convocou previamente os embaixadores latino-americanos acreditados junto à Casa Branca e perante a OEA para esclarecer-lhes, escudado em copiosa documentação, o que estava ocorrendo em Cuba e pedir-lhes o necessário apoio [...].<sup>26</sup>

Em segundo lugar, a intervenção americana não foi capaz de contar com amplo respaldo regional ou internacional. Embora a OEA haja proposto a criação de uma Força Interamericana de Paz (FIP), a aprovação da criação dessa força foi obtida por exatamente dois terços dos votos da OEA, o número mínimo exigido.<sup>27</sup> Para fragilizar ainda mais a criação da FIP, um dos votos favoráveis foi dado pelo representante da República Dominicana na OEA, um governo cuja ilegitimidade era uma das causas da intervenção.<sup>28</sup> Como observou o embaixador Ilmar Penna Marinho, os delegados do Uruguai, do Chile, do México, do Peru, da Venezuela, do Equador e da Colômbia foram veementes na defesa do princípio da soberania e contra qualquer intervenção, fosse qual fosse o motivo.<sup>29</sup> O limitado apoio à ação unilateral americana ficou mais evidente na composição da FIP, pois, embora tenha havido a maioria necessária para a sua aprovação, apenas seis países latino-americanos se dispuseram a contribuir com tropas (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Paraguai).<sup>30</sup>

Finalmente, o envio de forças militares americanas para a República Dominicana violava os artigos 15 e 17 da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), que se referiam às questões de soberania e intervenção. A Carta da OEA em vigor em 1965 estabelecia que:

Artigo 15 – Nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir direta ou indiretamente,

por nenhuma razão, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro Estado. [...].

Artigo 17 – O território de um Estado é inviolável; não será objeto, nem sequer temporariamente, de ocupação militar ou de outras medidas de força tomadas por outro Estado, direta ou indiretamente, sob nenhum conceito [...].<sup>31</sup>

Por outro lado, o governo dos Estados Unidos justificava sua iniciativa como uma ação em defesa da paz e da segurança, conforme instituído no artigo 19 da mesma Carta.<sup>32</sup> Também alegava haver recebido reiterados pedidos de intervenção da Junta Militar de Governo da República Dominicana. A renúncia de Reid Cabral, em 25 de abril, juntamente com seu vice-presidente, deixara o país acéfalo. Os *constitucionalistas* haviam nomeado Molina Ureña como *presidente constitucional*, embora não houvesse qualquer respaldo jurídico para tal nomeação. A facção dita *leal*, por sua vez, nomeou o coronel Pedro Bartolomé Benoit para organizar uma Junta Militar de Governo, a qual tampouco tinha qualquer força legal.

Do ponto de vista interno, portanto, os *governos* estabelecidos por ambas as facções em confronto careciam de legitimidade, uma vez que não haviam sido submetidos a qualquer processo de escolha regular que lhes brindasse um nível mínimo de respaldo da população. A aceitação dos EUA como árbitro nas contendas internas do país parece que era consensual entre os atores políticos da crise dominicana, pois ambas as partes buscaram apoio da Embaixada americana para a solução do conflito, embora a facção *constitucionalista* não houvesse solicitado intervenção militar, mas mediação.

Há evidências de que o governo dos EUA tinha claro entendimento dessa falta de um respaldo internacional mais amplo. Na noite de 28

de abril, após determinar o desembarque dos fuzileiros navais, o presidente Johnson instruiu o subsecretário Mann e uma equipe de seus assessores a telefonar a todos os embaixadores latino-americanos em Washington para explicar as razões da intervenção americana, e recomendou que deveria ser enfatizado que os Estados Unidos haviam repetidamente pedido um cessar-fogo.<sup>33</sup> Em uma conversa telefônica com o presidente Johnson naquela mesma noite, Mann avaliava que, se o desembarque dos fuzileiros navais americanos fizesse as coisas se acalmarem, *as forças anticomunistas assumiriam o controle e os EUA poderiam dirigir-las*. Mas se os EUA tivessem que combater, *[era] possível que [eles] [teriam] problemas em termos de organizações internacionais*.<sup>34</sup> O presidente Johnson teria chegado a afirmar: *[quando eu fizer o que estou a ponto de fazer, muitas pessoas neste hemisfério vão me odiar, mas se eu não o fizer, muitas pessoas neste país vão me odiar]*.<sup>35</sup>

Essa afirmação remete à questão da legitimidade interna, em seu significado de consenso e respaldo ao governo. Internamente, embora tenha havido fortes críticas no meio acadêmico, na imprensa liberal e de alguns políticos de expressão, grande parte da opinião pública, a maioria dos congressistas e diversos órgãos da imprensa conservadora deram respaldo à decisão do presidente Johnson.<sup>36</sup> O respaldo da opinião pública era resultado da percepção de ameaça à segurança dos Estados Unidos. Em 1965, a Guerra Fria era uma realidade assustadora. Na Europa, as forças armadas da OTAN e do Pacto de Varsóvia estavam permanentemente em situação de pré-guerra; no hemisfério ocidental, a aliança do governo cubano com a União Soviética representava um permanente desafio aos EUA, pois, havia menos de três anos, o governo soviético havia

iniciado a instalação de bases de lançamento de armas nucleares em território cubano, provocando a mais aguda crise da Guerra Fria. A percepção de Cuba como perturbadora da ordem e da segurança regional era uma realidade, pois, como observou Denise Rolleberg:

Desde a crise dos mísseis e a definição do governo cubano como socialista, em 1961, a questão da exportação da revolução para os países latino-americanos se [havia colocado] na ordem do dia, como condição para sobrevivência e consolidação da revolução em Cuba.<sup>37</sup>

## A criação da Força Interamericana de Paz

Em função da situação na República Dominicana e da intervenção dos Estados Unidos, o Conselho da OEA decidiu convocar a Décima Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, que teve sua primeira sessão na manhã de 1º de maio de 1965.

A primeira resolução da Décima Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores da OEA, tomada ainda naquele dia, foi o envio de uma comissão especial à República Dominicana, a fim de obter das partes em luta o respeito às Missões Diplomáticas em São Domingos e a garantia de vida e de evacuação das pessoas asiladas nas Embaixadas e Missões Diplomáticas<sup>38</sup> – o que foi conseguido com a assinatura, pelas duas partes, da Ata de São Domingos no dia 5 de maio. Mas, diante da continuação dos atos de violência e de uma aberta guerra civil pela posse do poder, a Décima Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores resolveu considerar a ideia da criação de uma força interamericana, capaz de *abstrair o caráter unilateral da intervenção militar americana e assegurar a estrita observância da Ata de São Domingos por parte das duas facções* [...].<sup>39</sup>

Após acalorados e prolongados debates que resultaram da veemente objeção apresentada pelo México, Uruguai, Chile, Peru, Equador e Venezuela, a Décima Reunião de Consulta aprovou, no dia 6 de maio, a Resolução de criação da Força Interamericana de Paz. Houve 14 votos a favor, cinco contra e uma abstenção. Dentre as considerações apresentadas no texto da Resolução de 6 de maio, constava que:

A formação de uma força interamericana de paz significará, *ipso facto*, a transformação das forças presentes em território dominicano em uma outra força que não seria a de um Estado nem de um grupo de Estados, senão a da Organização dos Estados Americanos, um organismo interestatal, cuja Organização está encarregada da responsabilidade de interpretar a vontade democrática de seus membros; Estando os Estados Americanos obrigados a prestar assistência recíproca, a Organização tem também, em maior grau, a obrigação de salvaguardar os princípios da Carta e fazer tudo o que esteja a seu alcance para que, em situação como a que se encontra a República Dominicana, sejam tomadas medidas capazes de levar ao restabelecimento da paz e das condições democráticas.<sup>40</sup>

A Resolução de 6 de maio de 1965 determinava:<sup>41</sup>

Solicitar aos governos dos Estados-membros que desejem e estejam em condições de o fazer que forneçam forças terrestres, navais, aéreas ou de polícia à Organização dos Estados Americanos, dentro de suas possibilidades e na medida em que o possam fazer, a fim de que constituam uma força interamericana que operará sob a autoridade desta Décima Reunião de Consulta.

Que esta força terá como único propósito, dentro de um espírito de imparcialidade democrática, cooperar na restauração da normalidade na

República Dominicana, na manutenção da segurança de seus habitantes, na inviolabilidade dos direitos humanos e no estabelecimento de um clima de paz e conciliação que permita o funcionamento das instituições democráticas. [...]

## A decisão brasileira de participar da FIP

O governo Castello Branco, instalado em consequência da Revolução<sup>42</sup> de 31 de março de 1964, mudou substancialmente a orientação política do Itamaraty, abandonando a política externa independente que vinha sendo adotada desde o governo Jânio Quadros em 1961, em um movimento que Amado Luiz Cervo definiu como *um passo fora da cadênci*a.<sup>43</sup> O presidente Castello Branco buscou uma política de reaproximação com os Estados Unidos, entendendo que a confrontação bipolar não deixava espaço para alternativa, e implicava a *aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político*, como afirmou durante a formatura do Instituto Rio Branco em 31 de julho de 1964. Naquele evento, o presidente referiu-se ainda à *fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental*.<sup>44</sup> Entretanto, como bem observou Paulo Fagundes Vizentini, *Castello Branco nunca falou, explicitamente, em alinhamento automático*.<sup>45</sup>

Na verdade, o alinhamento com os EUA pode ser entendido como consequência do compartilhamento, em muitos aspectos, da percepção mundial e continental. O governo Castello Branco era o resultado da ruptura institucional ocorrida havia apenas um ano, e essa ruptura fora provocada pelo temor de amplas parcelas da sociedade, da classe política e das forças militares, provocado pela forte agitação política e a possibilidade de as reformas de base propostas

pelo governo Goulart levarem a uma revolução comunista no país e a uma guerra civil.

No que se refere à política externa continental, o governo Castello Branco compartilhava com os Estados Unidos uma forte desconfiança e mesmo hostilidade ao governo socialista de Cuba, embora por razões distintas. Para os EUA, Cuba era vista como uma ameaça à sua hegemonia no hemisfério ocidental; um desafio à sua pretensão de apresentar-se como modelo político, econômico e social aos demais Estados americanos; e uma possível base física para a União Soviética no Caribe. Para o Brasil, Cuba significava um Estado que adotava uma política de ingênlencia armada nos assuntos internos dos países do continente, por meio da exportação da revolução. No caso brasileiro, desde 1961, militantes de esquerda e membros das Ligas Camponesas faziam treinamento de guerrilha em Cuba. A assistência militar cubana a movimentos destinados à derrubada violenta de governos brasileiros legítimos incluía o apoio à formação de campos de treinamento de guerrilhas no Brasil e o fornecimento de armas, dinheiro e orientação para a implantação da guerrilha.<sup>46</sup> Foram esses fatos, e não o simples alinhamento aos Estados Unidos, que haviam levado o governo Castello Branco a romper relações com Cuba em maio de 1964.

Quando da intervenção unilateral dos Estados Unidos na República Dominicana, a diplomacia brasileira, como a maioria dos Estados americanos, entendeu como legítimo o envio de fuzileiros navais para socorrer e proteger nacionais americanos em perigo em um país sem um governo legalmente estabelecido e engolpado pela guerra civil. Sobre esse ponto, o embaixador Geraldo Euálio do Nascimento e Silva, representante do Brasil na República Dominicana, observou:

O Direito Internacional, ao reconhecer a um Estado o direito exclusivo sobre as pessoas e os bens em seu território, estabelece uma contrapartida, ou seja, a responsabilidade de proteger tais pessoas e bens. [...] quando a própria autoridade nacional declara que não mais pode garantir a ordem pública, isto é, não pode se responsabilizar pelo que vier a ocorrer, os demais Estados têm a obrigação de exercer o direito de proteção de seus nacionais, sob pena de incorrer em criminosa negligência.<sup>47</sup>

A outra questão era a intervenção americana na guerra civil, a fim de evitar a instalação de um governo comunista no país. A esse respeito, importantes diplomatas brasileiros envolvidos na questão fizeram fortes ressalvas. Embora houvesse sido favorável ao desembarque dos fuzileiros navais dos EUA para salvaguardar seus cidadãos na República Dominicana, o embaixador Nascimento e Silva considerou que *[os] desembarques posteriores foram motivados por fins políticos e juridicamente condenáveis*. Mesmo levando em conta o pedido de ajuda militar da Junta, o diplomata considerou que, nesses casos, *sempre haverá aí uma ingerência indevida na vida interna de um Estado: a revolução, quando não for insuflada e financiada de fora, constitui um meio, embora ilegal, para mudar o sistema reinante num país*.<sup>48</sup>

A iniciativa da OEA de assumir a responsabilidade pela restauração da paz e da normalidade na República Dominicana buscava evitar o prolongamento da guerra civil e do derramamento de sangue. Embora tenha ajudado os Estados Unidos a saírem de uma situação desconfortável em termos de Direito Internacional, lidava com o problema concreto do caos em que o país se encontrava mergulhado. Não o fazer seria abandonar a República Dominicana à violência e à intervenção unilateral estrangeira. Como observou o embaixador Ilmar Penna Marinho,

Com o colapso total da autoridade pública – pois nem as Forças da Junta de Governo [...], nem tampouco as do coronel Caamaño Deñó [líder constitucionalista] controlavam a situação – o Estado Dominicano desapareceria como entidade jurídico-política, tornando-se uma espécie de território de ninguém.<sup>49</sup>

A criação de uma Força Interamericana de Paz mudou a situação de legitimidade internacional e permitiu uma ação conjunta solidária sob o controle democrático do organismo de segurança regional.

O governo dos Estados Unidos, sendo o maior interessado na rápida organização e envio da FIP, fez gestões para que o Brasil participasse da Força. Na época, o coronel Vernon Walters era adido militar dos Estados Unidos no Brasil. Walters era amigo do presidente Castello Branco desde a Segunda Guerra Mundial, quando atuou como oficial de ligação do Exército dos Estados Unidos junto ao comando da Força Expedicionária Brasileira na Itália. Por suas relações pessoais com o presidente brasileiro, Walters foi encarregado pelo governo americano de fazer um primeiro contato, solicitando a contribuição brasileira para a composição da FIP. Ele obteve uma audiência com Castello Branco em Brasília, onde lhe expôs a situação e obteve a afirmação do presidente de que enviaria uma mensagem ao Congresso, solicitando autorização para que o Brasil participasse da força de paz. Segundo Walters, depois de concordar com pedido, o presidente Castello Branco olhou-o bem de frente e disse:

– Walters, quero deixar uma coisa bem clara. Se concordei com isso, não foi para agradar os Estados Unidos, mas tão-somente porque uma república irmã americana está ameaçada de perder sua liberdade, do mesmo modo que estivemos nós, não faz muito tempo. É

exclusivamente por essa razão que pedirei ao Congresso autorização para enviar tropa brasileira à República Dominicana.<sup>50</sup>

## Conclusão

A decisão brasileira de apoiar a criação da Força Interamericana de Paz na República Dominicana em 1965 estava coerente com a diretriz da política externa do governo Castello Branco, estabelecida sob os enfoques da bipolaridade e da fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental. Foi fortemente influenciada pela percepção de ameaça de uma revolução comunista, temor que havia levado, havia um ano, militares de perfil legalista, como o próprio Castello Branco, a derrubar um governo que era percebido como uma ameaça à democracia e capaz de levar o Brasil a uma revolução sangrenta ou a uma guerra civil. Nesse sentido, o governo brasileiro sentia-se solidário e identificava-se com o drama vivido pelo povo dominicano.

Quanto à decisão de participar com tropas da Força Interamericana de Paz, era natural que o Brasil aceitasse o encargo de contribuir com um contingente expressivo para a sua composição, uma vez que havia votado pela criação da FIP e era um dos maiores países latino-americanos, que, embora possuísse limitado poder militar, havia sido capaz de enviar uma força expedicionária para combater junto aos Aliados na Europa havia pouco mais de vinte anos.

Mais do que uma questão de alinhamento automático e de subordinação à política externa americana, a participação do Brasil na missão de paz na República Dominicana em 1965 refletiu o compartilhamento de visões políticas e ideológicas acirradas pelo clima de confrontação da Guerra Fria e foi fortemente influenciada pela crise institucional vivida pelo Brasil havia poucos meses.



## Referências

ESTADOS UNIDOS. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Disponível em: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v32/>. Acesso em: 16 jun 2011.

MARINHO, Ilmar Penna. **Um Grande Triunfo Diplomático.** Revista do Exército Brasileiro, v. 123 – nº 4, pp. 6-21, jul/dez 1986.

MATTOS, Carlos de Meira. et al. **A Experiência do FAIBRÁS na República Dominicana.** [s.l.]: [EMFA/IBGE], [196-]. 217 p.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos.** Disponível em <http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>. Acesso em: 30 ago 2010.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Tenth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs** – Convoked in accordance with Articles 39 and 40 of the Charter of the Organization of American States. Final Act. Washington, DC, May 1, 1965 – March 6, 1970. Disponível em: <https://www.oas.org/consejo/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/Actas/Acta%202010.pdf>. Acesso em: 14 set 2019.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **A Revolução Dominicana.** Revista do Exército Brasileiro, v. 123 – nº 4, pp. 22-29, jul/dez 1986.

