

**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO**

Maj QMB ELDER DAMASCENO DE SOUZA

**Terceirização de transporte em operações: uma
proposta de processo decisório**



Rio de Janeiro

2023

Maj QMB **ELDER** DAMASCENO DE SOUZA

Terceirização de transporte em operações: uma proposta de processo decisório

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa.

Orientador: TC Eng **ERIC** MONIOS

Rio de Janeiro

2023

S729t Souza, Elder Damasceno de

Terceirização de transporte em operações: uma proposta de processo decisório. / Elder Damasceno de Souza. - 2023.
55 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: Eric Monios
Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares)—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023.
Bibliografia: f. 44-46

1. Terceirização. 2. Transporte. 3. Processo decisório. I Título.

CDD 355.4

Maj QMB **ELDER DAMASCENO DE SOUZA**

Terceirização de transporte em operações: uma proposta de processo decisório

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa.

Aprovado em ____ de outubro de 2023.

COMISSÃO AVALIADORA

ERIC MONIOS – TC Eng – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

RENATO ROCHA DRUBSKY DE CAMPOS – Maj Art – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

SAUL ISAIAS DA ROSA - Maj Inf – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha família, exemplo de união e amor, e em especial, à minha irmã, símbolo de resiliência e fé.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pelo dom da vida e pelas infinitas bençãos e graças concedidas.

À minha esposa Kleiciane e aos meus filhos Lucas e Gustavo, pelo amor, pelo companheirismo e pela compreensão.

Aos meus pais, Fernando e Maristela, exemplos de amor e fé, que sempre nortearam a minha conduta.

Ao Exército Brasileiro e à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, por me permitirem agregar mais conhecimento e crescer profissionalmente.

Ao meu orientador, TC Eric, pela confiança depositada e segurança transmitida, que muito contribuíram para execução deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as particularidades da terceirização de transporte em operações, visando aprimorar o seu processo decisório, com vista a auxiliar, de forma sistematizada, os assessores de alto nível a proporem soluções pertinentes ao assunto. Segundo Brasil (2018), o transporte é a função logística que congrega as atividades executadas, visando ao deslocamento de recursos humanos, materiais e animais por diversos meios, no momento oportuno e para locais predeterminados, a fim de atender às necessidades da Força Terrestre (F Ter). A F Ter utilizará, a princípio, os respectivos meios de transporte orgânicos, contudo os meios civis de transporte poderão ser utilizados em complemento à sua capacidade. A contratação ou mobilização de meios civis suplementa os meios existentes no Exército Brasileiro (EB) e procura reduzir as carências identificadas, conforme Brasil (2013). De acordo com Brasil (2018), o EB integra o Sistema de Transporte de Defesa (STD), mantendo, desde a situação de normalidade, o Sistema de Transporte do Exército Brasileiro (STEB) que conta com estruturas, sistemas e organizações logísticas de transporte ao apoio orgânico ou, quando determinado, às outras Forças Armadas (FA), aos órgãos governamentais e não governamentais e às agências civis. “Em função da via utilizada, o transporte abrange quatro modalidades: aquaviário (oceânico, costeiro ou de cabotagem e vias interiores); terrestre (rodoviário e ferroviário); aéreo; e dutoviário” (BRASIL, 2018). Este estudo se detém à modalidade terrestre, mas o conhecimento produzido poderá contribuir para terceirização do transporte nas demais modalidades. Para atingir o propósito deste trabalho foi desenvolvido uma estudo sobre os processos de terceirização de transporte realizados pelo Exército Brasileiro. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica para subsidiar a obtenção e análise de informações sobre o processo de terceirização de transportes em operações no âmbito do EB; a legislação doutrinária em vigor; os processos de terceirização de tarefas existentes no âmbito da Força Terrestre e das demais Forças Singulares; a terceirização de transportes no âmbito do Exército dos EUA. Em um segundo momento, foram entrevistados militares responsáveis pelo transporte nas unidades especializadas na execução desta função logística no âmbito do EB. Os resultados deste estudo permitirão propor melhorias para o processo de terceirização de transportes, destinado a manter as Capacidades Militares Terrestres e Operativas, em particular a Pronta Resposta Estratégica e a Sustentação Logística.

Palavras-chave: Transporte; Processo decisório; Terceirização.

ABSTRACT

This work aims to analyze the particularities of outsourcing transportation operations to enhance the decision-making process and providing support for staff in proposing relevant solutions aimed at tackling projected and unforeseen challenges. In accordance with Brazil (2018), transportation comprises the logistical activities that ensure the timely and seamless movement of human, material, and animal resources to planned locations, meeting the needs of the Army. While the Land Force primarily relies on its organic means of transportation, it can augment its capacity with civilian transportation resources. The use of civilian assets supplements the Brazilian Army's (EB) existing capabilities and addresses identified deficiencies, as outlined by Brazil (2013). According to Brazil (2018), the EB is integrated into the Defense Transportation System (STD), thus sustaining the Brazilian Army Transportation System (STEB) capacity. STEB comprises structures, systems, and logistical transport organizations that provide organic support to the EB and, when required, to other Armed Forces (FA), governmental and non-governmental entities and civil authorities. Transportation can be categorized into four different modalities, depending on the most suitable route: "waterway (oceanic, coastal or cabotage and inside routes); land (road and rail); airway; and pipeline" (BRASIL, 2018). Although this study focuses on overland transportation, insights gained may contribute to the outsourcing of transportation across other modalities. To achieve the objectives outlined in this work, a detailed study of transportation outsourcing within the EB was undertaken. Bibliographic research was conducted to support data collection and to analyze transport outsourcing, current doctrine and the outsourcing of transportation within the US Army. Furthermore, interviews of military personnel responsible for transportation in specialized units within the scope of the EB. The findings of this study will make it possible to propose improvements to the transportation outsourcing process. This, in turn, will preserve Military Ground and Operational Capabilities, particularly in the domains of Strategic Prompt Response and Logistics Support.

Keywords: Transportation; Decision-making process; Outsourcing.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REFERENCIAL TEÓRICO	13
3	TRANSPORTE EM OPERAÇÕES	16
4	CARACTERIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO COM AGÊNCIAS	20
5	PROCESSOS DECISÓRIOS UTILIZADOS NO EXÉRCITO BRASILEIRO	22
6	TERCEIRIZAÇÃO LOGÍSTICA NAS FORÇAS ARMADAS DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	26
7	RESULTADOS E DISCUSSÃO	30
8	CONCLUSÃO	40
	REFERÊNCIAS	44
	APÊNDICE “A”	47
	APÊNDICE “B”	51
	ANEXO “A”	55

1. INTRODUÇÃO

As Forças Armadas brasileiras, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, 2023a).

No cumprimento de sua missão precípua, as Forças Armadas observam a tradição política brasileira em privilegiar a paz e a defesa do diálogo e das negociações para a solução das controvérsias entre os Estados, de acordo com Brasil (2020c).

Segundo José Maria da Silva Paranhos Júnior, Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira apud (BRASIL, 2020c, p. 12), “[...] nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte”, revelando que as relações de força desempenham papel relevante na interação estatal.

Para Brasil (2020c, p. 21), a Defesa é “[...] uma atividade preponderantemente voltada contra ameaças externas e considerando os aspectos constantes dos ambientes nacional e internacional”. Desse modo, para Brasil (2020a, p.33), “A concepção estratégica de defesa do País, em tempo de paz ou de crise, está pautada na capacidade de dissuasão para inibir eventuais ameaças, observando o estabelecido na Constituição, nos preceitos do direito internacional e nos compromissos firmados pelo País”.

Ainda segundo Brasil (2020a), dissuadir não se limita às ações de caráter militar, quando de uma crise ou conflito. Seu conceito é algo mais amplo e abarca o emprego do Poder Nacional necessário para resolução do conflito no prazo mais curto possível e com um mínimo de danos à integridade e aos interesses nacionais, impondo condições favoráveis ao restabelecimento da paz.

Para efetivação da estratégia proposta são necessárias Capacidades Nacionais de Defesa (CND), compostas por diferentes parcelas das expressões do Poder Nacional (BRASIL, 2020a). “Elas são implementadas por intermédio da participação coordenada e sinérgica de órgãos governamentais e, quando pertinente, de entes privados orientados para a defesa e para a segurança em seu sentido mais amplo”. (BRASIL, 2020a, p. 35)

Entre as CND está a Capacidade Logística para a Defesa Nacional, a qual:

[...]baseia-se na Logística Militar e suas ações sistematizadas (logística militar e empresarial), criando o envolvimento direto e indireto dos vários setores nacionais capacitados nas sete funções logísticas (Engenharia,

Manutenção, Recursos Humanos, Salvamento, Saúde, Suprimentos e Transporte), que, de forma harmônica, é coordenado pelo Sistema Logístico de Defesa - SisLogD, mantendo as logísticas militares, específicas de cada Força Singular, com a interoperabilidade necessária ao atendimento do interesse da Defesa Nacional. (BRASIL, 2020a, p. 38)

De acordo com Brasil (2017, p. 2-2), “o ambiente operacional é o conjunto de condições e circunstâncias que afetam o espaço onde atuam as forças militares e que interferem na forma como são empregadas, sendo caracterizado pelas dimensões física, humana e informacional”. Para Brasil (2017) o ambiente operacional gera condicionantes para definição das capacidades militares.

Neste estudo, o ambiente operacional será o Brasil, que:

[...] possui um território de cerca de 8.5 milhões de km², uma área oceânica denominada Amazônia Azul® com 5,7 milhões de km², um litoral com aproximadamente 7.500 km de extensão e, ainda, mais de 17.000 km de fronteira terrestre e limites com: Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname, além da Guiana Francesa (Departamento Ultramarino da França). (BRASIL, 2020a, p. 17)

Esse ambiente é onde se desenvolvem as operações militares a serem consideradas neste estudo. Para Brasil (2017, p. 2-1):

Operação militar é o conjunto de ações realizadas com forças e meios militares, coordenadas em tempo, espaço e finalidade, de acordo com o estabelecido em uma diretriz, plano ou ordem para o cumprimento de uma atividade, tarefa, missão ou atribuição. É realizada no amplo espectro dos conflitos, desde a paz até o conflito armado/guerra, passando pelas situações de crise, sob a responsabilidade direta de autoridade militar competente.

O desencadeamento de operações em um ambiente operacional tão vasto evoca a necessidade do deslocamento de meios de suas posições de origem para os locais de emprego, por meio de transporte. Segundo Brasil (2022b), o transporte é a função logística que congrega as atividades executadas, visando ao deslocamento de recursos humanos, materiais e animais por diversos meios, no momento oportuno e para locais predeterminados.

Para Brasil (2022b, p. 5-15), “em função da via utilizada, o transporte abrange quatro modalidades: aquaviário (oceânico, costeiro ou de cabotagem e vias interiores); terrestre (rodoviário e ferroviário); aéreo; e dutoviário”. Todas estas modalidades estão presentes na matriz de transporte brasileira, havendo, no entanto, o predomínio da terrestre.

O EB integra o Sistema de Transporte de Defesa (STD), e mantém desde a situação de normalidade, o Sistema de Transporte do Exército Brasileiro (STEB) que

conta com estruturas, sistemas e organizações logísticas de transporte ao apoio orgânico ou, quando determinado, às outras Forças Armadas (FA), aos órgãos governamentais e não governamentais e às agências civis. (BRASIL, 2022b)

A Força Terrestre utilizará a princípio, os respectivos meios de transporte orgânicos, contudo os meios civis de transporte poderão ser utilizados em complemento à sua capacidade. (BRASIL, 2022)

A contratação ou mobilização de meios civis suplementa os meios existentes no Exército Brasileiro (EB) e procura reduzir as carências identificadas, conforme Brasil (2013). A supressão de carências contribui com a manutenção da operatividade e sustentação logística das tropas empregadas.