BLECHMAN, Barry M.; KAPLAN, Stephen S. **Force without war:** U.S. armed forces as a political instrument. Washington-DC: The Brooking Institution, 1978.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** 3. ed. ampliada. Brasília: UnB, 2002.

CRUZ, Eduardo Lucas de Vasconcelos. **A Política Externa Brasileira no Período 1964-1979: O Papel do Itamaraty, das Forças Armadas e do Ministério da Fazenda.** Dissertação (Mestrado em História). Franca: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2009.

FERREIRA, Oliveiros. **A crise da política externa.** Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FERREIRA, Jorge; GOMES, Angela de Castro. **1964: O golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. pp. 129-130.

GREENBERG, Lawrence M. **United States Army Unilateral and Coalition Operations in the 1965 Dominican Republic Intervention.** Washington, DC: Analysis Branch. U.S. Army Center of Military History, 1987. 115 pp. Disponível em: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA181823&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>. Acesso em: 27 out 2012.

PEDROSA, Fernando Velôzo Gomes. **Violência e Pacificação no Caribe:** Tropas brasileiras em operações de paz na República Dominicana (1965-1966) e no Haiti (2004-2005): um estudo comparado. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2015.

RABE, Stephen G. **Alliance for Progress**. Oxford Research Encyclopedias, Latin America History. Disponível em: <https://oxfordre.com/latinamericanhistory/view/10.1093/acrefore/9780199366439.001.0001/acrefore-9780199366439-e-95?print=pdf>. Acesso em: 14 set 2019.

ROLLEMBERG, Denise. **O apoio de Cuba à luta armada no Brasil**: o treinamento guerrilheiro. Rio de Janeiro: Mauad, 2001. 96 pp. Disponível em: [http://www.historia.uff.br/nec/sites/default/files/O\\_apoio\\_de\\_Cuba\\_a\\_luta\\_armada.pdf](http://www.historia.uff.br/nec/sites/default/files/O_apoio_de_Cuba_a_luta_armada.pdf). Acesso em: 4 ago 2011.

SCHLESINGER, Arthur, Jr. **The Lowering Hemisphere**. The Atlantic Monthly. January 1970; Volume 225, nº 1; pp. 79-88.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **As Relações Brasil-EUA durante o Regime Militar (1964-1985)**. In MU-NHOZ, Sidnei J.; SILVA, Francisco Carlos T. da (Org). **Relações Brasil-Estados Unidos: Séculos XX e XXI**. Maringá: Eduem, 2011.

WATERS, Vernon A. **Missões Silenciosas**. Tradução de Heitor A. Herrera. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1986. 240 p.

WILSON, Larman C. **La Intervención de los Estados Unidos de América en El Caribe**: La Crisis de 1965 en la República Dominicana. Revista de Política Internacional, nº 122, 1972, pp. 37-82.

X (KENNAN, George F). **The Sources of Soviet Conduct**. Foreign Affairs, July 1947. Vol. 25, nº 4, pp. 566-82.

---

## Notas

<sup>1</sup> Este artigo foi escrito como parte de uma pesquisa realizada pelo autor no Programa de Pós-graduação em História Comparada da Universidade Federal do Rio de Janeiro entre 2011 e 2013. O resultado da pesquisa completa foi publicado pela Biblioteca do Exército em 2015 com o título “Violência e Pacificação no Caribe”.

<sup>2</sup> O presidente Kennedy enviou forças navais para a costa da República Dominicana, como forma de deixar clara sua determinação de exigir a realização de eleições no país.

<sup>3</sup> GREENBERG, Lawrence M. **United States Army Unilateral and Coalition Operations in the 1965 Dominican Republic Intervention**. Washington, DC: Analysis Branch. U.S. Army Center of Military History, 1987. pp. 1-9.

<sup>4</sup> ESTADOS UNIDOS, **Foreign Relations of the United States, 1964-1968**. Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc 21.

<sup>5</sup> MATTOS, Carlos de Meira. et al. **A Experiência do FAIBRÁS na República Dominicana**. [s.l.]: [EMFA/IBGE], [196-]. p. 5.

<sup>6</sup> A Aliança para o Progresso foi um programa do governo dos Estados Unidos concebido para prover assistência econômica aos países da América Latina, com o propósito de promover a democracia política, o crescimento econômico e a justiça social na região. O programa visava proporcionar mais do que apenas melhorias em saúde, educação e bem-estar. Pretendia ser uma revolução no campo dos Direitos Humanos. De acordo com seus propósitos originais, liberdade política e reforma social andariam de mãos dadas com o progresso material. RABE, Stephen G. **Alliance for Progress**. **Oxford Research Encyclopedias, Latin America History**.

- <sup>7</sup> SCHLESINGER, Arthur, Jr. **The Lowering Hemisphere.** The Atlantic Monthly; January 1970; Volume 225, nº 1; pp. 79-88. p. 80. Tradução livre. No original, *I know my latinos. They understand only two things – a buck in the pocket and a kick in the ass.*
- <sup>8</sup> X (KENNAN, George F). **The Sources of Soviet Conduct.** Foreign Affairs, July 1947. Vol. 25, nº 4. p. 575. Tradução livre.
- <sup>9</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc 20.
- <sup>10</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc 21. Tradução livre. Esse despacho foi retransmitido por telegrama da Casa Branca para o presidente Johnson, que se encontrava em Camp Davis. Uma nota de rodapé no Documento 21 registra que uma anotação manuscrita na primeira página do telegrama informava: *visto pelo Presidente 25 Abr 65.*
- <sup>11</sup> WILSON, Larman C. **La Intervención de los Estados Unidos de América en El Caribe: La Crisis de 1965 en la República Dominicana.** Revista de Política Internacional, nº 122, 1972. p. 40.
- <sup>12</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc 23.
- <sup>13</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc 26.
- <sup>14</sup> WILSON. Op. Cit. p. 42.
- <sup>15</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc 28. Tradução livre. Uma nota de rodapé desse documento informa que, ao meio-dia de 28 de abril, a Rádio San Isidro anuncia a formação de uma junta militar composta por três coronéis representando as três forças armadas: coronel Pedro Bartolomé Benoit, da Força Aérea; coronel Enrique Apolinar Casado Saladin, do Exército; e capitão Manuel Olgo Santana Carrasco, da Marinha.
- <sup>16</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc 29. Tradução livre.
- <sup>17</sup> O uso do termo “castristas” para se referir a pessoas ou grupos ligados ao governo de Cuba é recorrente ao longo de toda a correspondência e das transcrições de conversas telefônicas e de reuniões encontradas nas fontes oficiais do governo americano que foram utilizadas neste trabalho.
- <sup>18</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc 27.
- <sup>19</sup> Ibidem. Tradução livre.
- <sup>20</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc 32. Tradução livre.
- <sup>21</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc 31. Tradução livre
- <sup>22</sup> Apud WILSON. Op. Cit. p. 41. Tradução livre.
- <sup>23</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc 35.
- <sup>24</sup> WILSON. Op. Cit. p. 42.
- <sup>25</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc. 31. Tradução livre.
- <sup>26</sup> MARINHO, Ilmar Penna. **Um Grande Triunfo Diplomático.** Revista do Exército Brasileiro, v. 123 – nº 4, jul/dez 1986. p. 7.

- <sup>27</sup> A resolução foi aprovada por uma margem de 14 a 5 (com a abstenção da Venezuela). WILSON. Op. Cit. p. 62.
- <sup>28</sup> Ibidem, p. 58.
- <sup>29</sup> MARINHO. Op. Cit. p. 10.
- <sup>30</sup> WILSON. Op. Cit. p. 63.
- <sup>31</sup> A Carta da OEA foi reformada em 1967, 1985, 1992 e 1993. Os artigos 15 e 17 da Carta em vigor em 1965 correspondem, atualmente, aos artigos 19 e 21.
- <sup>32</sup> Atual artigo 23 da Carta da OEA, que diz: *As medidas adotadas para a manutenção da paz e da segurança, de acordo com os tratados vigentes, não constituem violação aos princípios enunciados nos artigos 19 e 21 (art. 15 e 17 em 1965).*
- <sup>33</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc. 37.
- <sup>34</sup> ESTADOS UNIDOS, 1964-1968. **Foreign Relations of the United States, 1964-1968.** Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana. Doc. 38. Tradução livre.
- <sup>35</sup> Apud BLECHMAN, Barry M.; KAPLAN, Stephen S. **Force without war:** U.S. armed forces as a political instrument. Washington-DC: The Brookings Institution, 1978. p. 308. Tradução livre. No original: *When I do what I am about to do, there'll be a lot of people in this hemisphere I can't live with, but if I don't do it there'll be a lot of people in this country I can't live with.*
- <sup>36</sup> WILSON. Op. cit. p. 49.
- <sup>37</sup> ROLLEMBERG, Denise. **O apoio de Cuba à luta armada no Brasil:** o treinamento guerrilheiro. Rio de Janeiro: Mauad, 2001. p. 8.
- <sup>38</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Tenth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs** – Convoked in accordance with Articles 39 and 40 of the Charter of the Organization of American States. Final Act. Washington, DC, May 1, 1965 – March 6, 1970. p. 9.
- <sup>39</sup> MARINHO. Op. Cit. p. 9.
- <sup>40</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Op. Cit. p. 11 (grifo no original).
- <sup>41</sup> Ibidem. Loc. Cit.
- <sup>42</sup> Uso a expressão “revolução” no mesmo sentido que Alfred Stepan (1975, p. 10, nota 1), por entender que do movimento de 1964 resultou uma “mudança radical” (grifo do autor).
- <sup>43</sup> CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** 3<sup>a</sup> Ed. ampliada. Brasília: UnB, 2002. p. 368.
- <sup>44</sup> CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. **Discursos 1964.** [s.l.]: Secretaria de Imprensa, 1964. p. 110.
- <sup>45</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. As Relações Brasil-EUA durante o Regime Militar (1964-1985). In MUNHOZ, Sidnei J.; SILVA, Francisco Carlos T. da (Org). **Relações Brasil-Estados Unidos:** Séculos XX e XXI. Maringá: Eduem, 2011. p. 248.
- <sup>46</sup> ROLLEMBERG. Op. Cit. p. 18. Ver também FERREIRA, Jorge; GOMES, Angela de Castro. **1964:** O golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. pp. 129-130.
- <sup>47</sup> SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **A Revolução Dominicana.** Revista do Exército Brasileiro, v. 123 – n° 4, pp. 22-29, jul/dez 1986. p. 26.
- <sup>48</sup> Ibidem. Loc. Cit.
- <sup>49</sup> MARINHO. Op. Cit. p. 12.
- <sup>50</sup> WALTERS, Vernon A. **Missões Silenciosas.** Tradução de Heitor A. Herrera. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1986. p. 362.

# O papel da artilharia na defesa do litoral no contexto de defesa do mar territorial

Rodrigo Leonardo de Sena\*

## Introdução

O Brasil possui dimensões continentais, tanto em termos terrestres como marítimos. Possui uma longa fronteira com a maioria dos países da América do Sul e um extenso litoral de 7.367km (aumentando para cerca de 9.200km, se considerarmos as saliências e reentrâncias) e águas jurisdicionais (ATLAS NACIONAL DO BRASIL, 2016). Tais fatos aliados à grande diversidade fisiográfica conferem ao país uma profundidade geoestratégica e tornam o planejamento geral de defesa uma missão muito complexa (PND, 2012, p. 23).

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), regulamentada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1982, reconheceu a importância dos mares para todos os países, inclusive seu papel para contribuir com seus desenvolvimentos. Dessa forma, regulamentou a faixa marítima pertencente a cada país litorâneo e a ser explorada exclusivamente por cada um deles (CAMPOS, 2014, p. 16).

A Política e a Estratégia Nacional de Defesa (PND e END) avaliam a “Amazônia Azul” – terminologia que surgiu para destacar a importância do mar sob jurisdição brasileira –, uma vez

que possui as maiores reservas de petróleo e gás no subsolo marítimo brasileiro, fontes energéticas imprescindíveis para o progresso do país. Essa porção do mar é superior a 4 milhões de quilômetros quadrados, área equivalente ao tamanho da Amazônia brasileira. Ela possui, ainda, grande potencial pesqueiro, mineral e de outros recursos naturais. A proteção dessas riquezas é prioridade dentro do planejamento da defesa (PND, 2012, p. 23).

Mahan, relevante geopolítico do século XIX, descreve a importância da geografia para o equilíbrio global de poder, com destaque para o papel do poder naval na política de segurança nacional. O mar é visto por ele como um “vasto espaço comum” com diversas rotas comerciais e estreitos estratégicos que as dominam. Assim, quem controlasse os acessos aos mares e suas rotas comerciais iria ter um papel dominante sobre o mundo.

O presente artigo visa a identificar alguns dos aspectos fundamentais relacionados ao papel da artilharia na defesa do litoral no contexto de defesa do mar territorial brasileiro, a partir da extinção das unidades de artilharia de costa (A Cos) em 2004. Desde essa data, ocorreu a transferência das “atribuições referentes à

\* Maj Art (AMAN/2003, EsAO/2012, ECUME/2019). Mestre em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO/2012).

reformulação e ao desenvolvimento da doutrina de emprego da artilharia na defesa de litoral e das hidrovias interiores da 1<sup>a</sup> Brigada de Artilharia Antiaérea (1<sup>a</sup> Bda AAAe) para a Artilharia Divisionária da 1<sup>a</sup> Divisão de Exército (AD/1)", conforme Portaria nº 092-EME, de 20 de julho de 2005 (BRASIL, 2005, p. 2).

## Definição de defesa do litoral

O manual de ensino EB60-ME-23.003, *O Emprego da Artilharia na Defesa da Costa e do Litoral*, utilizado pela EsACosAAe, define a defesa do litoral como

um conjunto de ações marítimas, terrestres e aéreas que objetivam impedir que o inimigo utilize a área marítima adjacente ao litoral ou projete seu poder sobre terra, tudo isso visando garantir a integridade da faixa terrestre (litoral) contígua ao mar (2014, p. 3-2).

Segundo o mesmo manual, a defesa do litoral normalmente requer operações combinadas ou conjuntas, com a presença das forças navais, aéreas e terrestres. Dessa maneira, envolvem o emprego de meios heterogêneos e complementares, os quais exigem uma íntima coordenação para uma defesa com elevada efetividade.

No caso de uma operação anfíbia inimiga, deve ser considerado o emprego de forças terrestres de vulto. A estreita coordenação entre o comando naval e o comando terrestre responsável pela defesa é indispensável para que esse emprego ocorra no local adequado e no momento oportuno (2014, p. 3-3).

De acordo com o manual EB60-ME-23.003 (2014), a defesa do litoral traz implicações para a artilharia enquadrada numa força terrestre componente (FTC). Suas tarefas essenciais visam destruir, neutralizar ou impedir ataques feitos por

navios de superfície em áreas marítimas adjacentes ao litoral, portos ou áreas marítimas restritas que contenham instalações importantes.

Cabe ainda ressaltar uma outra importante missão para a artilharia: a de se contrapor a operações anfíbias sobre a faixa terrestre, sendo esse tipo de defesa semelhante a uma operação de defesa de área (2014, p. 3-3).

## A operação anfíbia

O manual de campanha EB70-MC-10.223, *Operações*, traz a definição da operação anfíbia (Op Anf) como

um desembarque de forças terrestres em litoral defendido por forças oponentes, ou em sua retirada de um litoral, por meios navais, em virtude da ação do inimigo. Integra forças navais, terrestres e aéreas em um esforço militar unificado.

O principal objetivo dessa operação é a conquista de uma cabeça de praia (C Pra), que permita o lançamento de uma ofensiva terrestre.

A doutrina militar terrestre, por meio do manual *Operações* (2017), elenca alguns aspectos que devem estar garantidos para o êxito de uma Op Anf, sendo os principais deles os seguintes:

- controle da área marítima contra as forças inimigas de superfície e de submarinos;
- superioridade aérea local na área de desembarque ou embarque; e
- poder de combate superior sobre as forças terrestres oponentes na área do objetivo.

As Op Anf exigem uma rápida e completa preparação de fogos (navais, terrestres e aéreos), seguidas de um desembarque de assalto por forças que se deslocam dos navios para terra em embarcações de desembarque, em veículos anfíbios e em aeronaves (2017, p. 4-10). Na preparação,

são previstos intensos fogos, desencadeados de acordo com um horário estipulado, em apoio a um ataque, a fim de interromper as comunicações do inimigo, desorganizar as suas defesas e neutralizar os seus meios de apoio de fogo.

Segundo o manual *Operações* (2017), a área do litoral e as vias que lhe dão acesso são considerados obstáculos a serem ultrapassados pela força de desembarque (F Dbq). A progressão no seu interior é realizada sem a perda do ímpeto para a conquista dos objetivos iniciais, intermediários e finais. A F Dbq possui apoio de meios navais e aéreos até que adequadas unidades orgânicas de apoio ao combate e logístico sejam estabelecidas no litoral.