A participação de empresas terceirizadas nas operações militares é histórica. Contudo, nas últimas décadas esse crescimento tem sido exponencial, particularmente naqueles países que estão envolvidos em algum tipo de conflito armado, como os Estados Unidos da América (EUA). (Chamberland, 2011).

Brasil (2019b) direciona a progressiva redução de efetivo do EB, ao passo que pontua entre as premissas para esta execução a necessidade de manter a operacionalidade da Força Terrestre. Essa alteração no efetivo, impulsiona a busca por soluções para mitigação dos efeitos dela decorrente, tornando o ambiente aberto a discussões sobre terceirização de tarefas originalmente atribuídas apenas aos militares.

Neste cenário esta pesquisa se desenvolveu sobre o seguinte problema:

A terceirização de transporte terrestre em operações contribui para o êxito da tropa apoiada?

Para direcionar o esforço dessa pesquisa na resolução da problemática apresentada, elencou-se como objetivo geral: analisar a terceirização de transporte terrestre em operações.

O itinerário acadêmico até o objetivo geral foi balizado pelos seguintes objetivos:

- a. Identificar as peculiaridades do transporte terrestre em operações;
- b. Identificar as particularidades das Operações de Cooperação e Coordenação com Agências (OCCA);
- c. Identificar a maneira como se desencadeiam os processos decisórios no âmbito do Exército Brasileiro; e

d. Identificar as particularidades da terceirização de transportes no âmbito das Forças Armadas dos Estados Unidos da América (EUA).

Com o foco no atingimento dos objetivos elencados, essa pesquisa será delimitada apenas à Função Logística Transporte e nela, aos transportes executados apenas pelo sistema terrestre, no contexto de Operações de Cooperação e Coordenação com Agências (OCCA) realizadas em território nacional. Contudo, o conhecimento a ser produzido poderá contribuir para terceirização do transporte nos demais sistemas e tipos de operações.

Ao romper da terceira década do século XXI, a atenção mundial está cada vez mais voltada a gestão pública e a redução de gastos. Para as Forças Armadas, incluindo o EB, a redução dos custos é primordial para adequação da contabilidade e preservação da imagem institucional, o que contribui sobre maneira para sua liberdade de ação no ambiente moderno.

Entre os componentes do custo da Força Terrestre estão os custos com transporte, o qual guarda relação de essencialidade com as operações militares. Nesse cenário, fica cada vez mais latente a dificuldade de manter grande quantidade de meios mobilizados para assegurar as Capacidades Militares Terrestres, ao passo que o orçamento disponível se distancia das cifras ideais.

A importância do estudo em tela reside na busca pelo aumento da eficiência no emprego da Força Terrestre, através da terceirização do transporte como forma de assegurar as capacidades necessárias ao êxito nas operações. Ademais, a tomada e implementação de decisões acertadas de modo mais rápido assegurará vantagem decisiva a quem dessa forma agir. (BRASIL, 2015b).

Nessa pesquisa adotou-se a abordagem qualitativa, uma vez que o enfoque foi subjetivo, através da análise de documentos e entrevistas. Quanto à natureza, a pesquisa é aplicada, pois produziu material que poderá auxiliar no planejamento de operações futuras, além de ser usado em outras pesquisas. Em relação ao objetivo, ela foi metodológica, pois visa estabelecer uma proposta de sequência lógica para contribuir com a tomada de decisão. Quanto aos procedimentos da pesquisa, ela é documental e bibliográfica, pois a fundamentação dos trabalhos foi extraída de documentos e regulamentos militares, além de pesquisas através da internet.

Para obter dados acerca do transporte terrestre em operações, das OCCA, dos processos decisórios no âmbito do EB e sobre a terceirização nas forças armadas dos EUA foi empreendida inicialmente pesquisa bibliográfica de literatura (livros, trabalhos

acadêmicos, periódicos e redes eletrônicas). Além disso, foi realizada pesquisa documental nos regulamentos e publicações produzidos pelo Exército Brasileiro e pelas Forças Armadas dos Estados Unidos da América.

Por fim, foram realizadas entrevistas estruturadas (vide Apêndice “A”) com os militares responsáveis pelo planejamento e coordenação da atividade de transporte, em unidades especializadas nessa função logística do Exército Brasileiro.

O tratamento dos dados foi feito por meio da comparação dos dados obtidos nas pesquisas bibliográfica e documental, que nos proporcionou a identificação das peculiaridades dos transporte terrestre em operações e das OCCA, além do modo como são desencadeados os processos decisórios no âmbito do EB e a terceirização logística no âmbito das Forças Armadas dos EUA.

Os fundamentos doutrinários extraídos dessa comparação foram confrontados com as observações colhidas na pesquisa de campo, o que gerou subsídios para responder ao problema e estruturar uma proposta de processo decisório.

O método foi limitado pelo tipo de sistema de transporte e pela escolha das Organizações Militares Especializadas em Transporte. Como baliza temporal delimitou-se as operações realizadas a partir do ano de 2010, sendo o limite máximo o ano de 2022. Outrossim, o trabalho estará restrito aos trabalhos acadêmicos, artigos científicos e periódicos disponíveis em plataforma digital, além de documentação militar produzida pelo EB e pelas forças armadas dos EUA.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O dicionário brasileiro da língua portuguesa, Michaelis, define terceirização como: “Estratégia de reorganização em que uma empresa adquire bens e serviços de fornecedores externos com o objetivo de diminuir custos, economizar recursos e desburocratizar sua administração”. (TERCEIRIZAÇÃO, 2023).

Já segundo Giosa e Queiroz (apud FERNANDES, 2004), a terceirização é o “processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria – ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua”.

Esse conceito importado do meio civil, mostrou-se como alternativa às questões militares. Entre as principais razões que levam as empresas a terceirizarem serviços, de acordo com Fernandes (2004) estão: a redução e controle dos custos operacionais, o aumento do foco da empresa; o ganho de acesso a capacidades de âmbito mundial; a liberação de fontes internas para outras finalidades; a indisponibilidade de fontes internas; a aceleração dos benefícios de reengenharia; as atividades de difícil gerenciamento ou fora de controle; a disponibilização de fundo de capitais; o compartilhamento de riscos e a injeção de capital.

Para Cantoni (2009), ao investigar as causas que levaram à intensificação da terceirização nas últimas décadas, não se deve considerar apenas os aspectos econômicos ou sociais, mas também a necessidade de concentração imediata de tropas e meios, para tornar a guerra mais breve e menos impactante possível, particularmente devido à opinião pública. Essa demanda foi percebida pelos investidores das Companhias Militares Privadas (tradução nossa), as quais propiciam elevada relação custo-benefício, configurando uma tentadora opção de apoio logístico numa guerra.

Por outro lado, Huntington (1996, p. 39) pontua que antes da Guerra dos 30 anos (1618-1648), os mercenários se destacavam na composição dos exércitos. Para eles a guerra era um negócio predatório, no qual havia prevalência da ética desse negócio. Segundo o autor, os mercenários eram muito individualistas e seu sucesso era medido por padrões pecuniários. A meta profissional do serviço especializado era o lucro, evidenciando as limitações no nível de comprometimento com os objetivos militares.

Rampy (2006, p. 78), ressaltou que o Exército Norte-americano, quando do planejamento do ciclo de vida dos sistemas de armas deve considerar o apoio operacional terceirizado, elencando como essenciais as seguintes perguntas:

- O que deve continuar pertencendo ao Exército e operado pelo pessoal militar?
- O que deve pertencer ao Exército, mas ser operado pelo pessoal terceirizado?
- O que pode pertencer ao pessoal terceirizado, mas deve ser operado por militares?
- O que pode pertencer e ser operado por grupos terceirizados?

Para Cantoni (2009), “A terceirização completa da logística, mesmo em tempo de paz, é um risco que pode trazer consequências indesejáveis, quando em situações de crise”. O autor aponta um equilíbrio entre a utilização de meios orgânicos e terceirizados, como solução mais viável.

De acordo com Jorge e Bueno (20--?), as limitações da terceirização estão relacionadas à redução da flexibilidade do comandante, uma vez que a relação a ser estabelecida será contratual; à dificuldade de integração entre as partes contratantes; à incerteza sobre o cumprimento do contrato pelos fornecedores; às dúvidas em relação ao tratamento a ser dispensado aos civis em combate; à dificuldade em aferir as capacidades das empresas contratadas, particularmente em tempo de paz; e à possibilidade de influência político-econômica, considerando o valor elevado dos contratos dessa natureza.

No processo de terceirização de serviços na área militar a ser realizado no Brasil são observados como grandes riscos por Jorge e Bueno (20--?), a tímida mobilização do poder nacional, particularmente em função da situação pacífica em que o país se encontra; as dificuldades jurídicas, em virtude da ausência de legislação específica; a baixa confiabilidade nas empresas, dada a pouca experiência delas como operadores logísticos terceirizados; a dependência de material estrangeiro, o que dificulta a gestão do processo; e às questões políticas, em decorrência da falta de preparo e comprometimento para sobrepor os interesses militares aos econômicos, com ênfase aos casos típicos de corrupção.

Fernandes (2004), aponta dois condicionantes de uma terceirização confiável e integrada: a criação de uma Política de Defesa integradora e a criação de uma legislação adequada (ver Anexo “A”). Em seu mapa mental, o autor, detalha os componentes de cada condicionante.

Duas considerações sobre a terceirização são elencadas como importantes por Coelho (2021, p. 31):

A primeira é de que toda terceirização deve ter seu progresso acompanhado de perto por militares, de preferência com autoridade para intervir com pessoal caso a empresa não consiga entregar ou apresente indícios de atrasos. Essa primeira consideração leva a uma necessidade legal de amparar sanções a esta empresa caso isso venha a acontecer. A segunda consideração é de que se deve preparar a tropa que pode vir a ser empregada em reforço a essas empresas em sua maturidade no entendimento de que se eles não intervirem, toda a operação ou exercício será prejudicada.

3. TRANSPORTE EM OPERAÇÕES

A logística se divide em sete funções, que são a reunião de atividades logísticas correlatas ou de mesma natureza. O transporte, enquanto uma das funções logísticas, é evocado, por meio da logística, no rol de capacidades requeridas à Força Terrestre. (BRASIL, 2022b).

Brasil (2015a) elenca uma série de capacidades militares terrestres (CMT) e capacidades operativas (CO) que visam à manutenção de um permanente estado de prontidão para o atendimento das demandas de segurança e defesa do País.

A capacidade militar terrestre é constituída por um grupo de capacidades operativas com ligações funcionais, reunidas para que os seus desenvolvimentos potencializem as aptidões de uma força para cumprir determinada tarefa dentro de uma missão estabelecida. (BRASIL, 2015a).

Já a capacidade operativa é a aptidão requerida a uma força ou organização militar, para que possam obter um efeito estratégico, operacional ou tático. (BRASIL, 2015a).

Dentre as CMT apresentadas por Brasil (2015a), está a Sustentação Logística, que é definida como a capacidade de dar suporte adequado à força que venha a ser empregada, no tempo necessário e em qualquer ambiente operacional. Inclui a interoperabilidade no apoio logístico entre as Forças Armadas e a complementaridade nas atividades interagências, bem como a organização e execução do transporte estratégico.

No escopo da CMT Sustentação Logística estão inseridas a CO20 - Apoio Logístico para Forças Desdobradas, que é a capacidade de sustentar as forças desdobradas, com os recursos necessários para manter seu poder de combate, contribuindo para o seu sucesso; a CO21. Infraestrutura da Área de Operações, cuja definição é ser capaz de construir, adaptar ou reabilitar infraestruturas essenciais para a força desdobrada; e a CO22. Gestão e Coordenação Logística, que diz respeito a capacidade de planejar, monitorar e controlar o apoio logístico direta ou indiretamente relacionado com a sustentação da força desdobrada, permitindo a identificação antecipada e solução das suas necessidades logísticas. (BRASIL, 2015a).

Segundo Brasil (2019a), o emprego do poder de combate terrestre no contexto das operações é genericamente estruturado através do Processo Operativo da Força Terrestre Componente (FTC), o qual pode ser dividido em seis fases: o Planejamento

(Fase 0); a Geração do Poder de Combate da FTC (Fase 1); a Obtenção e Exploração da Iniciativa (Fase 2); a Execução da Ação Decisiva (Fase 3); a Normalização (Fase 4); e a Reversão (Fase 5).

Durante o processo operativo da FTC, há o funcionamento concomitante do Apoio Logístico, que é realizado durante a geração, desdobramento de meios, sustentação e a reversão. A capacidade logística da FTC para planejar todas essas fases é importante para responder com efetividade às necessidades logísticas do escalão empregado. (BRASIL, 2019a).

No território brasileiro há, notadamente o desequilíbrio da matriz de transportes, que é fruto da herança de políticas que favoreceram o desenvolvimento da indústria de transformação, com destaque para a automobilística, ao longo da segunda metade do século XX. Essa herança é materializada atualmente pela ampla rede de estradas existente, particularmente no Centro-Sul do país.

O sistema de transporte terrestre foi dividido em transporte rodoviário e transporte ferroviário.

O transporte ferroviário é capaz de transportar cargas de grande volume e/ou peso a longas distâncias e em velocidades consideráveis. Contudo, entre suas desvantagens, figuram a vulnerabilidade aos ataques inimigos, dada a limitação de itinerários fixos, e a dificuldade de integração da malha ferroviária, em virtude da falta de padronização das bitolas das ferrovias. (BRASIL, 2022b).

Por outro lado, o transporte rodoviário é o meio mais flexível, com maior capilaridade e segurança. Por esses predicados, o referido modal é o mais indicado para os movimentos entre os terminais e as áreas mais avançadas da zona de ação, bem como para os deslocamentos de pequena amplitude. Esse meio, geralmente, é responsável pela integração dos demais modais, se enquadrando como pedra fundamental do sistema de transporte. (BRASIL, 2022b).

De acordo com Brasil (2019a, p. 4-7), “a quantidade e a natureza dos meios logísticos, particularmente de transporte, são considerações fundamentais”. Se os meios não forem suficientes para transportar um elemento de emprego como um todo, poderão ser mobilizados meios suplementares ou executar o transporte em etapas. (BRASIL, 2019a).

Em relação à Função Logística Transporte, Brasil (2019a) ao pontuar sobre condicionantes específicas para a elaboração da Estimativa Logística, chama a atenção para a capacidade do transporte em influir nas demais funções logísticas,

como suprimento e saúde. Além de destacar alguns aspectos que podem influir em sua execução como:

- a) número de unidades e meios de transporte, com suas capacidades de carregamento;
- b) distâncias e velocidades;
- c) responsabilidades pela execução de EVAM (quem e com que meios);
- d) prazos estabelecidos no planejamento operacional e tático;
- e) restrições das vias de transporte (ação inimiga, pontes, tuneis, obstáculos, autorização de sobrevoo etc.);
- f) restrições de horário (tráfego diurno e noturno);
- g) tráfego civil;
- h) número de tripulações e número de horas de operação por dia;
- i) índice de disponibilidade dos meios de transporte e diagonal de manutenção;
- j) tempos de carga/descarga;
- k) situação tática e superioridade aérea; e
- l) outros aspectos levantados na Análise de Logística. (BRASIL, 2019a)

Segundo Brasil (2022b, p. 2-2), “[...] a Logística Nacional é a principal fonte de obtenção de meios logísticos para a Logística Militar. Nesse sentido, deve ser buscada a maior participação de operadores civis no apoio logístico à F Ter”.

A terceirização, ao lado do estabelecimento de convênios e da contratação são opções para a obtenção de capacidades logísticas de acordo com Brasil (2022b), contudo, deve-se analisar os eventuais riscos para a prontidão logística da força operativa a ser desdobrada. Outrossim:

A contratação e/ou terceirização de determinadas tarefas logísticas permite à F Ter concentrar suas capacidades militares nas atividades finalísticas e, ao mesmo tempo, possibilita que empresas especializadas busquem ampliar sua eficiência e eficácia na prestação do apoio. Todavia, há que se adotar um planejamento suficientemente flexível que possibilite adotar soluções alternativas para fazer frente a uma eventual degradação ou interrupção do fluxo do apoio, bem como medidas para garantir a segurança física e jurídica de recursos humanos empregados. (BRASIL, 2022b, p. 2-2)

A Logística nos níveis estratégico e operacional condiciona o planejamento e a execução das operações, já no nível tático se adapta à manobra planejada para torná-la viável. (BRASIL, 2022b).

Nos planejamentos do nível operacional, é priorizado o emprego de operadores logísticos civis contratados e/ou mobilizados, como forma de liberar os recursos militares para a execução de tarefas nas quais o emprego de civis não seja recomendado ou apresente restrições legais. (BRASIL, 2022b).

Por seu turno, Brasil (2019a) prevê que durante a análise da situação logística sejam considerados diversos aspectos dentre os quais estão os recursos locais disponíveis na Área de Operações (A Op).

Esses recursos tornam-se particularmente importantes quando localizados e orientados em regiões de possível emprego, considerando a malha viária. As distâncias também são importantes, sob os pontos de vista da segurança e dos transportes. Não comprometer as necessidades da população civil, que, em princípio, devem ser atendidas. **A terceirização de serviços é o objetivo a ser buscado.** (BRASIL, 2019a, p. A-3, grifo nosso).

4. CARACTERIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO COM AGÊNCIAS

Os diferentes graus de violência estão representados no espectro dos conflitos, o qual abrange a paz (a situação na qual pode ocorrer violência localizada e limitada, que não comprometa a segurança do Estado como um todo); a crise (caracterizada por grave ameaça ao Estado, cujo nível de violência não implique no envolvimento de toda a capacidade militar da Nação (contingência limitada) e o conflito armado (se pode atingir o grau máximo de violência, que pode implicar na mobilização de todo o poder nacional, com predominância da expressão militar, para impor a vontade de um ator sobre outro). (BRASIL, 2022a).

O Conceito Operativo do Exército para Brasil (2022a, p. 9):

É aquele que interpreta a forma de atuação dos elementos da F Ter para obter e manter resultados decisivos nas operações no amplo espectro dos conflitos, mediante a combinação de operações ofensivas, defensivas ou de cooperação e coordenação com agências, de forma simultânea ou sucessiva, prevenindo ameaças, gerenciando crises e solucionando conflitos armados, em situações de guerra e de não guerra.

Além das missões constitucionalmente estabelecidas às Forças Armadas, há outras fundamentadas por leis complementares, como:

Art. 17-A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares:

I – contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre;

II – cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante;

III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

(BRASIL, 1999, 2004, 2010)

As Operações de Cooperação e Coordenação com Agências (OCCA) são operações em apoio aos órgãos ou instituições, executadas por elementos da F Ter. As instituições podem ser governamentais ou não, militares ou civis, públicos ou privados, nacionais ou internacionais, mas são genericamente definidos como agências. (BRASIL, 2022a).

As OCCA têm por destinação a conciliação de interesses e a coordenação de esforços para alcançar objetivos convergentes que atendam ao bem comum (BRASIL, 2023e). Segundo BRASIL (2023e, p. 4-107) essas operações “buscam evitar a

duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções, levando os envolvidos a atuarem com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos”.

Nas OCCA, o emprego de tropa é episódico, limitado no espaço e tempo, uma vez que a liberdade de ação do comandante operativo é limitada pela norma legal que autorizou a operação. (BRASIL, 2022a).

Essas operações normalmente ocorrem nas situações de não guerra, nas quais o emprego do poder militar é usado no âmbito interno e externo, não envolvendo o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais, como na garantia dos poderes constitucionais, na garantia da lei e da ordem, nas atribuições subsidiárias; na prevenção e combate ao terrorismo, sob a égide de organismos internacionais, em apoio à política externa em tempo de paz ou crise; e em outras operações em situação de não guerra. (BRASIL, 2022a).

Segundo BRASIL (2023e, p. 4-108), as OCCA ainda são caracterizadas por:

- a) uso limitado da força;
- b) coordenação com outros órgãos governamentais e/ou não governamentais;
- c) execução de tarefas atípicas;
- d) combinação de esforços políticos, militares, econômicos, ambientais, humanitários, sociais, científicos e tecnológicos;
- e) caráter episódico;
- f) não há subordinação entre as agências, e sim cooperação e coordenação;
- g) interdependência dos trabalhos;
- h) maior interação com a população;
- i) influência de atores não oficiais e de indivíduos sobre as operações;
- j) ampla exposição à dimensão informacional; e
- k) ambiente complexo.

A sustentabilidade logística da operação é apontada por BRASIL (2023e) como um dos requisitos básicos, a ser cumprido pelo gerenciamento eficaz das ações nas OCCA.

A F Ter tem sua sustentabilidade garantida por meios logísticos dimensionados na medida certa. A “Logística na medida certa’ deve prever e prover às forças empregadas o apoio necessário para assegurar liberdade de ação, amplitude de alcance operativo e capacidade de durar na ação”. (BRASIL, 2022a, p. 10)

5. PROCESSOS DECISÓRIOS UTILIZADOS NO EXÉRCITO BRASILEIRO

Brasil (2015b, p. 2-6) define processo decisório como “o conjunto de ações realizadas pelo comandante e pelo seu [estado-maior] EM para a tomada e a execução das decisões”.

A obtenção da consciência situacional propicia a tomada de decisões mais assertivas.

“o conhecimento dos fatores operacionais é fundamental para desenvolver um entendimento completo do ambiente [...] Os oito fatores operacionais são: Político, Militar, Econômico, Social, Informação, Infraestrutura (IE), Ambiente físico e Tempo (PMESIIAT)”. (BRASIL, 2020b, p. 3-8).

Além dos fatores operacionais, Brasil (2020b) elenca os fatores da decisão que estão relacionados a influência do ambiente sobre o cumprimento da missão. “Os fatores da decisão são: Missão, Inimigo, Terreno e Condições Meteorológicas, Meios e apoios disponíveis, Tempo e Considerações civis (MITeMeTeC)”. (BRASIL, 2020, p. 3-10).

Segundo Brasil (2020b), os fatores operacionais e os fatores da decisão se interrelacionam, estando estes orientados por aqueles.

O Exército Brasileiro tem como um de seus processos decisórios, o Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres (PPCOT). Esse processo orienta os comandantes (Cmt) e os estados-maiores (EM), nos níveis tático e operacional, na condução dos planejamentos sob sua responsabilidade, com vistas ao preparo e ao emprego dos componentes terrestres do teatro de operações (TO), considerando os fatores supramencionados. (BRASIL, 2020b).