## A operação contra desembarque anfíbio

Esse tipo de operação complementar é executado por forças destinadas à defesa do litoral contra ações de desembarque anfíbio inimigo, sendo eminentemente conjunta. A tropa que realiza a defesa deve procurar desorganizar e desgastar o inimigo pelo fogo durante seu deslocamento para a praia e na iminência do desembarque. Uma vez que a tropa inimiga obtenha êxito no desembarque, a tropa defensora limitará o seu avanço na cabeça de praia e deverá atacá-la com o intuito de destruí-la (2017, p. 4-11).

O manual *Operações* (2017) elenca os principais fatores de êxito para uma operação dessa natureza, sendo eles:

- a) integração e sincronização das ações dos componentes terrestre, naval e aéreo, durante todas as fases da operação;
- b) atuação da Força Naval e da Força Aérea, o mais longe possível, sobre a esquadra inimiga;
- c) maciço emprego de fogos aéreos, navais e terrestres de longo alcance;
- d) realização de fogos (indiretos e diretos) de menor alcance, durante os preparativos para o desembarque e sua execução; e

e) ação da F Ter para impedir a consolidação da cabeça de praia e para expulsar a força invasora.

## A artilharia na defesa do litoral

A Portaria nº 092-EME, de 20 de julho de 2005, trouxe algumas implicações para a artilharia de campanha (Art Cmp), entre elas as adaptações no seu sistema de armas. Isso se deve ao fato de que os alvos a serem batidos pela Art Cmp, nessa hipótese, seriam a soma dos alvos anteriormente alocados à Art Cos com os alvos já previstos para a Art Cmp (WERDAM, 2014).

Segundo Werdam (2014), os fogos a serem realizados para a defesa do litoral seriam desencadeados pela Bateria Lançadora Múltipla de Foguetes (Bia LMF) orgânica ou não de um Comando de Artilharia da Divisão ou de uma AD, no Teatro de Operações (TO) considerado. Além desses, também haveria os fogos dos Grupos de Artilharia de Campanha (GAC) orgânicos desse mesmo escalão de artilharia.

Quanto mais integrados e mais precisos forem os dados de todas as forças componentes, mais precisos serão os fogos e menor será o risco de fraticídio na complicada tarefa de evitar que embarcações inimigas cheguem até a costa, por meio do desencadeamento de fogos sobre as embarcações inimigas e nas posições e órgãos desembarcados na C Pra, além de dados provenientes da própria Marinha, fornecedora do alerta antecipado (DURANS, 2004, p. 21).

Segundo Werdam (2014), na primeira etapa, durante a aproximação das embarcações na fase da tomada do dispositivo para início do desembarque, os alvos estão no alcance das Bia LMF, exclusivamente, e visam a retardar, desorganizar e, se possível, neutralizar a aproximação do inimigo saturando a área de reunião (WERDAM, 2014).

Durante a segunda etapa, quando as embarcações se encontram concentradas, a artilharia deve realizar a intensificação de fogos sobre alvos pré-planejados, que se trata do momento mais crítico para a Op Anf. A contrapreparação não é executada devido à carência relativa de meios e de tempo para o planejamento, além da fugacidade dos alvos inimigos. Essas concentrações seriam lançadas sobre as primeiras vagas, quando iniciam deslocamento para a linha de partida (LP) e tem por objetivo desorganizar o dispositivo de ataque dos fuzileiros navais, os seus sistemas de comando, de comunicações e de observação. Visam, também, reduzir a eficiência do Ap F naval e quebrar o seu espírito ofensivo (WERDAM, 2014).

Na terceira etapa, durante o assalto anfíbio, a artilharia integra o plano de barreiras com fogos à frente dos obstáculos. Suas tarefas têm por finalidade destruir as formações de ataque da F Dbq, atuando desde a transposição da LP até as ações em terra. A finalidade desses fogos é barrar e repelir o assalto, limitando a penetração da C Pra. Os meios de combate, dos apoios ao combate e logístico desembarcados nas praias devem ser destruídos. Os fogos de proteção final, nos locais de desembarque nas praias, são essenciais, por colocarem em risco as equipes de apoio em terra e seus meios (WERDAM, 2014).

Segundo Werdam (2014), a F Dbq fica vulnerável aos fogos de artilharia na C Pra por estar com seus meios concentrados, além de dependente das equipes de apoio em terra. Assim, é possível aumentar o número de baixas com fogos maciços e observados sobre os locais onde as tropas inimigas abicarem as vagas de desembarque no momento mais oportuno.

Durante a quarta etapa, que corresponde à fase dos contra-ataques, as tarefas da artilharia

visam destruir o inimigo no interior da C Pra e a interdição da aproximação de reforços, sendo aceitável que o inimigo realize uma retirada anfíbia, com pesadas baixas e muitas perdas em material (WERDAM, 2014).

Pelo exposto acima, é possível inferir parcialmente que os materiais de artilharia, especialmente os LMF, utilizados atualmente, estão adequados para atender à doutrina da defesa do litoral do Brasil. Assim, a forma de emprego da artilharia contribui efetivamente para o cumprimento da missão institucional de defesa do território nacional.

O manual C 6-1 descreve que uma unidade de artilharia é considerada desdobrada no terreno, quando está com:

- a) o material em posição, em condições de executar o tiro;
- b) o posto de comando instalado e as comunicações estabelecidas;
- c) os sistemas de controle e alerta e de observação instalados e operando;
- d) as ligações estabelecidas; e
- e) os órgãos de apoio logístico funcionando.

O reconhecimento, escolha e ocupação de posição (REOP) compreende um conjunto de ações que tem por finalidade permitir o desdobramento de uma unidade de artilharia em uma área de posição, da forma mais eficiente possível, visando a adoção de um dispositivo adequado ao cumprimento de determinada missão tática.

Área de posição (A Pos) é o conjunto formado pelas posições de tiro e de espera. A sua quantidade será em função do estudo de situação, particularmente quanto ao terreno e tempo para levantamento topográfico. De acordo com o manual EB60-ME-23.003, existem os seguintes tipos de posições:

– Posição Provisória (Pos Provs) – ocupada para possibilitar a atuação da artilharia antes do seu engajamento na operação considerada, batendo o inimigo naval desde o mais longe possível, sem revelar o dispositivo para apoiar essa operação;

– Posição Inicial (Pos In) – ocupada para apoiar a fase inicial da operação, visando, em particular, fazer face ao ataque principal do inimigo antes que ele possa realizar os seus fogos sobre o objetivo;

– Posição de Manobra (Pos Man) – região ocupada para permitir que a artilharia atenda à evolução do combate e seu aprofundamento, quando, da posição inicial, ela venha a se tornar ineficiente, em face das condições de segurança e/ou das possibilidades técnicas do material. É muito comum ser ocupada após um desembarque bem sucedido de forças inimigas;

– Posição Falsa – destina-se a iludir o inimigo simulando uma posição de artilharia. Não é ocupada;

– Posição de Tiro (Pos Tir) – É uma região da área de posição ocupada pelo material e pelo órgão de direção de tiro de uma unidade ou subunidade para o cumprimento de uma missão de tiro. Normalmente, os demais órgãos da unidade ou subunidade permanecem fora dessa posição. Quando os meios de busca de alvos inimigos não estão totalmente ativados ou quando a situação o permite, admite-se que as baterias de tiro continuem atirando da mesma posição; e

– Posição de Espera – É uma região do terreno, com características topográficas favoráveis à cobertura das vistas terrestres, marítimas e aéreas inimigas, e que permite a dispersão dos sistemas de armas. Pode ser ocupada antes e após o desencadeamento das missões de tiro. No caso dos mísseis e foguetes, os sistemas de armas são carregados nessa posição antes do cumprimento da missão seguinte. Também devem ocorrer as

operações de remuniciamento, inserção dos dados de meteorologia, quando já disponíveis, bem como o cálculo dos elementos de tiro quando houver dados já disponíveis.

Segundo o manual escolar EB60-ME-23.003, o Grupo de Mísseis e Foguetes (GMF) ocupa uma zona de reunião ou posição de espera com suas subunidades, frações de tiro e de comando. São previstas e organizadas diversas áreas de posição de tiro em condições de serem ocupadas pelos materiais e órgãos de direção de tiro. A ocupação dessas áreas, normalmente, só ocorre durante o tempo necessário à execução das missões de tiro. Após o seu término, os lançadores e os órgãos de direção de tiro deslocam-se para uma posição de espera. Excepcionalmente, esse deslocamento é feito para outra posição de tiro ou deixa de ser efetuado.

Os meios do sistema de controle e alerta ocupam posições que possibilitam a vigilância da área a defender a uma distância das posições de tiro compatíveis com as características técnicas do material. Pormenores do emprego do sistema de controle e alerta constam dos manuais específicos.

## As possibilidades da artilharia

A artilharia é composta por oito subsistemas (direção e coordenação, linha de fogo, observação, busca de alvos, topografia, meteorologia, comunicações e logística) que possibilitam o engajamento de seus fogos nos alvos levantados para proporcionar o adequado apoio de fogo. Graças às capacidades integradas desses subsistemas, a artilharia possui as seguintes possibilidades:

(1) Deslocar rapidamente os fogos de suas armas em largura e profundidade, sem a necessidade de mudança de posição;

(2) Emassar seus tiros sobre um ou mais alvos;

- (3) Bater simultaneamente diversos alvos, com rapidez e precisão;
- (4) Deslocar-se com rapidez por seus próprios meios;
- (5) Possuir mobilidade tática compatível com a ameaça naval;
- (6) Combinar diversos tipos de material para o cumprimento de uma determinada missão;
- (7) Montar o sistema de controle e alerta da Art na Def Cos e Def Lit e estabelecer as comunicações diretamente com os centros de controle da Força Naval amiga e o centro de operações táticas da força terrestre;
- (8) Realizar tiros precisos sem ajustagem;
- (9) Realizar a vigilância de área marítima, utilizando-se dos radares de vigilância de suas unidades e subunidades;
- (10) Realizar a busca, detecção, identificação, acompanhamento e engajamento de alvos navais;
- (11) Empregar diversos tipos de munição, capacitando-se a atuar contra alvos navais e terrestres, quando for o caso;
- (12) Realizar tiros sobre alvos desenfiados;
- (13) Destruir alvo-ponto;
- (14) Executar tanto o tiro direto como o indireto;
- (15) Atuar, ininterruptamente, sob quaisquer condições de tempo, visibilidade e ambiente de guerra eletrônica (GE); e
- (16) Coordenar seu emprego, seus fogos e a utilização do espaço aéreo e área marítima com a Força Aérea e a Força Naval, respectivamente (BRASIL, 2014c, p. 3-7).

Assim, é possível inferir parcialmente que as diversas posições onde serão realizados os disparos dos armamentos para a defesa estarão distantes do litoral, proporcionando uma maior segurança para as Unidades de Tiro. Além disso, é possível observar, pelo anteriormente descrito, que as possibilidades técnicas e táticas da artilharia conseguem contribuir positivamente para a defesa do litoral e do mar territorial.

## As limitações da artilharia

As características dos subsistemas da artilharia, especialmente as da linha de fogo, proporcionam limitações de seu emprego. Seus materiais batem mais área que um ponto específico e são vulneráveis à ação aérea inimiga, particularmente durante os deslocamentos, além da necessidade de grande quantidade de munição (BRASIL, 1997, p. 1-3).

As mudanças de posição reduzem o apoio de fogo durante a sua execução. O processo de mudança de posição influencia diretamente no apoio de fogo realizado à tropa. Isso se deve ao fato de que uma quantidade de subunidades (SU) se desloca enquanto o restante delas permanece em posição realizando o apoio de fogo, o que diminui a capacidade de engajamento de alvos (BRASIL, 1997, p. 1-3).

Segundo o manual de campanha C 6-1 (1997), os modernos meios de busca de alvos obrigam a constante mudança de posição. A necessidade da execução dos fogos com seus armamentos parados e o tempo que cada material leva para sair de posição são limitações relevantes que devem estar presentes nos planejamentos de emprego da artilharia em todos os níveis.

De acordo com o manual C 6-1 (1997), a natureza da tropa de artilharia torna a sua eficiência reduzida quando forçada a engajar-se no combate aproximado, especialmente contra tropas de operações especiais inimigas. A dificuldade de realizar a defesa aproximada de suas posições caracteriza essa vulnerabilidade, o que exige detalhado planejamento de autodefesa.

O elevado consumo de combustível e de munição exige um planejamento detalhado para as atividades logísticas, além da grande dependência de manutenção especializada. Tal limitação é

um ponto crítico em todas as operações militares em que a artilharia é empregada, especialmente nos materiais de alta tecnologia, como os mísseis e foguetes (1997, p. 1-3).

Segundo o manual C 6-1 (1997), outra limitação é a existência de um alcance mínimo de emprego para os mísseis, em função da impossibilidade de guiamento pleno no início da trajetória, e para os foguetes, devido à sua trajetória balística vertical. Tal fato impossibilita a manutenção de um apoio cerrado e contínuo, sendo, portanto, imprópria para o cumprimento de missões táticas de apoio geral e apoio direto desse tipo de material.

O manual de ensino EB60-ME-23.003, *Emprego da Artilharia na Defesa da Costa e do Litoral*, apresenta outras limitações características desse tipo de teatro de operações. A dificuldade de coordenação, controle das defesas e manutenção do sigilo, quando operando em ambiente de guerra eletrônica (GE), em face do largo emprego de sensores eletrônicos e de sistemas de comunicações rádio, são aspectos a serem considerados no planejamento, sob o risco de ocorrência de ataques de GE.

Diante do exposto, verifica-se que a artilharia, com destaque para as plataformas de lançamento de mísseis e foguetes, é um alvo muito compensador para o inimigo, muito vulnerável às ações aéreas e de contrabateria e reduzida eficácia para bater alvos pontuais.

## **Sistema de controle e alerta na defesa do litoral**

Segundo o manual escolar EB60-ME-23.003, o sistema de controle e alerta tem a missão de realizar a vigilância da área marítima sob sua responsabilidade, receber e difundir o alerta de aproximação de vetores, bem como acionar, controlar e coordenar a artilharia na Def Cos e Def Lit.

O sistema de controle e alerta da artilharia na Def Cos e Def Lit é constituído pelos centros de operações de artilharia na defesa da costa e do litoral, pelos radares de vigilância, pelos postos de vigilância e meios de vigilância da Marinha e da Aeronáutica (BRASIL, 2014c, p. 3-8).

## **O emprego do sistema Astros contra alvos navais**

O sistema Astros utiliza atualmente quatro tipos de foguetes (SS-30, SS-40, SS-60 e SS-80), além do foguete SS-09 TS, utilizado para treinamento. A modernização do sistema para a versão MK6 possibilita incorporar a essa lista o Foguete SS-40 G (foguete guiado) e o Míssil de Cruzeiro AV-TM 300. O efeito carga-oca das submunições do SS-30, SS-40 e SS-60 torna viável o seu emprego contra navios.

O míssil tático de cruzeiro que está sendo desenvolvido pela Avibras para ser lançado das modernas plataformas MK6 possuirá alcance de 300km e seu efeito sobre o alvo consistirá na ejeção de submunições de 70mm ou impacto direto. Sua cabeça de guerra proporcionará efeito semelhante a uma bomba de 1000lbs. Com isso, a Força Terrestre ganha uma nova capacidade de realizar um disparo preciso com um artefato de elevado poder destrutivo, podendo ser empregado contra possíveis belonaves estratégicas, como porta-aviões por exemplo, que ameacem a soberania do Brasil (FERREIRA *apud* Relatório Operação Atlântico 2, 2010).

De acordo com Mayrink (2013), ao analisar os efeitos no alvo, é possível comparar a utilização de foguetes e mísseis. Tendo por base que a eficácia está relacionada aos resultados obtidos e aos objetivos pretendidos, enquanto a eficiência

se refere aos resultados obtidos com os recursos empregados, conclui-se que os foguetes possuem capacidade de retardar o movimento de uma força naval inimiga, e destruir e neutralizar alvos navais, incluindo embarcações de desembarque.

Ferreira, Rodrigues e Oliveira (2013) corroboram a afirmação anterior. Eles relatam que a elevada cadência de tiro e a grande massa de fogos lançada sobre o alvo em curto espaço de tempo compensam a dispersão do material, possibilitando, assim, que ele seja utilizado na defesa do litoral. O emprego das submunições facilitam o efeito de saturação de área, o que causa elevados danos às embarcações.

Por outro lado, os mísseis são extremamente eficazes contra grandes belonaves em razão de sua precisão muito superior em comparação com os foguetes, entretanto são mais sujeitos às medidas eletrônicas de defesa das belonaves de maior porte.

## Considerações doutrinárias sobre a artilharia na defesa do litoral

Como já anteriormente relatado, a grande extensão litorânea e a incerteza do local do assalto anfíbio oponente implicam acurado trabalho de inteligência para melhor determinar as áreas a serem ocupadas com posições defensivas. Uma solução é a adoção de um dispositivo de expectativa. A partir desse local, tão logo seja descoberta a área de objetivo anfíbio do inimigo, o Comando da Artilharia presente ordenará aos seus meios de apoio de fogo dotados de mísseis e foguetes a ocupação, o mais rápido possível, da posição de tiro a fim de impedir a consolidação da cabeça de praia.