O PPCOT traz ferramentas que devem ser empregadas no planejamento do emprego de meios nas operações no amplo espectro, incluindo as OCCA, bem como em prevenção de conflitos e no gerenciamento de crise. (BRASIL, 2020b).

Um das ferramentas do PPCOT é o Processo de Integração Terreno, Inimigo, Condições Meteorológicas e Considerações Civis (PITCIC), que:

é uma atividade cíclica, de apoio ao processo decisório, que permite realizar uma análise integrada, por intermédio de representações gráficas do terreno, das possibilidades do inimigo e de seus possíveis objetivos, das condições meteorológicas e das considerações civis. (BRASIL, 2020b, p. 3-15)

Esse processo sistemático e contínuo, é conduzido pela Célula de Inteligência, sob a coordenação do oficial de inteligência, com vistas à análise de ameaças e de

outros aspectos de um ambiente operacional dentro de uma área geográfica específica. (BRASIL, 2020b).

Ele abrange as etapas de definição do ambiente operacional, identificação dos efeitos ambientais sobre as operações, avaliação das ameaças e determinação das possíveis linhas de ação das ameaças. (BRASIL, 2020b).

Outra ferramenta elencada pelo PPCOT é o Gerenciamento de Riscos (GR), que é:

[...] um processo para identificar, avaliar e controlar os riscos associados aos fatores operacionais e à tomada de decisão, bem como a todo o espectro que envolve a atividade militar. O processo visa a buscar o melhor custo-benefício no cumprimento da missão e das atividades diárias. Identificar e aceitar riscos de forma prudente é atividade indissociável do exercício da autoridade por meio do C². (BRASIL, 2020b, p.3-17).

Segundo Brasil (2020b), é no planejamento (exame de situação do comandante) que o gerenciamento de risco se inicia, devendo ser mantido atualizado durante a preparação e a execução, pois ele objetiva evitar perda significativa do poder de combate e redução do grau de liberdade de ação de prosseguir nas operações.

A identificação dos fatores de risco, a avaliação dos riscos, a seleção de medidas para mitigar os riscos, a decisão sobre o risco, a implementação de medidas de redução de risco, a supervisão e avaliação são etapas do Processo de Gerenciamento de Risco. (BRASIL, 2020b).

O processo decisório é fundamentado em criterioso exame de situação e planejamento (Plj). A importância dessa preparação é exaltada da seguinte forma:

O Plj é importante em toda e qualquer atividade militar, pois permite ao comandante influenciar o futuro, interferindo no curso dos eventos para alcançar resultado satisfatório nas operações. Não planejar equivaleria a tentar alcançar os resultados desejados apenas reagindo aos acontecimentos. Embora possa haver casos em que essas condições se apliquem, eles são raros. O planejamento e a confecção de planos ajudam o comandante a: compreender e desenvolver soluções para os problemas; antecipar eventos e adaptar-se às mudanças de circunstâncias; e organizar os meios a sua disposição e priorizar esforços. (BRASIL, 2020b, p. 4-2)

Brasil (2020b) estabelece a sequência das ações no exame de situação da seguinte forma: a Análise da missão e considerações preliminares; a situação e sua compreensão; as possibilidades do inimigo, linhas de ação e confronto; a Comparação das linhas de ação; a Decisão; e a Emissão de planos / ordens.

O processo de planejamento da logística segue a mesma metodologia do PPCOT, enfatizando os aspectos relativos ao apoio logístico e englobando as seguintes fases: Análise Logística, Elaboração de Planos e Ordens, Elaboração da Estimativa Logística e Acompanhamento e controle do Apoio Logístico. (BRASIL, 2020b).

Muitos fatores são envolvidos em uma decisão, a qual exige intuição, avaliação minuciosa do problema para encontrar seu cerne e criatividade para encontrar uma solução prática. A habilidade em decidir resulta da experiência, da cultura, da educação, da inteligência, da flexibilidade, da percepção e do caráter. (BRASIL, 2015b).

Entre os fatores a serem considerados para decidir sobre terceirizar ou não, está a legislação brasileira para as licitações e contratos administrativos. De acordo com Brasil (2021), o problema a ser resolvido e a sua melhor solução devem estar descritos no Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento que compõe a fase preparatória do processo licitatório.

O processo licitatório baseia-se no termo de referência, segundo Brasil (2021). O termo de referência é um documento que deve reunir os seguintes elementos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária; (BRASIL, 2021, p.-?)

Brasil (2021) revela a importância de se analisar os riscos que possam comprometer o sucesso da contratação; a possibilidade de participação das empresas na definição das especificações técnicas para contratação, na modalidade licitatória

diálogo competitivo; e a orientação para considerar o menor dispêndio para a administração pública, no caso de julgamento por menor preço, por maior desconto ou por técnica e preço, desde que atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos em edital. Além disso, é explicitado que em casos de grave perturbação da ordem, de intervenção federal, de estado de sítio e de guerra é dispensável a licitação.

A tomada de decisão deve também considerar as ações do inimigo, uma vez que há a oposição de vontades em um conflito. Ainda assim, poderá restar alguma incerteza quando da tomada de decisão, levando a unicidade e a improbabilidade da perfeição. (BRASIL, 2015b).

Dessa forma, o Ciclo OODA (Observar, Orientar, Decidir e Agir) também é apresentado por Brasil (2015b) como referência doutrinária para o Comando e Controle (C²) das operações e tomada de decisão.

6. TERCEIRIZAÇÃO LOGÍSTICA NAS FORÇAS ARMADAS DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Em um processo de terceirização, destaca-se a importância de se conseguir declarações de trabalho (SOW) ou declarações de desempenho de trabalho (PWS) corretas em um ambiente de combate, embora seja senso comum de que não é uma tarefa fácil. No entanto, nada é mais fundamental que isso para o sucesso de um contrato. Se o PWS for muito vago, muito amplo ou muito genérico, pode deixar espaço para interpretações equivocadas e variadas em um ambiente de negócio aquém do que é ideal. Essas várias interpretações podem levar ao fracasso da missão. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2009).

A equipe envolvida no processo de terceirização não deve perder o foco sobre três questões-chave, que são: “O que eu preciso? Quando eu preciso disso? Como eu sei que isso estará bom quando eu receber?”. (tradução nossa) (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2009, p. 5).

Dentre as vantagens do PWS, de acordo com Estados Unidos da América (2009), a primeira delas é alcançar melhores valores, através do pagamento pelos resultados e não pelas atividades.

O primeiro passo para desenvolver um PWS é fazer um planejamento, envolvendo quatro componentes elementares: pesquisa de mercado, constituir uma equipe para especificação e busca de recursos, estabelecer um plano com marcos; e desenvolver um plano de decisão, para resolução de problemas de maneira proativa. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2009).

Estados Unidos da América (2009) exalta a importância de se estabelecer medidas de contrainteligência durante o desenvolvimento do PWS, como não deixar informações confidenciais na mesa de trabalho ou na tela do computador, não discutir assuntos sensíveis em áreas comuns, atenção para o grau de sensibilidade de cada informação entre outras medidas. De modo que informações não sejam vazadas pelos contratados.

Os demais passos do PWS são a definição de requisitos, a identificação do Estado Final Desejado, o estabelecimento da divisão de tarefas, a reunião e análise dos objetivos e resultados, a redação do PWS, a redação do plano de pesquisa de satisfação e a finalização do PWS. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2009).

A ampliação do escopo da atividade requerida requer especial atenção, uma vez que pode provocar falhas na gestão do PWS. Algumas dessas alterações são passíveis de aditivação do contrato, enquanto outras irão inviabilizar a execução dele, ensejando a quebra contratual. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2009).

Algumas considerações sobre o suporte a ser provido pelo Governo aos civis contratados são elencadas por Estados Unidos da América (2009), como o apoio a ser prestado pela tropa aos civis onde não houver infraestrutura comercial, ou quando custo dessa infraestrutura se torna inviável ao contratado, ou até mesmo, se o suporte necessário fosse organizado pelo contratado, ele prejudicaria a ação das forças do governo.

Estados Unidos da América (2016) estabelece as diretrizes para o Programa de Ampliação da Logística Civil em Apoio às Operações Terrestres Unificadas (LOGCAP), cujo escritório de gerenciamento (PMO) trabalha em estreita colaboração com os executantes das atividades requeridas. O objetivo desse esforço é garantir que os planos e a execução do apoio atendam aos requisitos da missão, e que o custo, o cronograma, o desempenho e a sustentabilidade relacionados ao aumento de logística civil sejam devidamente considerados. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016).

A prestação de serviços LOGCAP está intimamente ligada à doutrina de sustentação e logística do Exército; portanto, o PMO tem a tarefa de garantir que os princípios de sustentação encontrados no Manual Doutrinário de Sustentação (ADP 4-0 *Sustainment*) sejam respeitados. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016).

A gestão do programa busca a solução de melhor valor, através do equilíbrio entre eficiência, economia e eficácia. Essa solução nem sempre é a de menor preço, mas é a que proporciona maior benefício no atendimento ao requisito imposto. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016).

O suporte fornecido pelo LOGCAP utiliza serviços padronizados que são familiares à tropa, reduzindo significativamente os encargos administrativos e de planejamento na atividade necessária. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016).

O LOGCAP outrora fora considerado última opção de escolha, atualmente, é visto como uma importante ferramenta de Contrato de Apoio Operacional (OCS), apropriada para uso quando a contratação determinada é a de “melhor valor para o governo”, considerando-se os fatores da decisão (missão, inimigo, terreno e clima,

tropas e suporte disponíveis, tempo disponível e fatores de consideração civil) (METT-TC). (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016).

O LOGCAP deixou de ser a última opção, podendo, por política e doutrina, ser solicitado quando for a opção de suporte de “melhor valor” com base em fatores missão, inimigo, terreno e condições meteorológicas, meios, tempo e considerações civis (METT-TC) específicos da missão. Embora não seja aplicável a todas as operações, ele deve ser considerado em todos os esforços de planejamento operacional e buscado na ordem de operações, quando escolhido como fonte de apoio ou quando identificado como mitigação de risco contra o fracasso da missão logística. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016).

Segundo Estados Unidos da América (2016), o conhecimento acerca dos principais geradores de custo (de alto nível) contribuirá com a consciência situacional dos comandantes sobre como as decisões podem impactar negativamente os resultados desejados, principalmente em custo. Os principais fatores de custo elencados são o tempo, o risco e a turbulência. Os comandantes e estado-maior demandantes do apoio devem entender como esses fatores afetam o custo, o cronograma e o desempenho.

Esses fatores são detalhados da seguinte forma:

- Tempo, incluindo o tempo para preparar e planejar adequadamente os requisitos, geralmente é agravado pelos atrasos nas decisões de fornecimento. Por exemplo, o LOGCAP sempre foi contratado como uma solução contratada de último recurso, depois de meses de planejamento gastos improdutivamente em busca de outras abordagens de suporte contratual. Como resultado, a definição de requisitos era menos precisa e o cronograma significativamente reduzido, resultando em custos mais altos.
- Risco, incluindo a transferência de risco do governo para o contratado, é um fator de custo significativo. Requisitos mal definidos, tipos de contrato inadequados e cronogramas restritos aumentam o risco do contratado e aumentam os custos.
- A turbulência (ou mudança) é uma característica inerente aos ambientes operacionais, mas além da agilidade necessária para o suporte contratado atender às mudanças nas condições operacionais, os requisitos de mudança devem ser analisados antes da execução, para garantir que os benefícios justifiquem o custo. Em alguns casos, até mesmo a mudança para vários contratos na mesma área operacional pode aumentar os custos ao reduzir a eficiência e criar competição por bens e serviços escassos. (tradução nossa) (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016, p. 2-4).

Os planejadores devem fazer uma regressão temporal, desde a data requerida para início dos serviços, de modo que haja tempo hábil para o contratado atingir a plena capacidade de cumprir o contrato. Uma vez que o LOGCAP não é um serviço *standby*, sendo comum a necessidade de subcontratação, treinamento, aquisição e

transporte de pessoal, equipamentos e materiais para a Área de Operações, o que pode levar até 180 dias desde a assinatura do contrato (capacidade operacional inicial) para que a contratada atinja a capacidade operacional total, no caso de uma nova tarefa de grande escala. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016).

Os funcionários contratados da LOGCAP, exceto os contratados locais, são considerados civis autorizados a acompanhar a força e requerem integração na proteção e segurança da força, leito, suporte à vida, jurisdição legal e plano de suporte médico de emergência. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016).

Ainda em relação ao pessoal contratado, os equipamentos de proteção individual, como coletes e capacetes balísticos podem não estar disponíveis no mercado, e caso o governo não os forneça, o contratado pode ter sua capacidade de mobilização limitada e haver atraso no início dos serviços em operações com alto nível de ameaça. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016).

7. RESULTADOS E DISCUSSÃO

As informações a seguir foram coletadas através da pesquisa documental e das entrevistas realizadas com três especialistas na gestão da atividade de transporte no âmbito do Exército Brasileiro: o Subchefe do Estabelecimento Central de Transportes (ECT), o Comandante da 2ª Companhia de Transportes (2ª Cia Trnp) e o Chefe do Centro de Operações de Transporte (COT) do 18º Batalhão de Transportes (18º B Trnp). Nesse sentido, os dados foram tabulados para facilitar a compreensão, a qual se constituiu subsídio para a análise e discussão sobre o processo de terceirização de transporte terrestre em operações, seguindo a metodologia descrita na Introdução, deste trabalho.

7.1. RESULTADOS

Acerca da viabilidade para a terceirização de transporte em operações, os entrevistados apontam que há essa possibilidade em condições de eventualidade, destacando a necessidade de que sejam avaliados os custos, a fim de comprovar a viabilidade econômica, bem como o aproveitamento da intermodalidade e do uso de equipamentos específicos, como *munck*, *sidelifter* e empilhadeiras; além de não onerar outras Organizações Militares (OM) com missões de transporte.

A OM especializadas na função logística transporte do EB, onde estão servindo os entrevistados, não realizam a terceirização de transporte. A demanda é gerenciada com os meios orgânicos dessas OM ou com o apoio de outras unidades. O Subchefe do ECT, inclusive citou a realização de uma licitação para a terceirização de transporte pelo o 3º Batalhão de Suprimento (3º B Sup).

Para os entrevistados, os aspectos a serem considerados para decidir entre o emprego dos meios orgânicos e a terceirização do transporte apontados são a disponibilidade de recursos humanos e materiais, a imposição da missão, os custos, o tempo, a distância, a capacitação de pessoal e os riscos. Os especialistas acreditam que os aspectos elencados influem sobremaneira na tomada de decisão sobre terceirização, podendo inclusive evidenciar a perda da capacidade logística da OM.

Para o Subchefe do ECT, em uma missão em que se necessita priorizar a segurança de carga sensível, CI V (armamento e munição) por exemplo, normalmente opta-se pela utilização dos meios orgânicos. Por outro lado, em missões de transporte

de cargas que não necessitam de tanto foco na segurança, pode-se optar pelo transporte terceirizado.

Ele cita como outro exemplo de utilização de transporte terceirizado quando se pretende transportar cargas não sensíveis e pequenas, contratando-se o transporte por m³.

Para terceirizar o transporte, de acordo com os entrevistados, é necessário realizar um estudo de viabilidade, para determinação do custo-benefício; deve-se buscar a otimização e não a simples substituição; verificar as características do material a ser transportado, bem como a situação de responsabilização pela carga; atentar quanto a segurança e controle no transporte; além disso, a terceirização não pode impactar na perda de capacidade (experiência/expertise) da tropa em executar tarefas de transporte.

Segundo o Subchefe do ECT, primeiramente, deve haver intenção do alto comando do EB, pois será necessária uma Previsão de Recursos Orçamentários (PRO) para esta finalidade. Havendo PRO, basta que se realize a licitação, na modalidade pregão com Sistema de Registro de Preços, podendo ser prorrogado por até 10 anos. Na elaboração da licitação e na realização dos empenhos, deverá ser justificada a necessidade da contratação, seja por economicidade ou por eficiência e eficácia.

A melhor forma de fiscalizar a tarefa de transporte terceirizada, de acordo com os entrevistados, é destacando um militar para realizar o acompanhamento do material, em especial no carregamento e no descarregamento, bem como para manutenção do contato permanente com o terceirizado. Além disso, haver o compartilhamento dos mecanismos de rastreamento da carga da contratada.

O Subchefe do ECT complementa, destacando a necessidade de troca de informações sobre a carga (por exemplo, descrição, quantidade, peso, volume etc) entre o remetente e o destinatário; seguida de uma minuciosa conferência da carga quando do recebimento, para que a nota fiscal possa ser quitada. Para ele, é uma boa prática a previsão em edital da contratação de seguro ou oferecimento de garantia pela terceirizada.

Os riscos visualizados pelos entrevistados quanto à terceirização de transporte em operações são o nível de comprometimento da empresa com a missão, dada a possibilidade da empresa em não aceitar cumprir determinadas missões, pelo próprio risco das operações; além da perda do sigilo do material transportado, da

responsabilização por eventuais atrasos/perdas, da diminuição do adestramento da tropa.

De acordo com os especialistas entrevistados, há empresas no mercado brasileiro que reúnem capacidade para executar os serviços em escala nacional, como Granero, JSL, SEDEx, Martins, JadLog, FEDEx Brasil, Atual Carqas e BBM Logística. Além disso, muitas dessas empresas possuem capilaridade internacional e multimodal. Entretanto, ainda em escala nacional a situação torna-se mais complexa no que diz respeito ao transporte para a Amazônia Setentrional, após o corte do Rio Amazonas e seus principais afluentes. Isto porque deverá ser realizada a conexão ou interação entre os modais rodoviário e aquaviário, tornando-se operação de transporte mais demorada e dispendiosa.

Para o Cmt 2ª Cia Trnp, a relação entre a demanda por transporte e a disponibilidade de meios e de pessoal atual é adequada, tanto quanto aos meios, tanto quanto ao pessoal (especialmente motoristas e mecânicos); para ele a gestão de material e de pessoal devem prosseguir em conjunto (manutenção dos meios e capacitação do pessoal). Por outro lado, para o Ch COT / 18º B Trnp sua unidade apresenta disponibilidade de meios compatível com o volume de missões, porém há carências em relação ao pessoal, particularmente no tocante aos motoristas especializados. Isso se deve a incapacidade de atendimento da demanda com os Cabos Especialistas Temporários (CET) e a existência de claros nos quadros da OM.

Para o Subchefe do ECT, as demandas apresentadas são geralmente atendidas. Segundo ele, as necessidades sempre serão maiores do que as disponibilidades. A solução é realizar um planejamento e respeitá-lo.

A terceirização do transporte em operações pode influenciar os fatores determinantes das capacidades (DOAMEPI), de acordo com os entrevistados. Para o Ch COT / 18º B Trnp essa influência pode ser tanto positiva, no sentido de agregar capacidade à Força, como negativa, quando por excesso, retirar a capacidade logística de transporte da tropa.

O Cmt 2ª Cia Trnp detalha os prós e contras, dentro de cada fator gerador de capacidade da seguinte forma:

FATORES	Prós	Contras
Doutrina	Aproveitamento de soluções empregadas e expertise das empresas.	Os funcionários civis não são regidos pelo mesmo regime de trabalho.
Organização	Troca de conhecimentos para implantações na estrutura das OM.	Diferenças entre os níveis gerenciais na tomada de decisão.
Adestramento	Aproveitamento para troca de experiências entre os operadores	Se mal conduzido, pode gerar perda da capacidade do pessoal.
Material	Conhecimento de novos equipamentos e meios disponíveis no mercado.	Diferença nas capacidades de operação de cada material.
Educação	Possibilidade de aprendizagem na operação de novos materiais e de contato com locais de treinamento.	Não observado.
Pessoal	Motivação da tropa. Oportunidade de aprendizagem.	Não observado.
Infraestrutura	Possibilidade de melhorias dos equipamentos e instalações e conhecimento de novas estruturas.	Não observado.

QUADRO 1 – Prós e contras da terceirização em relação ao DOAMEPI
 Fonte: Entrevista com o Cmt 2ª Cia Trnp

O subchefe do ECT vê a terceirização como como ferramenta para a manutenção das capacidades ou para o equilíbrio necessidade versus disponibilidade; como emprego oportuno e não cotidiano, uma vez que há restrições legais que proíbem a contratação continuada de atividades incluídas no rol de capacidades do Órgão, podendo apenas serem feitas em casos de necessidade e viabilidade de custo e eficiência.

De acordo com os entrevistados, a terceirização do transporte em operações pode impactar as características dos elementos de emprego da força terrestre (FAMES). Para o Ch COT / 18° B Trnp esse impacto está relacionado à incerteza quanto a capacidade da empresa contratada ser equivalente à capacidade do Exército no que tange ao transporte de materiais de todas as classes, incluindo cargas indivisíveis. Já o Cmt 2ª Cia Trnp detalha os prós e contras, por cada característica da seguinte forma:

CARACTERÍSTICAS	Prós	Contras
Flexibilidade	Aumento da flexibilidade a adequação a missão específica.	Não possuem dados médios para planejamento (consumos, insumos, horas de trabalho).
Adaptabilidade	Permite melhor adaptação a necessidade da missão.	Não observado.
Modularidade	A terceirização permite agregar capacidades.	Muitos equipamentos não são de conhecimento dos operadores militares, fica na dependência dos operadores civis.
Elasticidade	Aumento da elasticidade e capacidade de cumprir missões em amplas frentes.	O pessoal civil é regido por leis de trabalho diferenciadas que podem restringir o emprego dos mesmos.
Sustentabilidade	Permite maior revezamento de materiais e pessoal para durar em combate.	Os operadores civis possuem regime de trabalho diferenciado, o que pode interferir no planejamento e cumprimento das missões.

QUADRO 2 – Prós e contras da terceirização em relação ao FAMES
 Fonte: Entrevista com o Cmt 2ª Cia Trnp

Em relação ao uso da terceirização do transporte em operações como vetor de economicidade, o Cmt 2ª Cia Trnp evidencia sua percepção sobre o assunto como muito boa. Para Ch COT / 18º B Trnp é necessário saber o custo da contratação da empresa para se concluir sobre a economicidade. Porém, ele destaca que há um elevado custo para a Força, relativo à aquisição e à manutenção de viaturas e combustível. Por seu turno, o Subchefe do ECT alega que a economicidade guarda relação direta com as características da carga a ser transportada.