Bazuchi (2006) corrobora com a assertiva sobre a importância do dispositivo de expectativa.

Ele enfatiza que, nesse quadro, cresce de importância a utilização dos eixos rodoviários, ao longo dos quais devem se concentrar os combates. Um dado destacado por Bazuchi é o tempo necessário para a execução do assalto anfíbio: cerca de 12 horas. Isso levando-se em consideração a técnica de desembarque tradicional, no qual a F Anf inicia seu deslocamento a partir de uma linha a 200 milhas náuticas (350km) do litoral até o desembarque da primeira vaga de assalto.

Com os avanços tecnológicos e com a efetivação do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas 1 (SGDC-1), é muito improvável ao atacante obter uma surpresa estratégica nesse tipo de operação. É imperativo que o sistema de inteligência do Exército empregue seus próprios sensores e utilize as informações obtidas junto às demais forças singulares, com a finalidade de detectar e difundir o alarme antecipado da incursão inimiga o quanto antes (MAYRINK, 2013).

Nas operações de defesa do litoral, existe uma considerável quantidade de meios da Marinha, do Exército e da Força Aérea. Cabe destacar a necessidade do princípio de guerra *unidade de comando*<sup>1</sup> para coordenar o emprego desses meios em operações combinadas, sob um único comando. O capitão de mar e guerra Fernando Irineu de Souza defende que a Marinha coordene esse tipo de operação devido à predominância do poder naval em virtude de suas características de mobilidade, permanência, versatilidade e flexibilidade necessárias para se fazer presente onde quer que o oponente decida empregar sua força anfíbia (BAZUCHI *apud* SOUZA, 2002, p. 28).

Bazuchi (2006) ressalta o posicionamento do Ministério da Defesa à época, por intermédio do contra-almirante Walter Carrara Loureiro<sup>2</sup>, do Estado-Maior de Defesa, o qual relata que a diretriz desse tipo de operação deve ser conduzida

em conjunto, “cabendo à Marinha a coordenação necessária até que a força oponente chegue à praia, e ao Exército, a partir deste ponto.” Tal ponto de vista foi corroborado pelo então general de brigada Sinclair James Mayer<sup>3</sup>, antigo Comandante da Artilharia Divisionária da 1<sup>a</sup> Divisão de Exército, que tem missões relacionadas com a Hipótese de Emprego Atlântico Sul.

Em um contraponto dos pontos de vista anteriores, o almirante de esquadra Ademir Cabral Sobrinho, chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), realizou, em 12 de setembro de 2018, uma palestra na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército sobre “O papel do EMCFA dentro da Sistemática da Defesa”. Durante a referida palestra, ressaltou que a atual forma de emprego das Forças Armadas pelo Ministério da Defesa é em Forças-Tarefas Conjuntas, trabalhando com a interoperabilidade entre Marinha, Exército e Aeronáutica. Dessa forma, a coordenação e a responsabilidade das operações de defesa do litoral no teatro marítimo e terrestre fica definido pelo Ministério da Defesa ao estabelecer o comandante e a composição dessa Força-Tarefa Conjunta.

Segundo o manual EB60-ME-23.003, o principal papel da artilharia na defesa do litoral é o emprego eficaz de todos os seus sistemas de armas disponíveis para engajar os vetores navais inimigos de acordo com as suas características de emprego. Os mísseis de longo alcance devem engajar os vetores o mais longe possível, degradando a força naval inimiga. Os foguetes devem ser empregados quando o inimigo estiver na sua área de objetivo anfíbio realizando o transbordo de pessoal e material para as embarcações de desembarque ou dissuadindo o inimigo ao se aproximar do litoral, quando for o caso.

Ainda segundo o manual EB60-ME-23.003, os canhões, os obuses e os mísseis de curto alcance, devido à limitação de seus alcances, batem as embarcações nas praias de desembarque ou algum navio de desembarque de carros de combate (NDCC) que tentar abicar no litoral. A artilharia ainda pode, utilizando sua faixa de melhor emprego, engajar navios que se aproximem muito da costa, tais como fragatas, contratorpedeiros, corvetas, navios varredores ou navios de desembarque de docas (NDD).

Uma operação contra desembarque anfíbio, sob a visão do EB, constitui-se em uma operação conjunta defensiva. O manual EB70-MC-10.223, *Operações*, salienta que há a necessidade de a tropa defensora desgastar e desorganizar o inimigo pelo fogo durante seu deslocamento para a praia e na iminência do desembarque a fim de diminuir sua vontade de lutar e seu poder de combate. Numa situação em que se concretize o desembarque, é preciso limitar a cabeça de praia e atacar o inimigo para destruí-lo. Assim, é possível inferir que a melhor forma de se contrapor a uma F Anf é realizar uma *defesa móvel*.

Diante do exposto, o escalão mais adequado para fazer frente a um desembarque anfíbio é uma Divisão de Exército (DE). Essa força não possui uma estrutura fixa, mas, sim, modular, tornando-a mais flexível para se adequar a inimigos de naturezas e valores distintos. A sua capacidade de intervir no combate com elevado poder de fogo e a grandes distâncias advém dos diferentes elementos que a compõem, especialmente dos meios de apoio de fogo proporcionados por sua artilharia divisionária (AD) (BAZUCHI, 2006).

O manual EB70-MC-10.223 define como *defesa móvel* a forma de manobra que tem por finalidade

a destruição das forças inimigas. Tal manobra se apoia na utilização de forças ofensivas com elevada mobilidade e poder de choque, combinando ações ofensivas e defensivas a fim de atrair o inimigo para uma situação que favoreça o desencadeamento de um ataque de destruição. Nesse contexto, a doutrina militar terrestre embasa o relato anterior de Bazuchi, ao relatar que o menor escalão apto a realizar esse tipo de operação é a DE, em virtude de possuir meios compatíveis para compor todas as forças necessárias a essa forma de manobra.

Segundo Bazuchi (2006), normalmente em uma defesa móvel, em uma defesa do litoral, há o Limite Anterior da Área de Defesa Avançada (LAADA) apoiado na linha costeira. De acordo com o tempo útil, de 12 horas, para o preparo das posições, isso resultará na ocupação de posições com resistências descontínuas. Dessa forma, a força de fixação receberá o impacto inicial das tropas da F Anf que desembarcarão nas praias e passará a retardá-las. Tal fato criará a falsa ideia de que estão realmente conquistando a cabeça de praia. Uma vez a F Anf retida no interior da cabeça de praia, será desencadeada uma preparação com todo o apoio de fogo disponível, para, em seguida, a força de choque desencadear um forte contra-ataque para destruir o inimigo dentro desse “bolsão”.

Cabe destacar que o equilíbrio aéreo é fator decisivo nesse tipo de operação em que a mobilidade da força terrestre é primordial, tanto para o deslocamento a partir do dispositivo de expectativa, quanto para a realização do retardamento e do contra-ataque. A dispersão de militares do Exército no país (capilaridade), obtida por intermédio de suas diversas organizações militares distribuídas por todo o território nacional,

favorece o seu rápido emprego e/ou o apoio a tropas deslocadas de outras regiões.

Dessa maneira, a guerra contemporânea requer o emprego das Forças em operações conjuntas e atuantes no mais breve espaço de tempo em qualquer parte do país. Assim sendo, a combinação dos meios, a convergência de esforços e a interoperabilidade são essenciais para obtenção do máximo rendimento das forças disponíveis.

## **Considerações finais sobre a artilharia na defesa do litoral**

A PND e a END enfatizam a importância da Amazônia Azul como uma área estratégica imprescindível para o progresso do país, graças ao potencial energético de suas reservas de petróleo e gás no subsolo marítimo brasileiro. Aliado a isso, o grande potencial pesqueiro, mineral e de outros recursos naturais aumenta a relevância da proteção dessas riquezas como prioridade no planejamento da defesa.

Mahan, importante geopolítico do século 19, destaca o papel do poder naval na política de segurança nacional dos diversos Estados. O mar é visto, por ele, como um “vasto espaço comum” com inúmeras rotas comerciais e estreitos estratégicos que as dominam. Assim, quem controlar os acessos aos mares e suas rotas comerciais terá um papel dominante sobre o mundo.

A relevância da Amazônia Azul, das rotas marítimas e a necessidade da defesa da faixa litorânea brasileira trazem consigo a importância do mar para o Brasil e o papel fundamental das Forças Armadas, especialmente da artilharia do Exército, na condução de operações militares que visam defender a soberania nacional. Graças ao elevado poder de fogo e longo alcance do

material de artilharia LMF, aliado à futura capacidade de lançamento do míssil tático AV-TM 300, será possível realizar o apoio de fogo na defesa de pontos estratégicos antes que o oponente naval possa fazer uso de suas armas convencionais.

Verifica-se que a extensa faixa litorânea brasileira, aliada à imensa área de águas jurisdicionais, requer de suas Forças Armadas a difícil missão de uma defesa permanente e abrangente. Nesse contexto, o Exército desempenha um papel importante na defesa da costa e do litoral brasileiro por sua capilaridade e, desde que aquinhado com o material necessário, pela capacidade estratégica de atuar nesse tipo de operação com elevado poder de fogo de forma efetiva, alicerçada em suas possibilidades técnicas e táticas.

Observa-se que a extinção das Unidades de A Cos, a partir de 2004, foi um ponto marcante para a reformulação da doutrina da defesa de litoral. Em consequência, a Artilharia Divisionária assumiu as missões de preparo e emprego da A Cos, desempenhando um papel preponderante na defesa da faixa litorânea brasileira, contribuindo com a Marinha para a defesa do mar territorial. Dessa forma, o Brasil deve assumir uma posição de destaque estratégico no cenário geopolítico internacional do Atlântico Sul.

Constata-se a necessidade constante de integração e interoperabilidade entre as forças componentes, com destaque para o Elemento de Coordenação de Apoio de Fogo (ECAF) nas operações conjuntas, a fim de alcançar uma elevada efetividade dos fogos, que possuem a missão de dificultar a aproximação de embarcações inimigas até a costa. A estratégia da dissuasão se tornará mais robusta com a obtenção futura da capacidade de executar a destruição precisa de alvos considerados estratégicos, como um porta-

-aviões por exemplo, a um alcance de até 300km com o míssil tático AV-TM 300.

Por outro lado, o Exército vem contribuindo para o desenvolvimento da base industrial de defesa em diversas frentes, com destaque para o trabalho realizado conjuntamente com a empresa Avibras na produção de armamento de longo alcance. Isso também impacta de forma positiva a economia nacional, seja na geração de empregos diretos e indiretos, seja na obtenção de um patamar mais elevado frente à comunidade internacional na área da tecnologia bélica. Assim, a base industrial de defesa vem contribuindo, apesar das reduzidas encomendas, para atender às expectativas das Forças Armadas, como é possível constatar nos produtos advindos do Programa Estratégico Astros 2020.

O Brasil é signatário do “*Missile Technology Control Regime*” (MTCR), que visa a não proliferação de armas com capacidade de destruição em massa. Entretanto a adesão a esse tratado fortalece a base industrial de defesa por permitir a aquisição de tecnologias e, consequentemente, a fabricação e a exportação de produtos com elevado valor agregado em C&T. Assim, o país alcança uma posição de poder militar mais respeitada.

Cabe ressaltar, pelo presente estudo, que os materiais de artilharia, especialmente o LMF, utilizados atualmente estão adequados para atender à doutrina da defesa do litoral do Brasil. Assim, o emprego da artilharia contribui efetivamente para o cumprimento da missão institucional de defesa do território nacional.

Por fim, é possível concluir o papel fundamental e de destaque da artilharia. Dessa forma, o sucesso militar na defesa da costa, bem como o apoio a ações no mar territorial, tem seu alicerce na *arma dos fogos largos, densos e profundos*.



## Referências

- ALMEIDA, Nélio de. **O Corpo de Fuzileiros Navais e a defesa da Amazônia Azul**. Revista Âncoras e Fuzis, Rio de Janeiro. Ano XV. Número 47. p. 7-11. 2016.
- BAZUCHI, José Vitor Siqueira. **Defesa do Litoral: Participação do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro, 2006.
- BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 125, 1º jul 2005. Seção 1, p. 5.
- BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 247, 19 dez 2008. Seção 1, p. 4.
- BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, Edição Extra, 10 jun 1999. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago 2010. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Exército. Departamento de Educação e Cultura do Exército. **Emprego da Artilharia na Defesa da Costa e do Litoral**. 2. ed. Brasília, DF. 2014c.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais. **Doutrina Militar de Defesa**. 2. ed. Brasília, DF. 2007.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior do Exército. Portaria nº 092-EME, de 20 de julho de 2005. Boletim do Exército nº 29, de 22 de julho de 2005, Brasília, DF. 2005.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **MD33-M-11 – Apoio de Fogo em Operações Conjuntas**. Brasília, DF. 2013.
- CAMPOS, Carlos Alberto Cavalcante. **A Gestão do Sistema de Artilharia de Costa na Defesa do Litoral Brasileiro**. Rio de Janeiro, 2014.
- CUNHA, Eduardo de Souza. **O Emprego da Artilharia Divisionária na Defesa do Litoral/Costa**. Rio de Janeiro, 2012.
- FIGUEIREDO, Jorge Nelson Ferreira; LIMONGI, Rafael dos Santos. **Planejamento de Fogos do Grupo Lançador Múltiplo de Foguetes na Defesa do Litoral**. Formosa, 2012.
- NEVES, Carlos Eduardo de Moura. **A Utilização do Sistema Astros II na Defesa do Litoral, Estreitamente Ligada às Características do Material**. Rio de Janeiro, 2004.

SEMPA, Francis P. **A visão geopolítica de Alfred Thayer Mahan.** Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/pensamento/noticia/17880/A-visao-geopolitica-de-Alfred-Thayer-Mahan>>. Acesso em: 25 jun 2018

TORRES, Leonardo Werdan. **A reorganização da Artilharia da Divisão de Exército para o emprego nas operações conjuntas de Defesa do Litoral brasileiro.** Rio de Janeiro, 2014.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. **A Teoria do Poder Marítimo de Mahan:** Uma Análise Crítica à Luz de Autores Contemporâneos. R. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.21, nº 1, pp. 223 - 260, jan/jun 2015. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadagn/article/view/182>> Acesso em: 25 jun 2018.

---

## Notas

<sup>1</sup> Caracterizada pela atribuição da autoridade à pessoa do comandante. A aplicação decisiva do poder de combate exige unidade de comando e possibilita a unidade de esforços, pela coordenação de todas as forças e cooperação das agências, de forma integrada, no amplo espectro dos conflitos sobre um objetivo comum.

<sup>2</sup> Comunicação pessoal de LOUREIRO, W. C. para BAZUCHI, J. V. S. em palestra proferida ao CPEAEx em 19 set 2006.

<sup>3</sup> Comunicação pessoal de MAYER, S. J. para BAZUCHI, J. V. S. em entrevista verbal concedida em 22 set 2006.

# Fatores críticos de sucesso na gestão da cadeia de suprimentos hospitalares de alto custo em Organizações Militares de Saúde

Carla Lobo Loureiro\*

## Introdução

O presente artigo aborda os fatores críticos de sucesso (FCS) na gestão da cadeia de suprimentos hospitalares de alto custo em Organizações Militares de Saúde (OMS), compreendendo as órteses, as próteses e os materiais especiais (OPME). Dados de pesquisa conduzida pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) demonstraram que os gastos com OPME corresponderam, isoladamente, a 10% do total das despesas assistenciais (ANS, 2012), sendo elevado o potencial de benefício de que se reveste a gestão eficiente, eficaz e efetiva dessa cadeia de suprimento.

A fim de nivelar o conhecimento acerca do tema, faz-se necessário definir os conceitos utilizados na área da saúde a respeito das OPME. Dessa forma, define-se *órtese* como o dispositivo permanente ou transitório que auxilie as funções de um membro, órgão ou tecido, não ligado ao ato cirúrgico cuja colocação ou remoção não requeira a realização de ato cirúrgico; *prótese* compreende qualquer dispositivo permanente ou transitório que substitua total ou parcialmente

um membro, órgão ou tecido; e *materiais especiais* são quaisquer materiais ou dispositivos de uso individual que auxiliam em procedimento diagnóstico ou terapêutico e que não se enquadram nas especificações de órteses ou próteses, implantáveis ou não, podendo ou não sofrer reprocessamento, conforme regras determinadas pela Anvisa (ANS, 2013).

Mais recentemente, o termo Dispositivo Médico Implantável (DMI) vem sendo preferido a OPME, entendendo-se por DMI órtese ou prótese implantável por meio de procedimento médico ou odontológico invasivo, bem como os materiais utilizados como instrumental específico para sua implantação (BRASIL, 2015, p. 2).

Em outras palavras, as OPME são insumos empregados massivamente no cotidiano hospitalar em todo o mundo. Frutos do intensivo e continuado desenvolvimento tecnológico da prática médica, englobam parafusos de interferência, placas metálicas, *stents*, marca-passos, bengalas, muletas, próteses dentárias e muitos outros produtos específicos, como fios guia e brocas, dentre outros (FERREIRA JÚNIOR et al., 2013; BRASIL, 2016).