Os entrevistados apresentaram percepções complementares sobre como a interface entre a tropa empregada e o contratado poderia ser estruturada para restringir / impedir a ocorrência de solução de continuidade. O Cmt 2ª Cia Trnp defende a necessidade de se designar Fiscal de Contrato e auxiliares (encarregados de carga/materiais e outros iulqados necessários, como chefe do comboio e grupos de segurança). Para o Ch COT / 18º B Trnp, A empresa contratada deveria ficar subordinada OM Executora de Transporte, por meio do Centro de Operações de Transporte (COT), que por sua vez coordenaria as missões de transporte e realizaria o controle e monitoramento. Já o Subchefe do ECT apresenta a necessidade de manter o canal de comunicação continuamente aberto entre a empresa, o remetente e o destinatário, respeitando sempre o que prevê a legislação brasileira sobre a fiscalização de contratos.

A terceirização do transporte em operações, como alternativa à redução de efetivo do Exército Brasileiro, para que não haja perda de operacionalidade, para o Cmt 2ª Cia Trnp não é uma premissa válida, dada a necessidade de se manter o adestramento e as capacidades instaladas nas OM de transporte. Além disso, o militar aponta que há especificidade de muitos materiais e das atividades inerentes das operações militares (incluídos os riscos). O Subchefe do ECT também refuta a premissa apresentada. Para ele:

A terceirização deve ser utilizada como ferramenta e à nível estratégico, no máximo operacional. Jamais deverá substituir o emprego e a modernização e capacitação dos meios existentes em todos os níveis.

A manutenção das missões de transporte, por si só já servem de adestramento da tropa logística. Em verdade, o que percebe é que existe uma necessidade de capacitar o material humano ou contratar material humano capacitado.

Atualmente, no ECT, realiza-se a contratação de Sgt ou Cb Técnicos temporários para completar os quadros da OM. (Entrevista com o Subchefe do ECT, 2023)

Já o Ch COT / 18° B Trnp acredita que a terceirização seja uma alternativa para contribuir para o Exército não perder operacionalidade, porém com o viés de otimizar o transporte, e apenas em casos específicos, de modo que a Força não perca a capacidade de transporte.

Em caso de emprego em operações, os entrevistados acreditam que não há prestador de serviço logístico identificado em sua área de atuação que poderiam assumir parte das missões de sua OM. Para o Ch COT / 18° B Trnp, é necessária realizar uma pesquisa para identificar quais empresas se submeteriam a atuar em situação de operações. O Cmt 2ª Cia Trnp pontua que a empresas poderiam complementar os transportes já realizados, aumentando a elasticidade e melhorando a adaptabilidade dos meios empregados. Para ele, é importante a manutenção da capacidade de emprego e o adestramento da tropa, principalmente em operações. Enquanto que para o Subchefe do ECT, pode haver inviabilidade legal.

7.2. DISCUSSÃO

A viabilidade para a terceirização de transporte em operações verificada na pesquisa bibliográfica e documental é ratificada pelos entrevistados. Isso evidencia, que se trata de um processo adequado à realidade do Exército Brasileiro, contribuindo para o processo decisório.

A terceirização de transportes não se mostrou como prática comum nas OM especializadas na função logística transporte do EB, onde estão servindo os entrevistados. Infere-se que os processos de terceirização de transporte implementados no âmbito da Força são implementados pelas demais unidades, como o 3° B Sup.

A disponibilidade de recursos humanos e materiais, a imposição da missão, os custos, o tempo, a distância, a capacitação de pessoal e os riscos foram apontados pelos entrevistados como fatores a serem considerados ao se decidir sobre a terceirização.

O estudo de viabilidade, o foco em otimizar o transporte, a verificação das características do material a ser transportado, a responsabilização pela carga, o

cuidado em não redundar na perda de capacidade operacional da Força e a PRO foram elementos elencados como necessários para se terceirizar tarefas de transporte.

A designação de um militar como elemento de ligação com a empresa, para acompanhamento de todo o processo; a troca de informações entre remetente e destinatário, e o compartilhamento do sistema de rastreamento da empresa terceirizada foram indicadas pelos entrevistados como a melhor forma de fiscalizar. Estas práticas complementam a legislação norte-americana, que sobre assunto indica a fiscalização pelos resultados apresentados e não pelas atividades.

Os riscos em relação a terceirização apontados pelos entrevistados permeiam o nível de comprometimento da empresa com a execução das tarefas propostas, o sigilo das ações, a responsabilização sobre atrasos e perdas e a perda de capacidade operacional da tropa. A percepção dos entrevistados é semelhante ao que fora encontrado no levantamento bibliográfico. A legislação norte-americana faz-se necessário o estabelecimento de medidas de contrainteligência quando da execução de contratos com terceiros.

A existência de empresas no mercado brasileiro com capacidade de executar serviços em escala nacional é apontada pelos especialistas. Esse indicador reforça o aspecto da viabilidade em se terceirizar tarefas de transporte, inclusive para outros países e abrangendo outros modais, com a ressalva das restrições geográficas da Amazônia Setentrional, que impõem a combinação com o modal aquaviário. Destaca-se que há divergência em relação ao levantado na pesquisa bibliográfica, revelando evolução positiva da base industrial brasileira.

Os entrevistados apresentaram impressões divergentes sobre a relação entre a demanda por transporte e a disponibilidade de meios e de pessoal nas OM especializadas. A dessemelhança nas percepções está mais relacionada a disponibilidade de pessoal capacitado para cumprir as tarefas de transporte. Esse fato evidencia a desuniformidade na distribuição de pessoal e missões no âmbito da Força, exigindo a realização de um planejamento minucioso e seu fiel cumprimento. Além disso, tal fato se constitui em oportunidade para atender a demanda pontualmente reprimida com a terceirização.

A influência da terceirização sobre os fatores determinantes das capacidades (DOAMEPI) é evidenciada na percepção dos entrevistados. Essa percepção é confirmada pelas fontes bibliográficas, incluindo os manuais do Exército dos EUA.

Como influência positiva destaca-se a troca de informações e conhecimento entre a Força e as empresas, que permeia todos os fatores. Já como influências contrárias foram elencadas as diferenças organizacionais e a possibilidade de perda da capacidade do pessoal.

As características dos elementos de emprego da força terrestre (FAMES) são também impactadas pela terceirização, de acordo com os entrevistados. Esse impacto se dá tanto pelas divergências organizacionais, como pela potencialização dessas características.

O emprego da terceirização do transporte como vetor de economicidade é visto de maneira positiva pelos entrevistados, com a ressalva de se manter a devida atenção na relação custo-benefício. A opinião dos entrevistados está em consonância com o que prescreve a legislação norte-americana, que aponta o LOGCAP como ferramenta para se alcançar o melhor custo, e autores brasileiros como Fernandes (2004), que pontua a redução e controle de custos como o principal fator para terceirização.

Como medidas de mitigação ao risco de solução de continuidade, os entrevistados pontuaram a designação de fiscal de contrato, o canal de comunicação aberto entre empresa, remetente e destinatário, e a subordinação da empresa ao COT das OM especializadas em transporte. O que também é defendido por autores, como Coelho (2021), que aponta que o progresso do contrato deve ser acompanhado de perto pelos militares, havendo uma tropa em condições de fazer frente diante de falhas da empresa contratada.

A terceirização do transporte em operações, como alternativa à redução de efetivo do Exército Brasileiro, para que não haja perda de operacionalidade, é vista de maneira dessemelhante pelos entrevistados. Tendo sido ressaltada a necessidade de se manter o adestramento e as capacidades das OM de transporte, além da contratação de elementos já especializado e o foco em otimizar o transporte.

Em se tratando de operações, houve consenso entre os entrevistados sobre a não observância da existência de prestadores de serviço logístico (PSL) que possam atuar em substituição às OM especializadas. Isso se deve à dúvida em relação a submissão ou não das empresas às condições a serem impostas. Por outro lado, vislumbrou-se a possibilidade de complementação dos transportes realizados com meios orgânicos, além da incompatibilidade legislativa.

Foram percebidas semelhanças entre o ciclo decisório OODA e as PWS, pois ambos englobam de medidas de planejamento e dimensionamento, que subsidiam o êxito das tarefas; bem como a atuação oportuna dentro da cadeia de comando para preservação da eficácia.

As SOW e as PWS das Forças Armadas norte-americanas mostram-se semelhantes aos termos de referência comumente utilizados nos processo licitatórios brasileiros. Todos esses documentos trazem o detalhamento do objeto da contratação, definindo a estratégia para atender a demanda existente.

O Estudo Técnico Preliminar e a Análise de riscos evocados pela Lei 14.133/2021 estão em consonância com os preceitos do programa LOGCAP, que objetiva estabelecer que os planos e a execução do apoio atendam aos requisitos da missão, e que o custo, o cronograma, o desempenho e a sustentabilidade relacionados ao aumento de logística civil sejam devidamente considerados.

Da comparação entre as bases doutrinárias brasileira e norte-americana, observa-se a adoção dos mesmos fatores da decisão, MITeMeTeC e METT-TC respectivamente, o que evidencia a influência desta sobre aquela, possibilitando o desenvolvimento de processos decisórios semelhantes.

Foi observado que o planejamento bem-feito permite que sejam encontradas soluções de forma mais rápida, o que possibilita reduzir o tempo e o custo dispendido. Quando as especificações são bem feitas, reduz-se o risco a ser transmitido ao contratado e conseqüentemente também se reduz o custo.

Para condução de um processo de terceirização de forma eficiente e eficaz, é mister o estabelecimento do EFD. Essa medida balizará a execução dos trabalhos, desde a fase de planejamento até a conclusão da missão.

A disponibilidade de meios orgânicos se mostrou necessária em todos os cenários. Ainda que haja a terceirização das tarefas de transporte, serão os meios orgânicos que proverão o suporte inicial até que o contratado tenha condições de atuar (sustenção prévia).

8. CONCLUSÃO

Este trabalho tem como assunto a terceirização de transportes em operações e foi desenvolvido com a determinação de solucionar o seguinte problema: “A terceirização de transporte terrestre em operações contribui para o êxito da tropa apoiada?”

De uma forma conclusiva, verificou-se ao analisar a terceirização de transporte terrestre em OCCA que a resposta ao problema é: **sim, à medida que se apresenta como opção de complementação das capacidades logísticas orgânicas, a terceirização de transporte terrestre mitiga os efeitos da carência e/ou divergências na distribuição de recursos humanos e materiais em território nacional. A ampliação da sustentação logística da Força desde a situação de normalidade, amplia a operacionalidade dos elementos empregados em operações, contribuindo com o êxito da tropa apoiada.**

A discrepância existente entre a disponibilidade de recursos materiais e humanos, e as missões atribuídas às OM, combinada com a redução de efetivo da Força resultou em uma diminuição da capacidade de cumprir missões de transporte. Além desses aspectos, a atenção mundial está cada vez mais voltada a gestão pública e a redução de gastos, culminando no apelo pela economia de recursos.

A reunião desses fatores fomenta a importância de se desenvolver o estudo sobre a terceirização de transportes, que neste trabalho teve como principal propósito, a análise da terceirização de transporte terrestre em operações, para propor uma solução de processo decisório.

Ao longo deste estudo, pôde-se compreender que a terceirização de transporte terrestre em operações é realizada de maneira desuniforme, através do esforço envidado pelas OM não especializadas em transporte, para atender suas demandas internas. A falta de padronização no processo de decisão em terceirizar redundava em perda de capacidade operacional e/ou de recursos públicos, além de tolher a oportunidade de adestramento das tropas e o desenvolvimento dos materiais de emprego militar (MEM).

A bibliografia existente no âmbito do EB é extensa, pois há muitos manuais e regulamentos que tratam sobre logística, operações e processo decisórios; além da legislação do Ministério da Defesa. Contudo essa bibliografia é genérica, não abordando de forma contundente o tema terceirização em operações, nem

particularmente seu processo decisório. Dessa forma, ela foi complementada nesta pesquisa, com legislações federais do Brasil, com a legislação do Exército dos EUA e com entrevistas com especialistas.

Esta pesquisa revelou que a legislação militar em vigor, relativa à logística já prevê a possibilidade de utilização de meios civis em operações militares, mediante a ressalva de não deixar a população local desassistida. Em relação às OCCA, dada a ampla variedade de operações neste contexto, não são traçados detalhes sobre as interações logísticas a serem estabelecidas entre as empresas civis e as OM empregadas.

Ainda foram revelados por esta pesquisa, que há vários processos decisórios no âmbito do EB, que eles contemplam a solução de problemas de complexidade variada. Esses processos são subsidiados por minuciosa análise do ambiente operacional, englobando diversos fatores, como os operacionais e dos da decisão.

No decorrer desta pesquisa, percebeu-se que diversos conceitos utilizados na terceirização de tarefas logísticas pelo exército dos EUA são aplicáveis na terceirização de transportes no Exército Brasileiro, como o detalhamento da demanda; o pagamento pelos resultados e não pelas atividades; o estabelecimento de medidas de contrainteligência na execução dos contratos; a definição prévia do Estado Final Desejo (EFD); a busca pelo melhor valor; o estabelecimento da sustentação prévia, até que o terceirizado tenha condições de operar; e a identificação do tempo, dos riscos e da turbulência como os principais geradores de custos.

Dentre os achados da pesquisa pode-se elencar: os fatores a serem considerados para decisão sobre terceirização, que são a disponibilidade de recursos humanos e materiais, a imposição da missão, os custos, o tempo, a distância, a capacitação de pessoal e os riscos.

Outro achado da pesquisa, são os elementos necessários para se terceirizar as tarefas de transporte. São eles: o estudo de viabilidade, o foco em otimizar o transporte, a verificação das características do material a ser transportado, a responsabilização pela carga, o cuidado em não redundar na perda de capacidade operacional da Força e a PRO.

Foi percebido ao longo da pesquisa, a convergência de fontes em apontar que o estabelecimento de um elemento de ligação (fiscal de contrato) entre a empresa e as OM se constitui em uma prática necessária. Ela mantém a comunicação fluída entre as partes, evitando a solução de continuidade.

A pesquisa também revelou a evolução da BID brasileira, com aumento da quantidade e o robustecimento dos PSL, possibilitando maior capilaridade e alcance operacional das empresas.

A indicação da terceirização de transporte como vetor de economicidade se constitui em outro aspecto revelado por esta pesquisa, revelando a comunhão de opinião de diferentes fontes. Esse aspecto afirma a importância dessa ferramenta no auxílio ao controle de gastos públicos.

A utilização da terceirização de transportes como alternativa à redução de efetivo do EB com vistas à manter a operacionalidade da Força não foi percebida positivamente pelos entrevistados. Há maior preocupação, por parte deles com a perda da capacidade operacional quando do emprego da terceirização. Para os especialistas, os efeitos da diminuição de pessoal devem ser mitigados com a intensificação da capacitação dos recursos humanos, bem como com a contratação de pessoas já especializadas.

Ao final do estudo, constatou-se que o preconizado pela legislação brasileira e pelos manuais militares contempla superficialmente a carga informacional requerida para terceirização de transportes.

Dessa forma, configura-se como demanda reprimida os conhecimentos peculiares acerca da tomada de decisões sobre a terceirização de atividades de transporte.

A metodologia selecionada para desenvolver este estudo foi adequada, pois se conseguiu alcançar o objetivo estabelecido, bem como responder ao problema proposto. Todavia, ficou evidenciado como limitação desta pesquisa a falta de interação com as OM que estejam realizando a terceirização de transportes em OCCA e com integrantes do C Cop Log, do COLOG, responsáveis pela gestão do transporte no âmbito do EB.

Outra limitação desta pesquisa é que não foram levantados os dados dos Batalhões Logísticos e Batalhões de Suprimento. Essas OM do EB também realizam muitas tarefas da função logística transporte.

As limitações da pesquisa poderiam ter sido sanadas ou ao menos mitigadas com a coleta de dados por meio de questionário a ser aplicado em uma amostra mais abrangente das OM do EB, o que não foi realizado por não haver tempo hábil para tal após a constatação desta oportunidade de melhoria.

Com intuito de contribuir com o desenvolvimento das ciências militares, foi elaborada uma proposta de Processo Decisório para a Terceirização de Transporte Terrestre em Operações (vide APÊNDICE B), cuja leitura e consulta é recomendada aos militares que estarão diretamente ou indiretamente envolvidos com a terceirização de tarefas logísticas, particularmente as da função transporte.

Nesta proposta de Processo Decisório sobre a terceirização de transporte terrestre, procurou-se solucionar as deficiências da legislação militar com: melhoria na visualização dos riscos; melhoria no estabelecimento do nível de segurança (Ni Seg) para atividade de transporte; contribuição para a definição dos recursos disponíveis e dos recursos plenamente disponíveis; e melhoria na confrontação das demandas existentes com os recursos disponíveis.

Espera-se que o presente trabalho seja remetido ao Comando Logístico (COLOG) e, após a devida apreciação e avaliação daquele elevado órgão, possa servir como subsídio para tomada de decisões sobre a terceirização de tarefas logísticas. Todavia, essa proposta deverá ser testada, uma vez que não houve tempo hábil para decidir sobre processos de terceirização em uma OCCA seguindo as orientações descritas no Processo Decisório proposto e analisar os efeitos das decisões após implementação.

Recomenda-se que os processos de terceirização de transportes realizados no âmbito da Força, envolvam as OM especializadas nesta função logística, a fim de se obter maior sinergia entre os recursos terceirizados e os orgânicos.

Sugere-se que nas pesquisas futuras sobre terceirização de atividades logísticas, sejam abordados como assuntos principais: a terceirização de transporte por outros modais; a terceirização de outras funções logísticas; a terceirização logística em outros tipos de operações; e a evolução e o desenvolvimento da base industrial de defesa, particularmente no que diz respeito a prestação de serviços logísticos.

A terceirização de tarefas logísticas militares às empresas civis representa a ligação íntima das expressões do poder nacional, principalmente a política, a econômica e a militar. O dinamismo da economia e do desenvolvimento tecnológico tanto no espectro nacional, como internacional, não permitem que este tema seja esgotado, exigindo a capacitação contínua dos recursos humanos do Exército Brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

_____. Lei nº14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 18 jul 2023.

_____. 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**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 10 mar 2023.

_____. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. **Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm. Acesso em: 10 mar 2023.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. **Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm. Acesso em: 10 mar 2023.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **EB70-MC-10.223 Operações**, 5. ed. Brasília, 2017.

_____. _____. Comando de Operações Terrestres. **EB70-MC-10.211 Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres (PPCOT)**, 2 ed. Brasília, DF, 2020b.

_____. _____. Comando de Operações Terrestres. **EB70-MC-10.216 A Logística nas Operações**, 1 ed. Brasília, DF, 2019a.

_____. _____. Comando de Operações Terrestres. **EB70-MC-10.334 Brigadas de Infantaria**, 1 ed. Brasília, DF, 2023e.

_____. _____. Estado-Maior. **EB20-C-07.001 Catálogo de Capacidades do Exército 2015-2035**, Brasília, DF, [2015a].

_____. _____. Estado-Maior. **EB20-D-01.003 Diretriz para a Redução do Efetivo do Exército Brasileiro 2020-2023**, Brasília, DF, 2019b.

_____. _____. Estado-Maior. **EB20-MF-10.102 Doutrina Militar Terrestre**, 3 ed. Brasília, DF, 2022a;

_____. _____. Estado-Maior. **EB70-MC-10.205 Comando e Controle**, 1 ed. Brasília, DF, 2015b;

_____. _____. Estado-Maior. **EB70-MC-10.238 Logística Militar Terrestre**, 2 ed. Brasília, DF, 2022b;

_____. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **MD34-M-03 Manual de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas**, 1. ed. Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **MD34-M-04 Manual de Transporte para uso nas Forças Armadas**, 1. ed. Brasília, DF, 2013.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2020c. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 17 fev. 2023.

CATTONI, Adilson. **A TERCEIRIZAÇÃO DA LOGÍSTICA NA ZONA DE CONFLITO**: implicações nas atividades do comando de uma força terrestre. 2009. Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores, Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2009.

CHAMBERLAND, Denis. **Contractors on the Battlefield: Outsourcing of Military Services**, National Defense Magazine, 2011. Disponível em: <<https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2011/2/28/2011march-contractors-on-the-battlefield-outsourcing-of-military-services>> Acesso em: 05 fev. 23.

COELHO, Issac Gustavo Leite. **A Terceirização do Apoio Logístico no Teatro de Operações**: os aprendizados com a terceirização de serviços durante a Amazonlog17. 2021, 36 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/10839>. Acesso em: 29 abr 23.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of the Army. Combined Arms Center. **09-48 Handbook: Developing a Performance Work Statement in a Deployed Environment – Tactics, Techniques, and Procedures**. Leavenworth, KS, sep. 2009.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of the Army. Headquarters. **ADP 4-0 Sustainment**. Washington, DC, 31 jul. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of the Army. Headquarters. **ATP 4-10.1 Logistics Civil Augmentation Program Support to Unified Land Operations**. Washington, DC, 1 ago. 2016.

FERNANDES, Luis Felipe Garcia. A Terceirização da Logística Voltada para as Operações Militares. In “Maximizing Value to Stakeholders... Contract Management within the Business Cycle”, World Congress 2004, Orlando – FL. **A contratação/terceirização de serviços, particularmente nas funções logísticas manutenção e transporte no nível tático, no contexto do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA)**. [2004]. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/288/4/Palestra4_Contr_Terc_Log.pdf f. Acesso em: 29 abr 2023.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado**: Teoria e Política das relações entre civis e militares. Tradução de José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1996.

JORGE, Ricardo Figueiredo; BUENO, Argentino José Braga. **Riscos decorrentes da Terceirização do Apoio Logístico Militar Brasileiro em Operações de Guerra**: uma proposta para minimizá-los. [S.l.]: [20--?]. Disponível em: <https://periodicos.unis.edu.br/index.php/interacao/article/download/131/118/>. Acesso em: 29 abr 2023.

RAMPY, Michel R. A terceirização do apoio operacional: um paradoxo ou um paradigma. **Military Review**, Kansas, jan./fev. p. 77-82, 2006.

TERCEIRIZAÇÃO. In: MICHAELIS: Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Melhoramentos, 2023. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/terceiriza%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 29 abr 2023.

APÊNDICE “A”
ENTREVISTA ESTRUTURADA A SER REALIZADA COM OS REPRESENTANTES
DAS OM ESPECIALIZADAS EM TRANSPORTE

Tema: “Terceirização de transporte em operações: uma proposta de processo decisório”.

Autor: Maj MB ELDER Damasceno de Souza

A presente entrevista constitui-se em instrumento de pesquisa parte de trabalho acadêmico, requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa, cujo objetivo é analisar a terceirização de transporte terrestre em Operações de Cooperação e Coordenação com Agências (OCCA).

Este trabalho científico pretende produzir conhecimento suficiente que subsidie a criação de um modelo de processo decisório para terceirização de transporte em operações.

Agradeço-lhe a disponibilidade em respondê-la e saliento que o compartilhamento de sua experiência será importante para a consecução dos objetivos propostos por esta pesquisa.