\* Cel Med (EsSEEx/1997, EsAO/2006). Atualmente é Diretora do Hospital de Guarnição de Florianópolis.



Figura 1 – Órtese

Fonte: Disponível em <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/fevereiro/01/Coletiva-Ortese-e-Protese.pdf>> Acesso em Out19



Figura 2 – Prótese

Fonte: Disponível em <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/fevereiro/01/Coletiva-Ortese-e-Protese.pdf>> Acesso em Out19

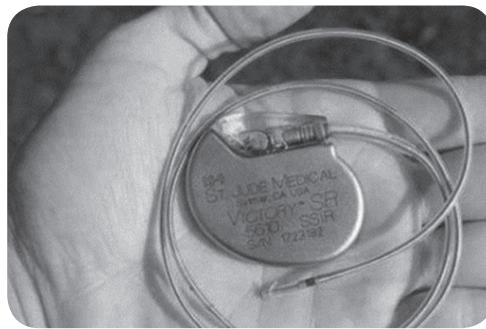


Figura 3 – Dispositivo Médico Implantável

Fonte: Disponível em <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/fevereiro/01/Coletiva-Ortese-e-Protese.pdf>> Acesso em Out19

No Brasil, a regulação pertinente às OPME é de natureza sanitária, matéria de competência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Anualmente, são liberados pela ANVISA 14.000 (quatorze mil) novos produtos enquadráveis como OPME, com ciclo médio de atualização tecnológica em torno de dois anos, o que concorre diretamente para a ampliação da complexidade do mercado das OPME (FERREIRA JÚNIOR et al., 2013; IESS, 2015). Até o momento, as tentativas de normatização do mercado das OPME no Brasil não lograram êxito e a ausência de regulação perpetua a assimetria de poder entre os

agentes que atuam nesse mercado (FERREIRA JÚNIOR et al., 2013).

Não há maior dificuldade em reconhecer que, nesse mercado, interagem fornecedores (produtores, importadores e distribuidores), prestadores de serviços de saúde (profissionais e estabelecimentos de saúde) e consumidores dos serviços de saúde (usuários). O que distingue a cadeia das OPME é o fato de que está inserida em um mercado que não é orientado pelo contraponto entre oferta e demanda, mas pela necessidade de consumo. Como outras cadeias do setor de saúde, a assimetria de informação entre os agentes

gera efeitos deletérios, propiciando a ocorrência de condutas predatórias, tanto do ponto de vista ético como econômico.

Como exemplificação desse cenário, a **Figura 4** demonstra o valor final de determinada prótese de joelho, considerando a cadeia de suprimento dessa OPME desde o momento de fabricação (custo do produto) até o consumidor (operadora de saúde). Importante aqui ratificar o quanto complexa é a cadeia de suprimento das OPME, podendo existir algumas vezes margens agregadas irregularmente, como no caso “comissão do médico” – que possui vedação ética para o recebimento de vantagens pela indicação ou uso de órteses, próteses e materiais especiais, assim como na chamada “margem hospital”, que corresponde a uma taxa fixa cobrada do paciente ou operadora de saúde pelo estabelecimento de saúde privado ou filantrópico,

definida como uma margem de lucro sobre a comercialização do produto.

Os impactos adversos da assimetria de poder assinalada estão presentes em todas as esferas assistenciais que envolvem o consumo de OPME, mas é no âmbito do setor de saúde suplementar que o debate acerca deles tem se revelado mais acirrado e produtivo (IESS, 2017). O setor de OPME tem sido caracterizado por falhas de mercado que geram importantes conflitos de interesses. É nesse contexto que a determinação dos fatores críticos de sucesso possibilita o estabelecimento de áreas prioritárias para que a gestão da cadeia de suprimentos (SCM, do inglês *Supply Chain Management*) de OPME possa progredir em uma direção menos predatória e mais sustentável (IESS, 2015; GONZALEZ ALEU & VAN AKEN, 2016; IESS, 2017).

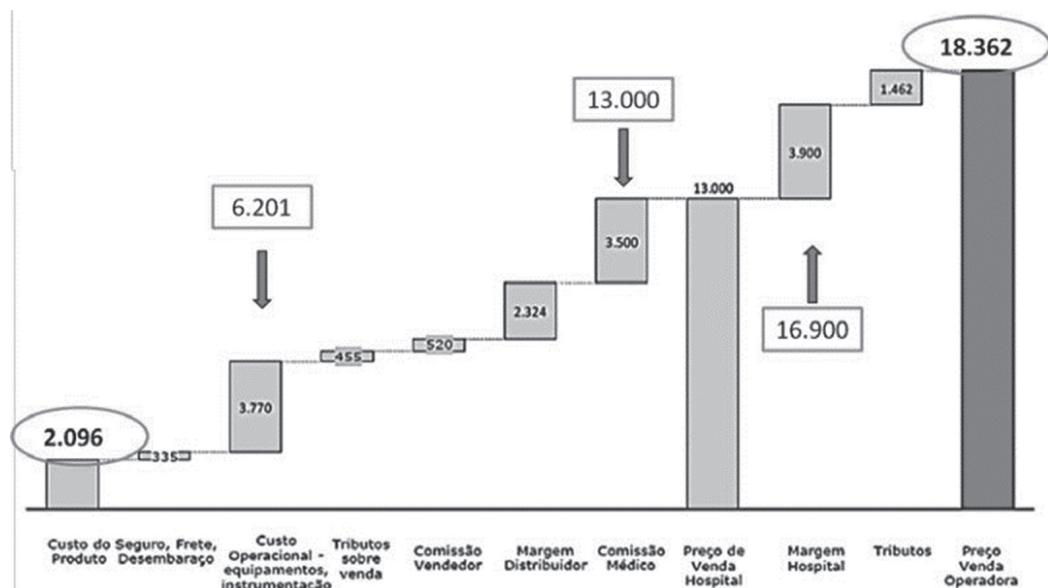


Figura 4 – Exemplo de margens agregadas ao longo da cadeia logística de prótese de joelho (em R\$)  
Fonte: Apresentação da Abramge ao GTI-OPME, 2015

O alinhamento da SCM de OPME no Exército Brasileiro (EB) às melhores práticas adotadas pelo setor de saúde suplementar está em conformidade com o Plano Estratégico do Exército (PEEx) – Objetivo Estratégico do Exército (OEE) 10, que determina o aumento da efetividade na gestão do bem público pelo aperfeiçoamento do sistema de gestão do Exército, prosseguindo no aprimoramento da gestão de seu sistema de saúde .

## **Fatores críticos de sucesso na gestão das OPME**

São vários os autores que discorrem sobre a definição de fatores críticos de sucesso cuja identificação permite que organizações priorizem ações a fim de que metas e objetivos possam ser integralmente alcançados.

Rockart (1979) definiu os fatores críticos de sucesso como áreas específicas de uma organização em que seus resultados, quando satisfatórios, ajudarão a melhorar o desempenho global dessa mesma organização.

Leidecker & Bruno (1984, p. 24) enunciam que se trata

daquelas características, condições ou variáveis que, quando apropriadamente sustentadas, mantidas ou gerenciadas, podem ter um impacto significativo no sucesso de um dado desfecho em uma indústria particular.

Ao conceber-se a assistência de saúde como uma cadeia, criam-se oportunidades para uma melhor apreensão de sua dinâmica, denominador comum com outras cadeias produtivas, podendo ser irreparável a perda de janelas de oportunidade nessa área. Portanto, a busca de melhoria na SCM das OPME, sem perder as janelas de oportunidade que possam advir no

processo, deve ser um objetivo constante de qualquer organização.

Especialmente para o setor de saúde, que é um dos maiores e mais crescentes setores do mundo, compreendendo vários outros setores, como farmacêutico, equipamentos e suprimentos médicos e serviços de saúde, a gestão de sua cadeia de suprimentos é tão complexa e importante quanto o tamanho e a velocidade da indústria. Tomando como parâmetro o Produto Interno Bruto (PIB), tem-se que os gastos com saúde correspondem, em média, a 17,4% na América do Norte, 10,7% na Europa Ocidental, 8,0% na América Latina, 6,6% na Ásia / Australásia e 6,4% no Oriente Médio / África (WORLD HEALTH-CARE OUTLOOK, 2013).

Atualmente, em quase todos os países do mundo, a melhoria do desempenho da SCM hospitalar tem sido vista por todas as organizações de saúde como um facilitador para aprimorar a eficiência operacional e reduzir custos (CHEN, 2013). A logística eficiente está se tornando cada vez mais importante, até mesmo crítica, no desempenho do setor saúde. Em um contexto mais amplo, os sistemas SCM estão ganhando uma importância crescente devido à globalização e fortes pressões competitivas.

Dessa forma, é imprescindível progredir na direção de como alcançar a eficiência em seus fluxos e processos. A literatura especializada tem consagrado o conceito de prática como eixo norteador para uma maior eficiência da SCM e, como seria de esperar, o contexto das OPME não constitui exceção. Manuais de “melhores práticas” (*best practices*) e de “boas práticas” (*good practices*) são referências usuais para o alcance desse propósito.

Como reiterado no presente texto, a cadeia de suprimentos das OPME caracteriza-se por

reduzida transparência, em um ambiente de negócios em que predominam os conflitos de interesses e a assimetria de informação entre seus agentes. Impunha-se, assim, a publicação de um manual dedicado à adoção de boas práticas. Essa tarefa foi levada a cabo pelo Ministério da Saúde, em parceria com diversos centros especializados em média e alta complexidade, cabendo assinalar que a iniciativa integra as recomendações do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) – OPME (BRASIL, 2015).

O *Manual de Boas Práticas de Gestão das Órteses, Próteses e Materiais Especiais* (BRASIL, 2016) é uma publicação que tem por finalidade estabelecer diretrizes e propor soluções para as questões práticas relacionadas à aquisição, à solicitação, ao recebimento, à armazenagem, à dispensação, à utilização e ao controle de OPME, nas unidades de saúde, tendo como público alvo equipes técnica e administrativa dos setores de compras, almoxarifados centrais, almoxarifados satélites, centros de material e esterilização, setores de diagnose ou cirúrgicos e serviços de confecção de órteses e próteses das unidades de saúde públicas ou privadas.

Convém assinalar que o citado manual é um instrumento técnico-operativo de trabalho, não sendo dotado de força de lei. No âmbito dos hospitais federais subordinados ao Ministério da Saúde, o seu cumprimento é regulamentado pela Portaria nº 1.302-MS, de 1º de agosto de 2017.

Embora esse vago legal não impeça a adoção das recomendações desse Manual no âmbito das OMS do EB, a existência do marco normativo possibilitaria a homogeneização da SCM das OPME nas OMS do EB. Outra possível linha de ação seria a criação de um Grupo de Trabalho (GT) nos moldes do GTI-OPME, com a finalidade de traçar um diagnóstico situacional

da gestão das OPME no EB, inclusive orientado para a identificação de melhores práticas já implementadas pelas distintas OMS.

Dentre as medidas em vigor, merecem destaque positivo a Portaria nº 146/DGP, de 28 de junho de 2017 que aprova o *Caderno de Instrução na Especialidade de Ortopedia* (EB30-CI-20.001), 1ª Edição, 2017; a Portaria nº 272- DGP, de 17 novembro de 2017, que aprova o *Caderno de Instrução na especialidade de Cirurgia e Traumatologia Bucocomaxilofacial* (EB30-CI-20.002), 1ª Edição, 2017 e a Portaria nº 168/DGP, de 24 de julho de 2019, que aprova o *Caderno de Instrução de Neurocirurgia* (EB 30-CI-20.003), 1ª Edição, 2019.

Para cada um dos Cadernos de Instrução (CI), a Diretoria de Saúde instituiu um Grupo de Trabalho (GT). Além dos especialistas do EB, integraram o GT representantes da Associação Médica Brasileira (AMB), do Conselho Federal de Medicina (CFM) e de Sociedades Médicas de notória atuação em cada especialidade. O produto final reúne o melhor nível de evidência disponível acerca de cada procedimento contemplado, embasando as autorizações de procedimentos a serem executados em beneficiários do Sistema de Saúde do EB (SSE), além de contribuir para o processo de racionalização e economicidade na aquisição dos DMI.

Não com menor importância, destaca-se igualmente o *Manual de Auditoria Médica do EB* (BRASIL, 2017), reflexo do aspecto crítico dessa atividade na consecução de uma assistência de saúde financeiramente sustentável.

Cada uma dessas iniciativas ilustra, ainda que não esgote, o processo de construção de uma cultura assistencial que privilegia o aprendizado contínuo e o embasamento científico, de modo

a manter o EB apto a enfrentar os desafios do século XXI também no campo da saúde.

Três aspectos relevantes a respeito dos fatores de risco na SCM das OPME ainda merecem ser destacados, em virtude do seu significativo impacto deletério sobre a SCM de OPME, a saber:

a. Como já abordado, existem problemas de concorrência nas cadeias produtiva e de comercialização das OPME, cujo saneamento exige a regulação por parte do Estado, coibindo a prática de preços abusivos e inflacionados por margens excessivas de lucratividade, inclusive por meio de redução das barreiras à competição na distribuição das OPME e de maior transparência quanto aos preços praticados;

b. a indicação de emprego de OPME deve ser orientada por diretrizes e protocolos clínicos baseados no melhor grau de evidência disponível, tanto de modo a prevenir o desperdício de recursos quanto para garantir a segurança do paciente; e

c. é necessário mitigar as distorções produzidas por modelos de pagamento. Por exemplo, pagamentos por diárias globais ou por pacotes são preferíveis aos do tipo *fee-for-service*, em que cada serviço prestado é cobrado individualmente, gerando menor previsibilidade dos custos assistenciais.

Ao analisar tais fatores de risco, é necessário identificar quais são os indicadores que podem interferir na SCM das OPME e, assim, definir os fatores críticos de sucesso a fim de atingir os objetivos para o sucesso almejado pela organização.

Os três indicadores identificados nesse contexto são:

- a. reduzir os custos de aquisição das OPME;
- b. reduzir as falhas de abastecimento; e
- c. ampliar a segurança do paciente.

Para identificar possíveis estratégias de redução dos custos de aquisição das OPME, é preciso refletir sobre o que tem sido apontado como

provável causa dos custos elevados. A falta de padronização da nomenclatura das OPME é um aspecto de mercado relevante, notadamente considerando-se a grande quantidade de itens disponíveis no mercado, bem como o acelerado ritmo de inserção de novos produtos. O efeito nocivo, em um primeiro momento, é mais facilmente associado à dificuldade que essa lacuna impõe para a identificação de OPME similares. Contudo, não com menor importância, novas designações para um produto sugerem a incorporação de melhorias ou mesmo de atributos inovadores, o que não é necessariamente verdadeiro.

Em outras palavras, um produto recém-lançado pode ter custo mais elevado, mas isso não exclui a possibilidade de que nenhum desempenho adicional tenha sido incorporado. Além disso, um mesmo produto pode ter distintos registros na ANVISA, feitos por diferentes responsáveis, que podem ser importadores, fabricantes ou distribuidores. Ademais, a indisponibilidade de uma nomenclatura padronizada e compartilhada entre todos os agentes da cadeia produtiva e de comercialização compromete a interoperabilidade entre os bancos de dados dos agentes dessas cadeias, potencializando a assimetria de informação.

OPME protegidas por patentes justificam custos de aquisição mais elevados. Os custos de pesquisas e estudos clínicos também são incorporados ao custo final. Ainda assim, essa produção tende a ser limitada e metodologicamente falha, deslocando para o período posterior à inserção no mercado a maior possibilidade de identificação de falhas e efeitos adversos, com nítido comprometimento potencial da segurança do paciente.

Pensando em redução de custos nas aquisições no âmbito do setor público, o dever de licitar apresenta-se prontamente à memória. Resta, então, refletir sobre os limites e possibilidades dos

instrumentos licitatórios, considerando a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, usualmente referida como Lei Geral das Licitações (LGL). Quanto à redução de falhas de abastecimento, isso remete ao planejamento baseado em previsões de demanda, controle de estoque, auditoria interna e gerenciamento de dados.

Enfim, deve haver rotinas e procedimentos que exigem a disponibilidade de recursos humanos técnicos e administrativos qualificados, e a exigência compartilhada por todos os elos da cadeia de suprimentos de OPME, que nem sempre é satisfeita. A padronização de rotinas e procedimentos é outro aspecto digno de nota e deve ser compromissada com a maior agilidade e fluidez dos processos de tomada de decisão. Essa elaboração demanda, dentre outras habilidades e competências, familiaridade com a gestão por processos, inclusive para o descarte daqueles que não agregam valor.

Da reflexão advinda de todo o raciocínio até aqui demonstrado, é possível elencar os principais fatores críticos de sucesso relacionados à SCM das OPME no EB, que serão abordados a seguir:

## Recursos humanos técnicos e administrativos qualificados

Os enfermeiros em OPME são os profissionais mais valorizados nesse mercado. A demanda por profissionais técnicos e administrativos é tão intensa que, em poucos anos, ocorreu a formação de um nicho de consultoria especializada, que permanece em expansão mesmo em tempos de crise econômica. A maioria desses profissionais atua como consultores e, em sua bagagem, contam com a experiência acumulada em carreiras no setor de saúde suplementar. Existem ainda empresas que assumem a execução de todos os

fluxos e processos da gestão de OPME em regime de terceirização.

Por convicção pessoal, o posicionamento aqui adotado é de que os investimentos em qualificação de pessoal contribuem mais intensamente para que sejam possíveis mudanças positivas no clima organizacional. Nesse sentido, é oportuno manter em perspectiva que, em toda OMS que consome OPME, deve haver uma equipe que responda por esses fluxos e processos.

## Alinhamento às boas práticas de gestão

Como expresso anteriormente, devem existir equipes que respondam pela gestão de OPME em todas as OMS com esse perfil de demanda. Nesse sentido, a realização de um diagnóstico situacional pode ser um ponto de partida bastante adequado, permitindo aos colaboradores identificarem suas melhores práticas, assim como aperfeiçoá-las à luz de novas experiências. É um processo que não deve ser verticalizado, mas articulado em uma rede colaborativa. O uso de metodologia de ensino a distância (EAD) pode ser uma boa oportunidade de interação entre essas equipes, a despeito de onde estejam localizadas no território nacional, sendo a videoconferência um instrumento interessante nesse contexto.

O dever de licitar é usualmente apontado como uma barreira ao bom desempenho da aquisição pública. Cabe reconhecer, no entanto, que essa assertiva perdeu muito de sua pertinência com o advento do pregão eletrônico, que, associado ao Sistema de Registro de Preços (SRP), tem sido reconhecido por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), como a escolha que melhor atende aos interesses da administração pública. Ferramentas de gerenciamento eletrônico e bancos de dados digitais

têm contribuído favoravelmente para o alcance de melhores resultados nos processos licitatórios.

## Auditoria interna permanente

Os procedimentos de auditoria são essenciais. Não apenas proporcionam dados que retroalimentam os fluxos e processos de gestão, como também são meios de detecção de indícios de condutas predatórias.

## Considerações Finais

Encontra-se em curso no EB um longo processo de transformação que vem se consolidando de modo sinérgico nas últimas décadas.

Ao longo deste artigo, manteve-se o foco em cada OMS como responsável pelo planejamento, execução e controle de seus fluxos e processos de aquisição. Entretanto a aquisição descentralizada tende a esvaziar o poder de negociação. Com base nesse entendimento, cogita-se a possibilidade de centralização das aquisições de OPME, favorecendo o alcance de economia de escala.

Recentemente publicada, a Portaria nº 182/EME, de 19 de junho de 2019, aprova a diretriz que regulamenta as medidas necessárias para a implantação da Base Administrativa do Complexo de Saúde do Rio de Janeiro, com a finalidade de possibilitar a racionalização e o aprimoramento do atendimento das demandas administrativas, sobretudo no que se refere às atividades de aquisição, licitação e contratos, das OMS situadas na Guarnição do Rio de Janeiro – RJ e de Niterói – RJ.

Visualiza-se, assim, em um primeiro momento, a possibilidade de criação de um Núcleo de Gestão de OPME, em caráter de experiência-piloto, tendo como público-alvo o Hospital Central do Exército (HCE), o Hospital Geral do Rio

de Janeiro (HGeRJ), a Odontoclínica Central do Exército (OCEx), bem como as Policlínicas Militares existentes nessa área.

A depender dos resultados alcançados, cogita-se a possibilidade de que essa forma de aquisição centralizada passasse a executar a cobertura nacional, lançando mão, para tanto, dos atributos de flexibilidade do SRP, o que permitiria a tomada de preços para todas as OMS interessadas e sem a obrigatoriedade de aquisição de todo o montante licitado, além de permitir o parcelamento das aquisições. Nessa vertente, fazem-se necessários estudos de viabilidade técnica e econômica, de modo a estabelecer a exequibilidade dessa proposta, proporcionando o embasamento para que possa ser aprimorada mediante a eliminação de possíveis gargalos.

## Conclusão

As OPME são produtos singulares no mercado da saúde, singularidade essa que torna o seu processo de gestão ainda mais complexo. A despeito dessa complexidade, todos os gestores que atuam nesse segmento estão sob contínua pressão para que obtenham menores custos e preservem a qualidade da assistência prestada. Entende-se aqui que uma das principais estratégias para a consecução desse objetivo é a centralização de aquisições, favorecendo a economia de escala. Atualmente, as aquisições são conduzidas de forma descentralizada, a cargo de cada OMS interessada.

A análise desse cenário revelou a existência de três fatores críticos de sucesso, a saber:

- a. recursos humanos técnicos e administrativos qualificados;
- b. alinhamento às boas práticas de gestão; e
- c. auditoria interna permanente.

Cabe enfatizar, por fim, a importância de que a implementação desses fatores críticos de sucesso não seja realizada de forma impositiva e verticalizada, mas mediante engajamento sustentado por percepção de valor dos FCS. Ademais, o

emprego do EAD para a qualificação dos recursos humanos pode ser uma estratégia de valor para formação de redes colaborativas, ampliando as possibilidades de mudanças positivas sustentáveis em longo prazo. 

## Referências

- ANS. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Resolução Normativa nº 338**, de 21 de outubro de 2013. Brasília, 2013.
- ANS. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Pesquisa de preços sobre órteses, próteses e materiais especiais (OPME)**. Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Departamento Geral do Pessoal. Diretoria de Saúde. **Manual de Auditoria Médica do Exército Brasileiro**. Brasília, 2017.
- Ministério da Saúde. **Manual de boas práticas de gestão de órteses, próteses e materiais especiais**. Brasília: Ministério da Saúde, 2016.
- BRASIL. **Relatório final do Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre órteses, próteses e materiais especiais**. Brasília, 2015.
- CHEN, Daniel Q.; PRESTON, David S.; XIA, Weidong. **Enhancing hospital supply chain performance: A relational view and empirical test**. Journal of Operations Management, v. 31, nº 6, pp. 391-408, 2013.
- FERREIRA JÚNIOR, Walter Cintra et al. **OPME – Órteses, próteses e materiais especiais: uma discussão sobre usos e abusos**. Revista Debates GVsaúde, nº 15, pp. 16-29, 2013.
- IESS. Instituto de Estudos em Saúde Suplementar. **OPME**. Brasília: IESS, 2017
- IESS. Instituto de Estudos em Saúde Suplementar. **Distorções nos gastos com OPME: o que está causando os altos valores?** Texto para discussão nº 55. Brasília: IESS, 2015.
- GONZALEZ ALEU, Fernando; VAN AKEN, Eileen M. **Systematic literature review of critical success factors for continuous improvement projects**. International Journal of Lean Six Sigma, v. 7, nº 3, pp. 214-232, 2016.
- LEIDECKER, Joel K.; BRUNO, Albert V. **Identifying and using critical success factors**. Long Range Planning, v. 17, nº 1, pp. 23-32, 1984.
- ROCKART, John F. **Chief executives define their own data needs**. Harvard Business Review, v. 57, nº 2, p. 81-93, 1979.
- WORLD HEALTHCARE OUTLOOK. **Economist Intelligence Unit Report**. August 14, 2013.

# Operação Market Garden: uma derrota valorosa que apagou o fracasso estratégico

João Paulo Diniz Guerra\*

## Introdução

**H**á mais de 75 anos, na frente ocidental da 2ª Guerra Mundial (1939-1945), ocorria a maior operação militar com lançamento de paraquedistas na história. Essa operação pretendia abrir caminho para a conquista de Berlim pelas Forças Aliadas e pôr fim à guerra antes do Natal de 1944.



Figura 1 – Lançamento da 82ª Divisão Aerotransportada Americana em GRAVE

Fonte: US Army/Domínio Público

Às 09h00min da manhã de 17 de setembro de 1944, sob um tempo esplêndido e favorável para uma operação aeroterrestre, decolavam, de 24

aeródromos na Inglaterra, mais de 5 mil aviões e planadores, convergindo sobre zonas de aterragem e de lançamento de paraquedistas na Holanda, lançando mais de 16 mil paraquedistas e 20 mil militares aerotransportados, totalizando, aproximadamente, 36 mil militares. Era o início da *Operação Market Garden*, do marechal de campo Bernard

Law Montgomery, herói inglês que comandou o 8º Exército Britânico na Campanha do Norte da África, responsável por fazer recuar o general alemão Erwin Rommel e o obrigando a retirar-se do Egito após a Segunda Batalha de El Alamein.

O marechal *Monty*, como era conhecido, havia participado da *Operação Overlord*, comandando o 21º Grupo de Exércitos Britânico no desembarque da Normandia, em 6 de junho de 1944. Após as conquistas iniciais da ofensiva aliada no norte da França, a Força Expedicionária Aliada (frente ocidental) tinha como comandante supremo o general Dwight David Eisenhower (EUA) e estava organizada da seguinte maneira:

\* Maj Inf (AMAN/2002, EsAO/2011). É paraquedista militar e, atualmente, aluno da ECEME.

Organização da Força Expedicionária Aliada	
Comandante Supremo: general Dwight D. Eisenhower	
Exército / Grupo de Exércitos	Comandante
<b>1º Exército Aerotransportado Aliado</b>	general de exército Lewis Brereton/USA
<b>21º Grupo de Exércitos Britânico</b>	marechal Montgomery/UK
	• 1º Exército Canadense (general Crerar/CAN)
	• 2º Exército Britânico (general Dempsey/UK)
<b>12º Grupo de Exércitos Americano</b>	general de exército Omar N. Bradley/USA
	• 1º Exército dos Estados Unidos
	• 3º Exército dos Estados Unidos
	• 9º Exército dos Estados Unidos
	• 15º Exército dos Estados Unidos
<b>6º Grupo de Exércitos Americano</b>	general de exército Jacob L. Devers/USA
	• 1º Exército Francês
	• 7º Exército dos Estados Unidos

Quadro 1 – Organização da Força Expedicionária Aliada na frente ocidental

Fonte: o autor

## Situação das Forças Aliadas após o desembarque na Normandia e concepção da Operação Market Garden

No início do mês de setembro de 1944, o 21º Grupo de Exércitos Britânico do marechal Monty encontrava-se com o 1º Exército Canadense avançando ao norte da França, próximo ao litoral, travando batalhas contra as forças alemãs nas cidades de Bologna, Calais e Dunquerque. Enquanto isso, o 2º Exército Britânico se encontrava mais ao centro, avançando a leste da linha Antuérpia-Bruxelas, alcançando a fronteira da Bélgica com a Holanda. O 12º Grupo de Exércitos Americano, nesse momento, era a força amiga de sul, pressionando os alemães na sua fronteira leste até a linha de defesa Siegfried, com a missão de conquistar as regiões das cidades alemãs de Colônia e Bonn, ao mesmo tempo em que o 15º Grupo de Exércitos conduzia as operações militares no teatro de operações do

Mediterrâneo. A esta última força pertencia o 5º Exército Americano, à qual era subordinada a Força Expedicionária Brasileira (FEB), que lutou na 2ª Guerra Mundial na península italiana.

A situação das Forças Aliadas não era das melhores. Estavam com sérias dificuldades de reabastecimento que permitisse o avanço das forças. Todo o ressuprimento era oriundo da Inglaterra por mar, via pequenos portos abertos na Normandia. A ofensiva aérea aliada havia destruído quase todas as linhas férreas na França e reduzido as opções de estradas que poderiam ser utilizadas para o suporte logístico. Além disso, apesar de o Exército Alemão ter perdido 40 divisões na ofensiva de 6 de junho, de um total de 50, e seguir em retirada para suas fronteiras, suas forças militares ainda resistiam na linha Siegfried e na região dos Países Baixos. Hitler enviou reforços militares para a frente ocidental e determinou que o porto da Antuérpia deveria ser defendido “custe o que custar”. Ele sabia que os Aliados

dependeriam daquele porto para prover o ressumoimento adequado.

Entre agosto e setembro de 1944, o comandante supremo Eisenhower analisara 19 planos de ataque para pôr fim ao maior conflito mundial da história e decidiu pelo plano apresentado, em 10 de setembro, pelo marechal Montgomery. O plano era ousado, ambicioso e surpreendeu a todos os comandantes aliados, pois *Monty* era reconhecido por sua prudência na guerra. O emprego do fundamento das operações ofensivas da iniciativa, o princípio de guerra da surpresa e o propósito do plano em pôr fim ao conflito antes do Natal de 1944, entretanto, foram decisivos.

O plano foi subdividido em duas operações: uma aerotransportada – denominada *Operação Market* – e a outra, uma operação terrestre – denominada *Garden*. A execução simultânea das duas ficou conhecida como *Operação Market Garden*, prevista para ocorrer em 17 de setembro de 1944, sob o comando do marechal *Monty*, o qual recebeu o 1º Corpo Aerotransportado Britânico do 1º Exército Aerotransportado Aliado, sob o comando do general de exército Frederick Arthur Montague “Boy” Browning (UK). Assim ficou organizado o 21º Grupo de Exércitos Britânico:

Organização do 21º Grupo de Exércitos Britânico	
1ª Divisão Aerotransportada Britânica	general de divisão Robert “Roy” Urquhart
82ª Divisão Aerotransportada Americana	general de divisão James Maurice “Jumpin’ Jim” Gavin
101ª Divisão Aerotransportada Americana	general de divisão Maxwell Davenport “Max” Taylor
1ª Brigada Paraquedista Polonesa	general Stanisław Franciszek Sosabowski
1ª Companhia de Paraquedistas Independente (Prestadores Paraquedistas)	

Quadro 2 – Organização do 21º Grupo de Exércitos Britânico  
Fonte: O autor

## Missão da Operação Market Garden

A Operação Market tinha como missão realizar um assalto aeroterrestre, a partir de 14h00min de 17 de setembro de 1944, partindo de território

inglês, para conquistar cinco cabeças de ponte aéreas no território holandês, a fim de garantir a segurança e a passagem das forças aliadas terrestres pelo 2º Exército Britânico, do 21º Grupo de Exércitos, através da rodovia Eindhoven-Arnhem, Club Route (100km). Para isso, empregaria a 101ª Divisão Aerotransportada Americana para conquistar as cabeças de ponte aéreas nas regiões de Son e Veghel; a 82ª Divisão Aerotransportada Americana para conquistar as cabeças de ponte aérea sobre o rio Maas, na região de Grave, e rio Reno, na região de Nijmegen; e a 1ª Divisão Aerotransportada Britânica, reforçada pela 1ª Brigada Paraquedista Polonesa, para conquistar a cabeça de ponte aérea sobre o rio Baixo-Reno, na região da cidade de Arnhem.

Devido à escassez de aeronaves, os paraquedistas seriam lançados em três escalões de assalto, sendo o segundo em 18 de setembro e o terceiro no dia 19 de setembro. As viagens previstas para o dia D eram consideradas suficientes para transportar o QG avançado da 1ª Divisão Aerotransportada Britânica, três regimentos de paraquedistas das 82ª e 101ª Divisões Americanas e a 1ª Brigada Aeroterrestre (Aet) britânica (a três batalhões, mais um regimento de artilharia) da 1ª Divisão Britânica. No decorrer do segundo dia, D+1, os efetivos restantes da divisão britânica seriam lançados, bem como elementos da 82ª e 101ª. Durante o dia D+2, os poloneses e os remanescentes das 82ª e 101ª tocariam terra. No decorrer do dia seguinte, previra-se lançar os efetivos que, por diversos motivos, não tivessem sido lançados nos dias anteriores, se houvesse. Seria um eventual dia D+3.