ENTREVISTA ESTRUTURADA A SER REALIZADA COM OS REPRESENTANTES DAS OM ESPECIALIZADAS EM TRANSPORTE

DADOS PESSOAIS

Nome:

Posto/(A/Q/S):

Função atual:

Formação / Especialização:

PERGUNTAS REFERENTES À TERCEIRIZAÇÃO DE TRANSPORTE

1. Para o Sr (a), há viabilidade para a terceirização de transporte em operações? Em quais condições?
2. A OM do Sr (a) realiza a terceirização de transporte?
3. Na opinião do Sr (a), quais são os aspectos a serem considerados para decidir entre o emprego dos meios orgânicos e a terceirização do transporte?
4. Em que medida os aspectos elencados na questão anterior influem na decisão?
5. No ponto de vista do Sr (a), o que é necessário para terceirizar o transporte?
6. Qual a melhor forma de fiscalizar a tarefa de transporte terceirizada?
7. Quais são os riscos que o Sr (a) visualiza quando da terceirização de transporte em operações? Como eles podem influenciar no curso das missões?
8. Para o Sr (a), há empresas no mercado brasileiro que reúnam capacidade para executar os serviços em escala nacional? Se sim, por favor, exemplifique.
9. Como o Sr (a) enxerga a relação entre a demanda por transporte e a disponibilidade de meios em sua OM?
10. Para o Sr (a), como a terceirização do transporte em operações pode influenciar os fatores determinantes das capacidades (DOAMEPI)?
11. Para o Sr (a), como a terceirização do transporte em operações pode impactar as características dos elementos de emprego da força terrestre (FAMES)?
12. Qual a percepção do Sr (a) sobre o uso da terceirização do transporte em operações como vetor de economicidade?

13. Para o Sr (a), como poderia ser estruturada a interface entre a tropa empregada e o contratado, visando restringir / impedir a ocorrência de solução de continuidade?

14. A terceirização do transporte em operações, para o Sr (a), pode ser alternativa à redução de efetivo do Exército Brasileiro, para que não haja perda de operacionalidade?

15. Há prestador(es) de serviço logístico identificado(s) em sua área de atuação que poderiam assumir parte das missões de sua OM em caso de emprego em operações?

**TERMO DE CONSENTIMENTO DE USO DE DADOS COLETADOS
DURANTE ENTREVISTA PARA PESQUISA ACADÊMICA**

Eu, _____, autorizo a utilização das informações por mim prestadas de forma voluntária, como forma de contribuição ao Trabalho Científico desenvolvido pelo Maj ELDER DAMASCENO DE SOUZA, Oficial Aluno do Curso de Comando e Estado-Maior da ECEME.

(Local e data)

(Assinatura)

APÊNDICE “B”
PROPOSTA DE PROCESSO DECISÓRIO SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO DE
TRANSPORTE TERRESTRE EM OPERAÇÕES

O presente processo foi concebido para ser utilizado originalmente pelas frações especializadas na função logística transporte, após terem recebido a demanda de transporte da(s) OM apoiada(s). Contudo, os elementos desse modelo analítico poderão ser adaptados para outras frações e escalões, para solução de problemas similares.

Sobre o recebimento da demanda de transporte, considera-se a análise prévia pelo comando enquadrante sobre a pertinência e necessidade dela. Nesse contexto, cabe a OM especializada apenas o atendimento da necessidade, recebida como missão.

O processo em tela dar-se-á conforme as ações a seguir:

1. Análise sistemática da conjuntura;
 - A. Contabilização dos recursos disponíveis (orgânicos e de apoio);
 - 1) Verificação preliminar da possibilidade de intermodalidade;
 - 2) Verificação preliminar da possibilidade de apoio das demais Forças Singulares (FS) e/ou agências, se for o caso (SFC), por meio da avaliação da matriz doutrinária;
 - B. Definição das ameaças e dos riscos
2. Otimização sistemática das capacidades de transporte, seja por aproveitamento de recursos, seja por investimento e inovação.
3. Definição do Ni Seg requerido para conjuntura apresentada, que será o montante de recursos capaz de fazer frente as situações de contingência.
4. Definição dos recursos plenamente disponíveis, que são os recursos disponíveis, exceto aqueles que compõem o Ni Seg.

5. Definição da trajetória da demanda global ao longo do tempo, que é a demanda atual e suas prováveis variações no decorrer das operações.
6. Confronto da trajetória da demanda global com a previsão dos recursos plenamente disponíveis;
7. Verificação se os recursos plenamente disponíveis são suficientes para atender a trajetória da demanda global. Em sendo suficientes, proceder-se-á com o apoio mediante a utilização dos recursos orgânicos e retomará à ação Nr 1. “Análise Sistemática da conjuntura”.
8. Havendo insuficiência de recursos, proceder com a confirmação da possibilidade de intermodalidade (SFC).
9. Confirmação da possibilidade de apoio das demais FS e/ou agências (SFC).
10. Havendo possibilidade de apoio das demais FS e agências (SFC), proceder-se-á com o apoio mediante a utilização dos recursos das demais FS e/ou agências e retomará à ação Nr 1. “Análise Sistemática da conjuntura”.
11. Havendo impossibilidade de recursos das demais FS e/ou agências, proceder com a identificação das necessidades de terceirização. (O quê? Quanto? Onde? Como? Quando?)
12. Verificação dos fatores a serem considerados para decisão sobre terceirização, em especial a disponibilidade de recursos humanos e materiais, a imposição da missão, os custos, o tempo, a distância, a capacitação de pessoal e os riscos.
13. Reunião dos elementos necessários para se terceirizar as tarefas de transporte, com ênfase no estudo de viabilidade, no foco em otimizar o transporte, na verificação das características do material a ser transportado, na responsabilização pela carga, no cuidado em não redundar na perda de capacidade operacional da Força e na PRO (e/ou possibilidade de obtenção de recurso orçamentário).

14. Especificação detalhada das necessidades levantadas (O quê? Quanto? Quando? Onde? Como?).
15. Previsão do nível de risco aceitável quando da execução das tarefas, mediante observação do gerenciamento de risco (GR), definindo se a contratação será guiada pelo “menor” ou pelo “melhor” custo (melhor custo-benefício).
16. Verificação se os itens ao final da especificação (tarefas a serem terceirizadas) não irão redundar em perda da capacidade operacional da F Ter.
17. Confirmação da disponibilidade de meios civis.
18. Orçamentação da demanda baseada nas especificações.
19. Solicitação para que sejam disponibilizados os recursos orçamentários necessários.
20. Realização do processo de contratação, observando as medidas de contrainteligência (CI) necessárias, não somente para a contratação, mas principalmente para que durante a execução da terceirização o sigilo das missões não venha ser comprometido.
21. Atualização do gerenciamento de riscos (GR) durante o processo de contratação.
22. Celebração do contrato com a empresa vencedora e designação de um Fiscal de contrato ou de uma Equipe de Gestão e Fiscalização de Contrato (EGFC). A ele(a) caberá a coordenação das interações entre a F Ter e a contratada durante a execução e o aperfeiçoamento constante das medidas de CI e GR.
23. Alteração dos termos do contrato durante sua vigência apenas em situações excepcionais, desde que recepcionadas pela legislação em vigor, lembrando que esta medida tende a aumentar a incerteza e os riscos para a contratada, impactando no custo final da terceirização.

24. Antecipação ao término do contrato celebrado para que ele seja renovado nos termos legais, ou que em sendo decidido por sua finalização, que não haja solução de continuidade.

ANEXO “A” - CONDICIONANTES DE UMA TERCEIRIZAÇÃO CONFIÁVEL E INTEGRADA

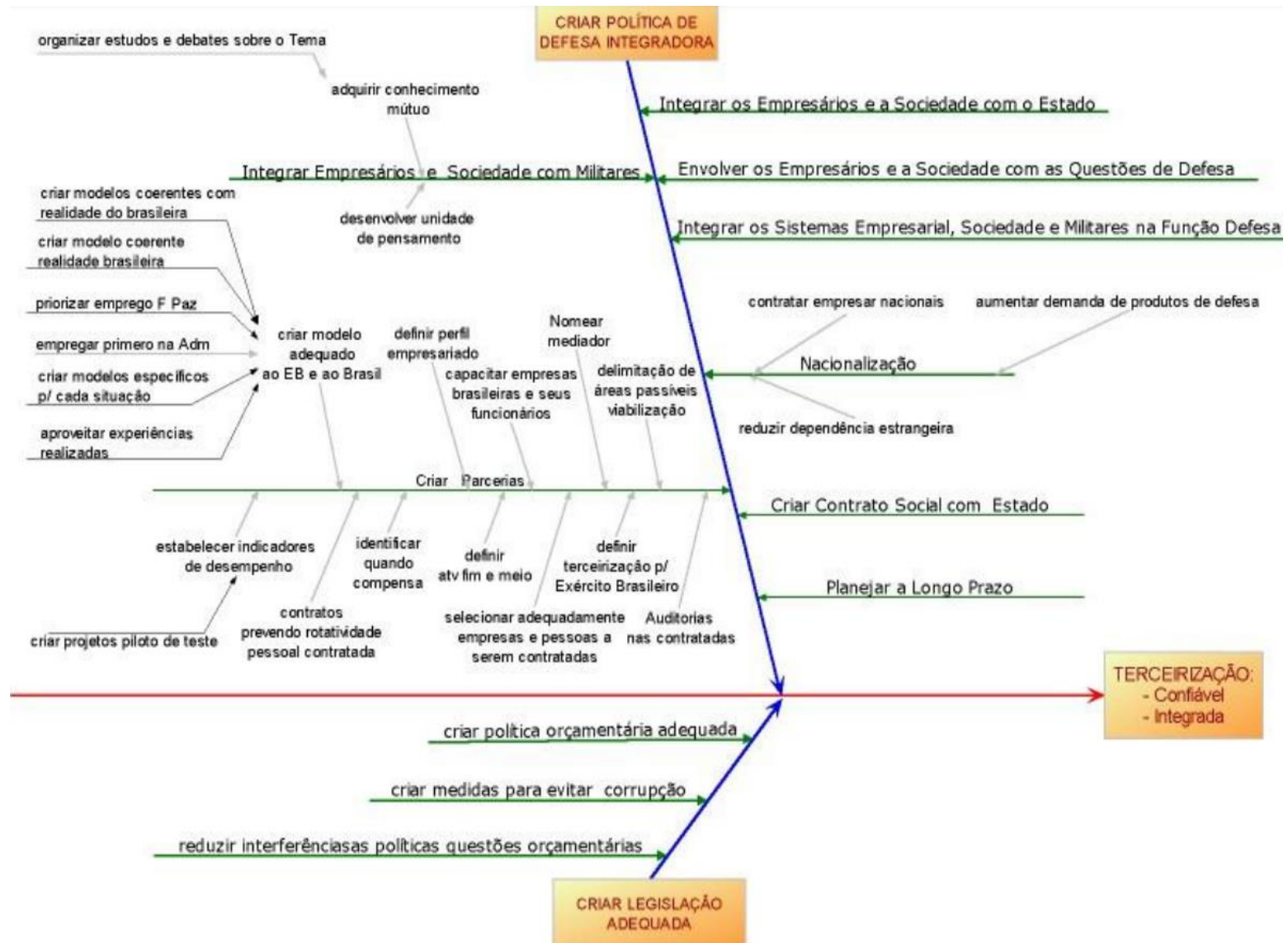


Figura 1: Mapa Mental: A Terceirização da Logística voltada para as Operações Militares
 Fonte: Fernandes (2004)