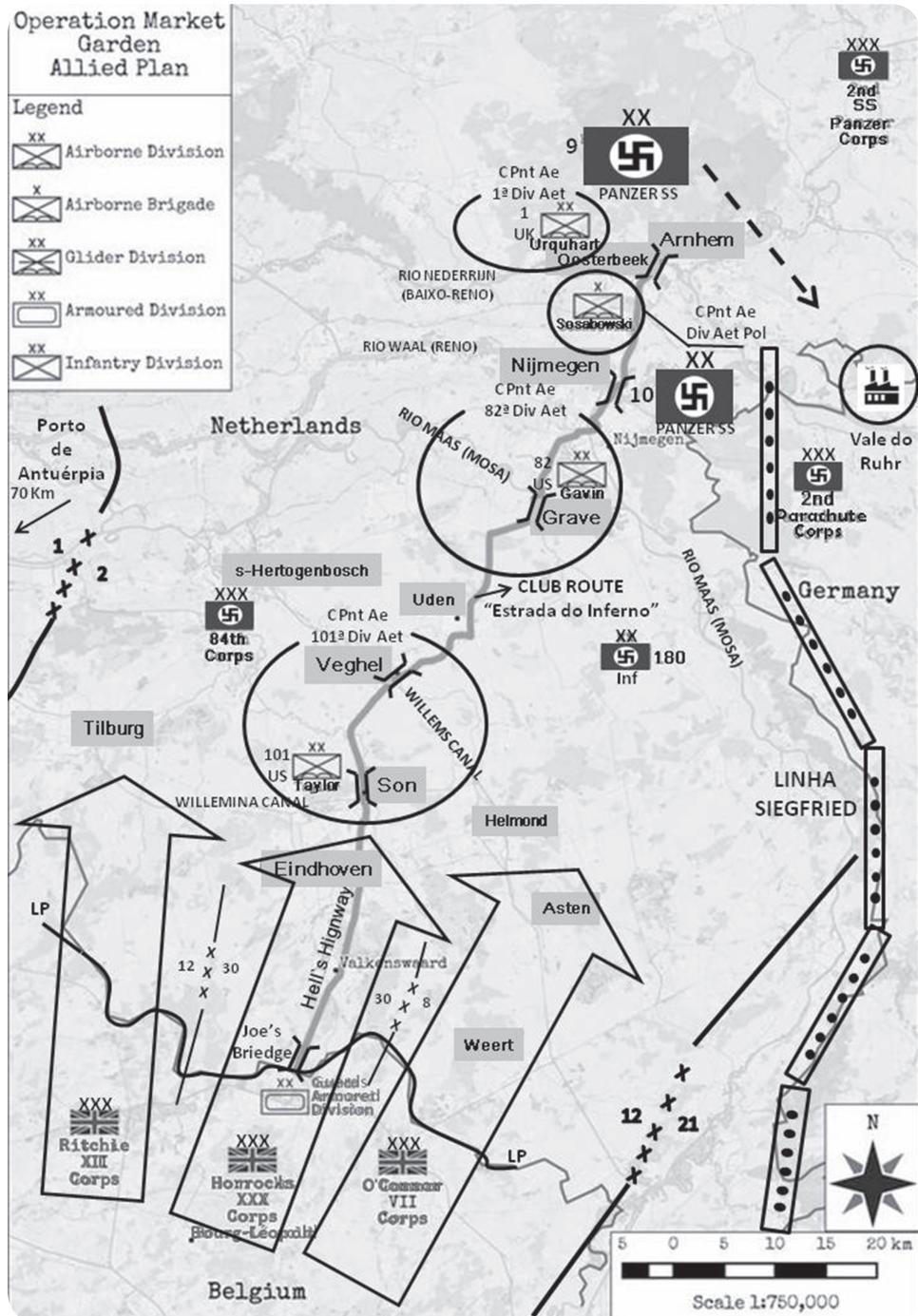


Figura 2 – Plano da Operação Market Garden

Fonte: Duncan Jackson/CC BY-SA 4.0

A Operação Garden incumbia ao 2º Exército Britânico, do 21º Grupo de Exércitos, a missão de avançar pelo eixo Wessel-Arnhem, em aproveitamento do êxito, para realizar a junção com as tropas aerotransportadas do 1º Corpo Aerotransportado Aliado, em 48 horas, devendo conquistar e manter a região de Arnhem e ficar em condições de prosseguir para leste para conquistar a região industrial alemã do vale do Ruhr, desbordando a linha Siegfried. Para isso, o 2º Exército Britânico empregaria, ao centro, o 30º Corpo de Exército na vanguarda, realizando o ataque principal (composto por duas divisões de infantaria, uma divisão blindada, mais uma brigada blindada), a comando do general de exército Brian Horrocks (UK), enquanto o 12º Corpo de Exército Britânico se desdobraria a norte com a missão de proteger o flanco esquerdo, e o 8º Corpo de Exército Britânico seguiria a sul com a missão de proteger o flanco direito.

A força amiga vizinha ao 21º Grupo de Exército era o 1º Exército dos Estados Unidos, do 12º Grupo de Exércitos Americano protegendo o flanco direito do 2º Exército Britânico. Mais a sul, estava o 3º Exército dos Estados Unidos, a comando do general de exército George S. Patton. O 30º Corpo de Exército deveria lançar a Divisão Blindada das Guardas (UK) para a área de Eindhoven, e a 11ª Divisão Blindada para a área de Turnhout-Tilburg. Enquanto isso, o 1º Exército Canadense tinha a missão de realizar ações ofensivas ao longo da costa, neutralizando as forças alemãs no estuário de Scheldt e abrindo o porto da Antuérpia, a fim de permitir o fluxo de ressuprimento vindo da Grã-Bretanha.

A intenção do marechal Monty era estabelecer cabeças de ponte aéreas sobre os rios Mosa-

-Maas-Veghel-Waal(Reno)-Baixo Reno, os quais formavam um grande obstáculo para que as tropas aliadas atingissem o território propriamente dito da Alemanha. Tudo com a finalidade de permitir o avanço das Forças Aliadas para o leste e ocupar o vale do Ruhr, antes do Natal de 1944, e forçar a rendição do Exército Alemão, pondo fim às hostilidades da 2ª Guerra Mundial no continente Europeu. Ao final da Operação Market Garden, pretendia-se que as forças alemãs remanescentes estivessem neutralizadas no território da Holanda e sem condições de continuar na guerra, além da região de Arnhem de posse das Forças Aliadas e com a população civil holandesa livre do nazismo.

O plano do marechal Monty atendia três condições julgadas primordiais pelo comandante supremo, general Eisenhower: realizaria uma ação ofensiva pelo flanco mais fraco dos alemães, evitando a linha Siegfried; atacaria o inimigo pela área de operações considerada menos provável por Hitler e seus generais, que acreditavam que o ataque principal seria conduzido pelo 3º Exército dos Estados Unidos, a comando do general de exército Patton; e as tropas aerotransportadas poderiam operar em condições mais favoráveis, em relação às bases na Grã-Bretanha.

## Presença de tropas alemãs na região

A resistência holandesa passava informes aos Aliados, referentes às forças alemãs no oeste, calculando os efetivos em 10 divisões, sendo 4 divisões blindadas. Pouco antes ao ataque do 1º Corpo Britânico Aerotransportado, o general de exército Browning acreditava que os efetivos alemães em território holandês eram de apenas

algumas unidades de infantaria de 2<sup>a</sup> classe e um total de tanques, que oscilava entre cinquenta e cem. Entretanto outros informes chegaram aos serviços de inteligência dando conta de que duas divisões blindadas alemãs se dirigiam para a Holanda, mencionando-se Eindhoven e Nijmegen como seus destinos finais. Pouco depois, soube-se que as mencionadas divisões eram a 9<sup>a</sup> Divisão Panzer SS Hohenstaufen e a 10<sup>a</sup> Divisão Panzer SS Frundsberg, provavelmente reequipadas com novos carros de combate.

Em setembro de 1944, Hitler havia readmitido ao serviço ativo o marechal de campo Von Rundstedt, nomeando-o comandante-chefe da Frente Oeste. O marechal Rundstedt foi responsável pelo chamado “milagre do Oeste”, pois conseguiu reorganizar o sistema de defesa alemão e recuperou a estrutura de comando e controle da Wermacht. Além disso, o marechal de campo Walter Model assumiu o comando do Grupo de Exércitos “B”, o qual conduziu as operações militares de defesa contra as forças aliadas na Operação Market Garden com extrema liderança.



Figura 3 – General Alemão Walter Model, Comandante do Grupo de Exército “B”

Fonte: Jager, Bundesarchiv

## Fatores de risco

Toda operação militar ambiciosa envolve riscos. Entretanto, em torno da Operação Market Garden, os riscos eram muito grandes. Naquela época, os sistemas de vigilância e reconhecimento eram mais simples, se comparados aos drones e imagens de satélites atuais. A inteligência do 1º Exército Aerotransportado Aliado dava conta de que a cidade de Arnhem estava fortemente protegida pela defesa antiaérea alemã, equipada com canhões de 88mm, o que colocaria em risco as aeronaves, impossibilitando o lançamento da 1<sup>a</sup> Divisão Aerotransportada Britânica próximo da cidade. O terreno ao sul do rio Baixo Reno era arenoso, o que impossibilitaria o pouso dos planadores, obrigando que a tropa britânica fosse lançada 13km a oeste de Arnhem e a norte do rio Baixo Reno.

Entre a zona de desembarque/lançamento da 1<sup>a</sup> Divisão Aerotransportada Britânica e a ponte de Arnhem, os militares teriam que passar pela cidade de Oosterbeek. Não se deram conta, no entanto, de que nesta cidade se encontrava o QG do marechal Model e o 2º Corpo Panzer SS, do general Bittrich, composto por duas Divisões Panzer SS (a 9<sup>a</sup> e a 10<sup>a</sup>), as quais estavam em zona de reunião para reorganização e haviam acabado de receber novas viaturas blindadas.

Os informes que chegaram da resistência holandesa foram ignorados pelo comando dos Aliados. Além disso, outro risco que envolvia a Operação Market Garden era que não havia aeronaves suficientes para lançar todas as tropas paraquedistas de uma só vez, sendo necessário que um primeiro escalão de assalto fosse lançado em 17 de setembro, o segundo no dia 18 e a última leva no dia 19. Essa situação deixava as forças

aerotransportadas à mercê das condições climáticas, podendo haver atrasos no lançamento do 2º e do 3º escalão de assalto. O general polonês Sosobanski estava previsto para o último escalão de assalto e foi um dos principais críticos aos planos da Operação Market Garden.

Outro problema que envolvia a operação era o terreno dos Países Baixos. Planícies alagadas e uma imensa rede de rios e canais dificultavam a progressão de tropas de qualquer natureza, canalizando os movimentos terrestres pelas pontes. A estrada Club Route, que seria utilizada pelo 30º Corpo de Exército Britânico, ligando Eindhoven a Arnhem, era estreita, com apenas duas faixas. Todas as vezes que o escalão de reconhecimento sofria ataques pelos flancos, carros blindados destruídos bloqueavam a passagem da coluna de marcha, exigindo que viaturas de engenharia cerrassem à frente para liberar a passagem. Durante a operação, foi comum se formar congestionamentos de blindados de até 16km, tornando-os alvos fáceis para as armas anticarro de uma brigada paraquedista alemã, localizada nos seus flancos, por isso a rodovia ficou conhecida pelos aliados como “estrada do inferno”.

A rapidez no avanço do 30º Corpo de Exército por essa estrada era vital para o sucesso da Operação Market Garden, principalmente porque se sabia que as tropas paraquedistas tinham capacidade limitada para manter as cabeças de ponte aéreas com seus próprios meios. O próprio general Browning, ao tomar conhecimento dos planos, disse a célebre frase ao Marechal Monty: “– Eu acho que nós vamos para uma ponte longe demais”, ao se referir à ponte de Arnhem. Essa frase inspirou o título do *best seller* “Uma ponte longe demais”, de Cornelius Ryan, e o filme de mesmo nome, em 1977, contando a história da 1ª Divisão Aerotransportada Britânica em Arnhem.

## Desenrolar da Operação Market Garden

Na noite do dia 16 de setembro e na manhã seguinte, mais de 4 mil toneladas de bombas foram lançadas pela RAF e Força Aérea Americana contra as defesas antiaéreas e posições defensivas alemãs, como preparação para o lançamento das tropas paraquedistas. Às 09h00min do dia 17, o primeiro escalão de assalto das tropas da 1ª Divisão Aerotransportada Britânica e da 82ª Divisão Americana seguiram pela rota aérea norte, enquanto as tropas da 101ª Divisão Americana seguiram pela rota sul para atingirem seus objetivos. Nos céus da Europa, formou-se uma nuvem de aviões, algo nunca visto antes na história. Foi uma grande demonstração de força. A nuvem de aviões tinha uma dimensão de 140km de extensão e 4km de largura. Por onde passava, a população civil se enchia de esperança de que essa ofensiva colocaria um fim à guerra.

O lançamento de paraquedistas ocorreu sem grandes problemas, com pouca interferência da defesa antiaérea alemã nas zonas de lançamento e de pouso, balizadas pelos precursores paraquedistas da 1ª Companhia de Paraquedistas Independente. As três divisões aerotransportadas ocuparam e estabeleceram a segurança na zona de lançamento, para garantir a vinda de ressuprimento aéreo e o lançamento dos demais escalões de assalto nos dias seguintes.

A Operação Garden teve início logo após a confirmação do lançamento dos paraquedistas, por volta de 14h00min, com o 30º Corpo Britânico iniciando seu deslocamento, a partir da ponte “Joe”, após uma concentração de fogos de artilharia, em direção a Eindhoven. Os 8º e 12º Corpos Britânicos também iniciaram seus deslocamentos pelos flancos. Já nas primeiras horas de marcha e mesmo com o apoio de fogo, a Divisão de Guardas,

testa do 30º Corpo, sofreu sérios ataques de canhões 88mm antiaéreos, utilizados como armas anticarro, com muita eficiência. Nesse momento, já era possível confirmar as previsões de que o movimento pela “estrada do inferno” não seria fácil e rápido como se pretendia.

### British Paratroopers, WWII



Figura 4 – “Onde está a maldita ponte?” – sofrendo com problemas de comunicação, as tropas pediram instruções e outras informações aos habitantes locais

Fonte: Mega Hobby

A zona de lançamento das tropas da 1ª Divisão Aet Britânica estava localizada a apenas 3km de distância do QG do general Model, em Oosterbeek, o qual determinou que a 10ª Divisão Panzer SS, a comando do general Ludwig, se deslocasse para a região de Nijmegen, a fim de defendê-la, e que a 9ª Divisão Panzer SS permanecesse na região de Arnhem, juntamente com as demais divisões de infantaria.

Os militares britânicos foram recebidos pela população holandesa em festa e com vinho, pois consideravam que sua chegada faria os alemães recuar e pôr fim à guerra. Não foi isso, porém,

o que aconteceu. O otimismo da população contagiou os soldados britânicos, causando atrasos ao deslocamento para chegar à cabeça de ponte aérea de Arnhem. Um oficial alemão encontrou todo o plano de operações da Market Garden dentro de um avião caído e entregou-o ao general Model, retirando o fator surpresa das ações subsequentes do marechal Monty.

Apenas o 2º Batalhão Paraquedista Britânico, a comando do coronel John Frost, chegou à margem norte da ponte de Arnhem, enfrentando dura resistência alemã, inclusive contra blindados. Eles ocuparam a margem norte da ponte, mas não conseguiram conquistar a margem sul, que permanecia com tropas blindadas alemãs a defendendo fortemente. As comunicações entre as tropas britânicas falharam, deixando a 1ª Divisão incomunicável com seus batalhões e com o comando do 21º Grupo de Exércitos Britânico. O general Roy, comandante da 1ª Brigada Aet, montou seu posto de comando no Hotel Hartenstein, onde antes estava o general alemão Model, e começou a receber intensos contra-ataques das forças alemãs, impossibilitando o envio de reforços para a ponte de Arnhem. Os Aliados perderam, ainda, a posse da zona de lançamentos.

A 101ª Divisão Aerotransportada Americana também não encontrou grandes problemas no lançamento e reorganização das tropas, mas, quando estavam a apenas 25 metros de conquistar a cabeça de ponte aérea na região de Son, os alemães destruíram a ponte sobre o canal. Como possuíam limitados meios de engenharia para a travessia do canal, precisaram aguardar a chegada do 30º Corpo de Exército Britânico para que uma portada fosse lançada. Isso só ocorreu na noite de 17 de setembro, e a preparação dessa portada de 150m durou toda a madrugada e a manhã do dia seguinte. Somando o atraso do deslocamento das tropas blindadas, já havia um atraso superior a 24 horas.

Por sua vez, a 82<sup>a</sup> Divisão Aerotransportada Americana conquistou a cabeça de ponte aérea sobre o rio Maas na região de Grave, mas encontrou forte resistência da 10<sup>a</sup> Divisão Panzer SS na região de Nijmegen, sobre o rio Reno (Waal). Sozinhos, contra blindados, não seria possível conquistar o objetivo. A 82<sup>a</sup> Divisão também não possuía meios orgânicos para realizar uma transposição do curso d'água. Precisava aguardar a chegada do 30º Corpo Britânico. O general Model havia determinado que a região de Nijmegen fosse mantida a todo custo e que a ponte não fosse destruída para garantir uma passagem tática para futuros contra-ataques alemães.

No segundo dia de operação, a situação não melhorou. O 2º Batalhão Paraquedista do coronel Frost continuava isolado a norte da ponte de Arnhem, com muitos mortos e feridos, pouca munição e alimentos, e disparando seus últimos rojões anticarro contra os ataques de blindados. Os generais Roy, Cmt da 1<sup>a</sup> Divisão Aet, e Lathbury, Cmt da 1<sup>a</sup> Bda Pqdt, tentaram reconhecer a situação em Arnhem pessoalmente, já que as comunicações estavam mudas, mas acabaram encerrados dentro de uma casa, cercada por soldados e tanques alemães durante todo o dia, deixando as tropas, temporariamente, sem comando.

Ao final do dia, o marechal Monty esperava que o 30º Corpo Britânico estivesse realizando a junção em Arnhem, mas o máximo que aconteceu foi a testa ter ultrapassado a região de Son e estacionado a poucos quilômetros, à noite, mais à frente, pois eram mais de 25 mil viaturas passando por uma simples portada. Enquanto isso, o general Gavin, da 82<sup>a</sup> Divisão Aet, estava impaciente, aguardando o apoio para vencer a resistência inimiga em Nijmegen.

O escalão de paraquedistas previsto para chegar pela manhã de 18 de setembro sofreu um atraso de 6 horas devido ao mau tempo na Ingla-

terra. Ao final da tarde, a Brigada Aet Britânica que defendia as zonas de lançamento a norte do rio Baixo Reno teve que retrair e perdeu a região para os alemães. Como estavam sem comunicação com os aviões, todo o ressuprimento lançado pelo ar na ZL estava sendo capturado pelos alemães, piorando ainda mais a situação dos ingleses.

No 3º dia, 19 de setembro, as condições climáticas estavam piores, impossibilitando o apoio de ataque aéreo e o lançamento do 3º escalão de assalto, incluindo a Brigada Aet Polonesa na região de Arnhem. Finalmente, o 30º Corpo de Exército alcançou a 82<sup>a</sup> Divisão Aet, mas as viaturas com os botes só chegaram na manhã seguinte, atrasando ainda mais a transposição do curso d'água. Nesse dia, dos 500 militares do 2º Batalhão do coronel Frost, restavam vivos apenas 150, quase todos gravemente feridos, incluindo o comandante.

Os soldados recusaram rendição pela manhã e resistiram bravamente até à noite, na esperança de receberem reforços da Divisão Aet Britânica ou a junção do 30º Corpo. Nada aconteceu e o coronel Frost, para garantir a vida dos feridos, rendeu-se ao general Model. Eles foram capturados e conduzidos para um hospital alemão.



Figura 5 – Prisioneiros de guerra britânicos em Arnhem, setembro de 1944

Fonte: German Federal Archives/Wikimedia Commons/CC BY-SA 3.0

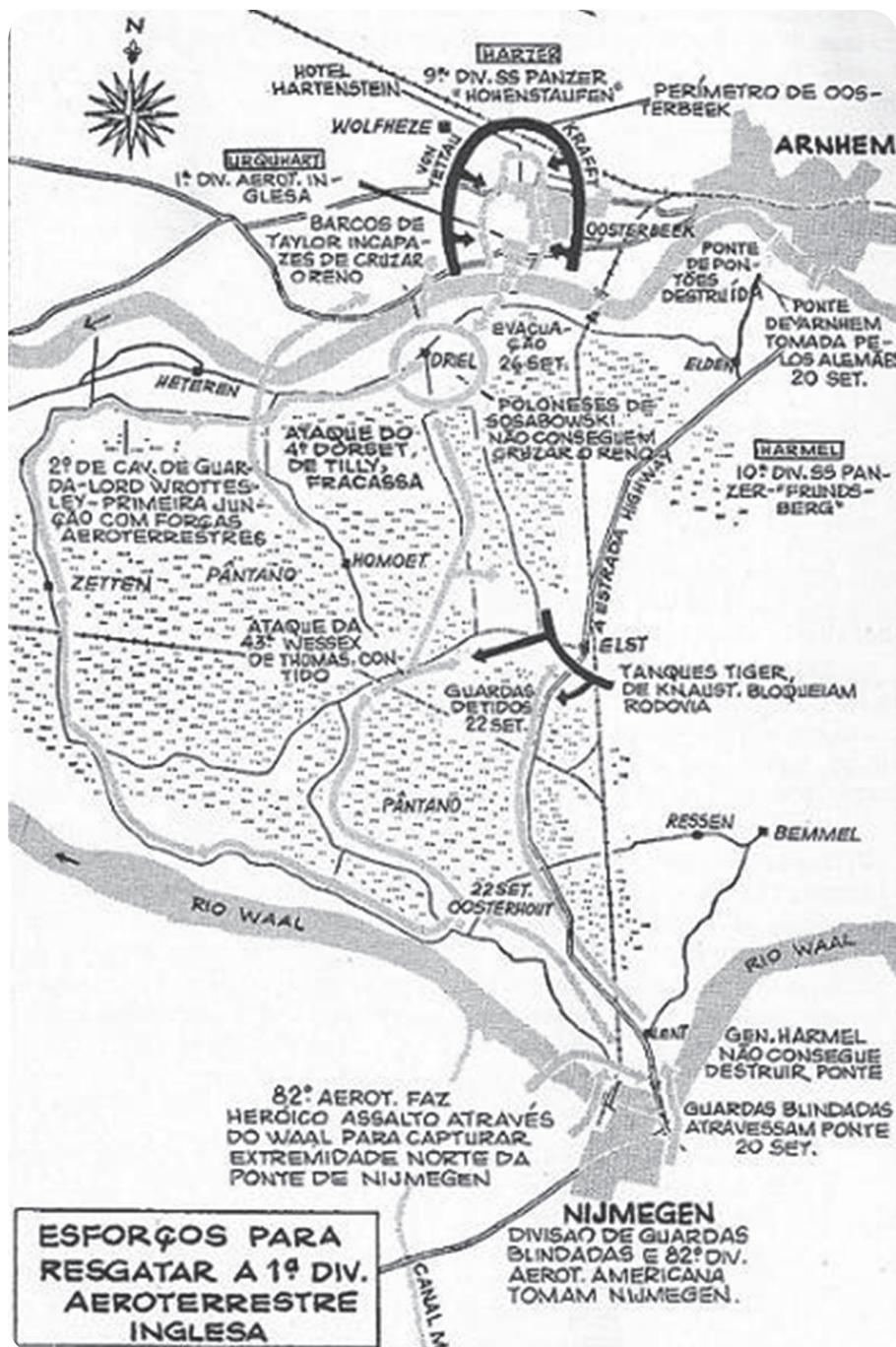


Figura 6 – Plano da Operação Berlim, resgate da 1<sup>a</sup> Divisão Aerotransportada Britânica  
Fonte: Uma ponte Longe Demais, Cornelius Ryan, Biblioteca do Exército

Apenas no 4º dia, 20 de setembro, a 82ª Div Aet dos EUA recebeu os botes e teve que realizar uma transposição de curso d'água em plena luz do dia. Houve muitos mortos nessa ação, mas, devido ao heroísmo dos militares norte-americanos e ao apoio de fogo dos blindados britânicos, a ponte de Nijmegen foi, finalmente, conquistada.

O general Ludwig, ao perceber que perderia a ponte, mesmo contrariando o general Model, tentou destruí-la, mas o acionamento das cargas explosivas falhou. Dessa forma, o 30º Corpo de Exército conseguiu se reorganizar e, ao final da noite, estavam a 16km de Arnhem e ainda sobre muita pressão dos contra-ataques alemães. O general Roy, em Arnhem, determinou o retraimento de suas forças para um bolsão em Oosterbeek. Estavam em situação crítica, sem munição, sem comida, sem reforços e com muitos feridos.

A brigada polonesa, finalmente, foi lançada ao sul do rio Baixo Reno, mas a região estava repleta de tropas alemãs, que atiraram quando os combatentes ainda pairavam no ar com seus paraquedas. Muitos poloneses foram mortos, covardemente. Os remanescentes da brigada do general Sosobanski conseguiram se reorganizar e receberam um mensageiro inglês, que atravessou o rio nadando. O general Roy enviou uma mensagem de pedido de apoio para resgate. Os poloneses tentaram atravessar o rio em pequenos botes infláveis, mas a primeira tentativa naquela noite fracassou, devido ao fogo alemão.

A perda da ponte de Arnhem permitiu que a 9ª Divisão Panzer SS reforçasse a 10ª Divisão, atrasando ainda mais a progressão do 30º Corpo

pela “estrada do inferno”. Nos dias 21 e 22 de setembro, a brigada polonesa conseguiu enviar 35 militares em botes para iniciar a missão de resgate da 1ª Divisão Aet Britânica. Os primeiros feridos foram resgatados e os mais graves foram aceitos pelo general Model para serem evacuados para o hospital alemão.

A essa altura, o comandante supremo, general Eisenhower, já havia admitido o fracasso da Operação Market Garden e emitiu uma Ordem Fragmentária, denominada de *Operação Berlim*, com o objetivo de garantir a manutenção do bolsão até Nijmegen, região conquistada, além do resgate dos remanescentes da 1ª Divisão Britânica em Arnhem. A divisão blindada, testa do 30º Corpo de Exército, alcançou os arredores de Arnhem em 24 de setembro e pôde apoiar o resgate da Divisão Aet Britânica, o que só foi concluído no dia 25 de setembro.

De quase 10 mil militares britânicos, apenas 2.163 homens foram resgatados. Os demais haviam sido mortos ou capturados pelos alemães. Os paraquedistas ingleses mantiveram sua posição bravamente por mais de oito jornadas sem apoio aéreo, sem ressuprimento e sem reforços. Posteriormente, o general Bradley, dos EUA, disse a respeito da situação da 1ª Divisão Aet Britânica:

– Existe uma qualidade nos britânicos diante da adversidade que exprime tudo que existe de mais nobre no valor inglês e, como consequência disso, o valor cobre de tal modo a derrota que a lenda heroica fica na recordação muito depois de a derrota ter sido esquecida. Arnhem passou a fazer parte dessa tradição britânica. Monty tinha sido rechaçado já bem perto do objetivo, porém a derrota foi tão valorosa que o fracasso estratégico passou despercebido...

## As perdas humanas da operação

No total, as baixas britânicas foram de 7.212 homens mortos, feridos e desaparecidos. Os americanos da 82<sup>a</sup>, por sua vez, tinham perdido 1.432 combatentes, e a 101<sup>a</sup>, 2.110 militares. As cidades de Nijmegen e de Arnhem foram praticamente destruídas e, com elas, a vida de milhares de civis holandeses.



Figura 8 – Major Allison Digby Tatham-Warter, conhecido por ir à batalha com um guarda-chuva. Conta-se que ele teria desativado um blindado alemão atingindo os olhos do motorista empurrando o guarda-chuva pela fenda de observação  
Fonte: Steam.com

As baixas sofridas pelos poloneses chegavam a 378. Entre os pilotos dos planadores americanos, foram registradas 122 baixas; as dos pilotos dos aviões de transporte, tanto americanos quanto britânicos, subiam a 596. A operação tinha custado, no total, 11.850 baixas, incluindo-se tropas

aerotransportadas e aviadores. Isso foi mais que o dobro de baixas, se comparadas com as baixas do Dia D na Normandia.

## Conclusão e ensinamentos colhidos

Todos os riscos levantados antes da operação se confirmaram, mas superaram as expectativas dos comandantes. O marechal Monty disse, posteriormente, que 90% da operação foi um sucesso, mas que reconhecia o fracasso final. Uma única derrota que marcou a vida de um grande líder inglês que só havia conhecido vitórias em toda sua carreira. Aos 10% que não deram certo, ele os atribuiu às condições climáticas, que impossibilitaram a chegada de reforços previstos, à falta de apoio de fogo aéreo e à incrível reação alemã. Além disso, atribuiu falhas às comunicações. Monty admitia tristemente que o caminho fácil tinha uma armadilha oculta.

Cabe ressaltar que a derrota aliada em muito se deve às habilidades e liderança das forças alemãs. Suas ações ofensivas, mesmo na defensiva, com constantes contra-ataques, foram determinantes. Além disso, também foi determinante o fator sorte, por terem encontrado os planos da Operação Market Garden e por estarem com o Corpo Panzer SS estacionado na área de operações.

Muitos estudiosos dessa operação também atribuem o fracasso à concepção inicial do plano.

Citam que foi um erro a decisão de dividir o esca-lão de assalto em três levas, mas isso era impositivo dada a escassez de aeronaves. Outro erro jul-gado foi a supervalorização da defesa antiaérea alemã em Arnhem, obrigando a zona de lan-ça-mento estar a 13km de distância do seu objetivo. A demora na reorganização e no deslocamento para a ponte de Arnhem permitiu que o gene-ral Model agisse rapidamente, enviasse reforços para Nijmegen e preparasse os contra-ataques na cidade. Outro erro foi a escolha da “estrada do inferno” como principal eixo de aproxima-ção, pois era de pista simples, o que, somado à subestimação das forças alemãs na região, atrasa-ram a junção das tropas blindadas com as cabe-ças de ponte aéreas dos paraquedistas.

Como ensinamentos, ficaram a demonstração de força, os exemplos de coragem e de bravura das tropas paraquedistas. Além disso, os pro-cessos de planejamento de operações militares foram aprimorados para que os mesmos erros não se repetissem no futuro. Fez-se necessário um maior estudo das possibilidades de ação das forças inimigas, da análise do seu dispositivo e valor. Da mesma forma, os efeitos do terreno e das condições meteorológicas sob as operações militares são hoje determinantes como fator da decisão. Se a linha de ação apresentada pelo ma-rechal Monty fosse confrontada com essas situa-ções, talvez algumas medidas adicionais pudessem ter sido planejadas como condutas, ou, até mesmo, alterado o Plano de Operações.

A doutrina militar de operações aeroterres-tres foi aperfeiçoada, fruto dos ensinamentos colhidos na Operação Market Garden, prin-cipalmente quanto ao estudo do inimigo próxi-

mo das zonas de lançamento, à necessidade de aumentar o poder de fogo anticarro e de arti-lharia e dos meios de engenharia para a con-quista e manutenção da cabeça de ponte aérea. Os meios de comunicações foram adequados para permitir a interoperabilidade com os meios aéreos. Foram estabelecidas condições mí-nimas e desejáveis para se desencadear uma operaçao aeroterrestre, principalmente quan-to à possibilidade de realização da junção com forças amigas ou possibilidade de exfiltração, preferencialmente no prazo de 72 horas, e à existênci-a de condições meteorológicas mini-mamente favoráveis.

Os generais Eisenhower, Monty, Bradley e Patton concluíram que uma ação decisiva para pôr fim à guerra exigiria uma ação conjunta que envolvesse todos os Grupos de Exército Aliados na frente ocidental, e não apenas um grupo, como foi a Operação Market Garden. De qual-quer maneira, o avanço do 21º Grupo de Exér-citos Britânico até Nijmegen atraiu grandes esfor-ços das reservas alemãs, tirando pressão sobre a frente dos Grupos de Exércitos Americanos, as-sim como possibilitou a conquista do importante porto de Antuérpia, o que foi fundamental para a chegada do suprimento que possibilitou a vitó-ria dos Aliados em 1945.

Por fim, recordar os feitos da Operação Market Garden é reconhecer o valoroso espírito combati-vo do paraquedista militar, que, na guerra, não hesitou em combater, mesmo em uma ponte lon-ge demais na última vitória da *Wehrmacht*.



## Referências

JEFFSON, JOEL. **Operation Market-Garden:** Ultra Intelligence Ignored. Londres. Lucknow Books. 2015.

MONTGOMERY OF ALAMEIN, BERNARD LAW – MARECHAL VISCONDE. **Da Normandia ao Báltico** – as últimas grandes batalhas da guerra 1939-1945. Lisboa. Empresa Nacional de Publicidade, 1946.

RYAN, CORNELIUS. **Uma ponte longe demais.** Rio de Janeiro. 1. ed. edição. BIBLIEx, 1977.

# Biblioteca do Exército

Tradição e qualidade em publicações

 Biblioteca do Exército (BIBLIEx) - Casa do Barão de Loreto é uma centenária instituição cultural do Exército Brasileiro que contribui para o provimento, a edição e a difusão de meios bibliográficos necessários ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da cultura profissional-militar e geral.

**SEJA NOSSO  
ASSINANTE**

e receba nossos livros  
editados em sua residência.



**Tel.: (21) 2519-5707**

Praça Duque de Caxias, nº 25  
Palácio Duque de Caxias  
Ala Marcílio Dias - 3º Andar  
Centro - CEP 20.221-260  
Rio de Janeiro – RJ



Acesse:

**[www.bibliex.eb.mil.br](http://www.bibliex.eb.mil.br)**





## Vantagens da Assinatura



- Alta qualidade das publicações, de interesse para militares e civis de diversas profissões, com temas de Relações Internacionais, História Geral e do Brasil, História Militar, Chefia e Liderança, Geopolítica, Ciência Política, Tecnologia de Defesa etc.
- Pagamento com desconto em relação à compra de exemplares avulsos.
- Comodidade de recebimento dos livros no endereço do assinante, via postal.

## Livros da Coleção General Benício



### Tipos de assinatura:

- A - versão completa (10 livros, a R\$200,00)
- B - versão compacta (5 livros, a R\$150,00)

Ao efetuar sua solicitação à BIBLIE, o novo assinante poderá escolher títulos editados no ano corrente ou em anos anteriores.

A partir do ano seguinte ao da assinatura inicial, passará a receber somente os títulos dos futuros lançamentos.

Além dos livros, a BIBLIE publica revistas digitais, disponíveis gratuitamente no site:

- REVISTA EXÉRCITO BRASILEIRO
- DEFESA NACIONAL
- REVISTA MILITAR DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Tradição e qualidade em publicações





# Agora, você tem mais facilidade em suas mãos.

Acesse. Simule. Contrate.

Subjeto a alteração sem aviso prévio.  
Consulte as normas e condições vigentes.

Correção pela  
**TR**, pelo **IPCA**  
ou juros  
**Prefixados**

Juros ainda  
menores



#fiqueemcasa

**FHE** **POUPEX**

[www.poupex.com.br](http://www.poupex.com.br)  
0800 61 3040



# Biblioteca do Exército

Tradição e qualidade em publicações

[www.bibliex.eb.mil.br](http://www.bibliex.eb.mil.br)

