

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

Cel Int GLADSTONE BARREIRA JÚNIOR

**A LOGÍSTICA HUMANITÁRIA E SUA RELAÇÃO COM
A LOGÍSTICA MILITAR: ESTUDO DE CASO DO
AMAZONLOG17.**



Rio de Janeiro

2018

Cel Int GLADSTONE **BARREIRA JÚNIOR**

A logística humanitária e sua relação com a logística militar: estudo de caso do Amazonlog17.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Política, Estratégia e Alta Administração Militar.

Orientador: Cel R/1 Art José Lucas de Silva

Rio de Janeiro

2018

B271i Barreira Júnior, Gladstone

A logística humanitária e sua relação com a logística militar: estudo de caso do Amazonlog17. / Gladstone Barreira Júnior. — 2018.
125 f. il.; 30 cm.

Orientação: Cel R/1 Art José Lucas de Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

Bibliografia: f. 121-125.

1. Logística Humanitária. 2. Logística Militar. 3. Amazonlog17. 4. Relação Humanitária Civil-Militar. I. Título.

CDD 355

Cel Int GLADSTONE **BARREIRA JÚNIOR**

A logística humanitária e sua relação com a logística militar: estudo de caso do Amazonlog17.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Política, Estratégia e Alta Administração Militar.

Aprovado em _____.

COMISSÃO AVALIADORA

José Lucas de Silva – Cel R/1 Art – Dr. Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

José Heleno Zangali Vargas – Cel R/1 Com – Dr. Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Marco Aurélio Souto de Araújo – Cel R/1 Art – Dr. Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha esposa Christiana e aos meus filhos Emanuel Tobias, João Filipe e Ana Esther, minha amada família. O meu sincero reconhecimento e homenagem pelo amor, suporte irrestrito, compreensão e orações.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Christiana Vale Bomfim Barreira, pelo amor sem medidas, perseverante oração, sempre a me tornar uma pessoa melhor, vivendo na esperança ao meu lado em todos os momentos, naqueles de alegria pelas vitórias alcançadas e sobretudo nas provações da vida, mantendo a fé e a confiança inabaláveis no bem, na vida e na força divina que um dia nos uniu como família.

Aos meus filhos, Emanuel Tobias, João Filipe e Ana Esther, pelo respeito, amor, compreensão e paciência, que tanto me fortaleceram e incentivaram para que pudesse me dedicar a este trabalho de pesquisa, superando todos os momentos de minha ausência, que não foram poucos.

Aos meus pais, Gladstone Pinheiro Barreira e Eliane de Arruda Barreira, pelo alicerce da formação do meu caráter, da minha educação e da minha fé.

Ao meu orientador, Coronel de Artilharia José Lucas de Silva, pela orientação segura, camaradagem, paciência e sobretudo pela confiança, tão necessária para que eu tivesse a tranquilidade de me dedicar à pesquisa e, passo a passo, sem pressa, chegar à consecução deste trabalho monográfico.

RESUMO

As crises humanitárias têm sido uma tônica cada vez mais frequente no contexto mundial. Elas são derivadas de eventos catastróficos, como desastres naturais e tecnológicos, e também das nefastas consequências de conflitos armados e graves crises de origem política e econômica. Tais fatos atingem sobretudo as populações e a infraestrutura dos locais de ocorrência, gerando mortandade, destruição, êxodo populacional e muitos outros efeitos deletérios. Diante desse quadro de crescente crise, emerge como vertente de resposta as ações de ajuda humanitária. A logística humanitária é o instrumento por excelência utilizado para o desenvolvimento das ações de socorro propriamente ditas. Todos os Países, aí se incluindo os governos nacionais, as organizações internacionais e os organismos não governamentais, buscam aprimorar a logística humanitária, de modo que possam atuar para reduzir o sofrimento humano causado pelas crises humanitárias, tanto em âmbito interno, como também visando à cooperação internacional. Um dos atores com maior destaque na cadeia de suprimento humanitária são as Forças Armadas nacionais e o consequente emprego da logística militar. O segmento logístico militar possui capacidades deveras importantes, especialmente na fase inicial das ações de socorro, na qual o tempo é o fator de maior criticidade para salvar vidas. A logística militar tem doutrina, isto é, sabe como fazer, organização e processos definidos e treinados, material e pessoal adequados, mobilidade aérea, aquaviária e terrestre própria, vocação para atuar sob condições extremas e capacidade de durar na ação, além de uma variedade de funções que pode desempenhar, tais como: suprimento, transporte, manutenção, saúde, engenharia, comunicação e proteção. A interrelação ótima entre a logística humanitária e a logística militar é, portanto, fator de potencialização dos efeitos das ações de ajuda humanitária. O Amazonlog17 foi um exercício de logística humanitária de grande vulto, capitaneado pelo Exército Brasileiro, com a finalidade de promover a interação entre esses dois segmentos logísticos em socorro humanitário, com vistas ao aprimoramento da eficácia das ações e do incremento da cooperação entre os atores civis e militares, fator essencial para o sucesso desse tipo de operação em situações de crise humanitária.

Palavras-chave: Logística Humanitária. Logística Militar. Amazonlog17. Relação Humanitária Civil-Militar.

ABSTRACT

Humanitarian crises have been an increasingly frequent concern in the global context. They are derived from catastrophic events such as natural and technological disasters and also from the disastrous consequences of armed conflicts and serious political and economic crises. Such events over-reach the populations and infrastructure of places of occurrence leading to death, destruction, population exodus, and many other deleterious effects. In the face of this growing crisis, humanitarian aid actions emerge as a response in the immediate field of relief. Humanitarian logistics is the instrument par excellence used for the development of relief actions per se. All countries, including national governments, international organizations and non-governmental organizations, seek to improve humanitarian logistics so that they can work to reduce the human suffering caused by humanitarian crises, both internally and with a view to cooperation International. One of the most important actors in the humanitarian supply chain is the national Armed Forces and the consequent use of military logistics. The military logistics segment has very important capabilities, especially in the initial phase of relief efforts, where time is the most critical factor in saving lives. The military logistics has doctrine, that is, knows how to do, has defined and trained organization and processes, has adequate material and personnel, aerial, waterway and terrestrial mobility, has the vocation to act under extreme conditions and capacity to last in action, besides of a variety of functions they can perform, such as procurement, transportation, maintenance, health, engineering, communications and protection. The optimum interrelationship between humanitarian logistics and military logistics is thus a potential factor in the effects of humanitarian aid actions. The Amazonlog17 was an exercise of humanitarian logistics of great size captained by the Brazilian Army with the purpose of promoting interaction between these two logistics segments of humanitarian relief operations with a view to improving the effectiveness of actions and increasing cooperation between civil and military actors, factor of success in this type of situation.

Keywords: Humanitarian Logistics. Military Logistics. Amazonlog17. Civil-Military Humanitarian Relation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Número de desastres e pessoas afetadas reportadas: 1990-2016.....	26
Figura 2 –	Número de desastres e pessoas mortas: 1990-2016.....	26
Figura 3 –	Número de desastres e soma dos prejuízos: 1990-2016.....	27
Figura 4 –	Impactos humanos e econômicos dos desastres.....	28
Figura 5 –	População sob o mandato do ACNUR.....	29
Figura 6 –	Gráfico de Tendências da População em situação de deslocamento.....	30
Figura 7 –	Orçamento, Disponibilidade de fundos e Despesas do ACNUR.....	31
Figura 8 –	Desastres naturais no Brasil.....	31
Figura 9 –	Comparativo de ocorrências entre décadas.....	32
Figura 10 –	Mancha do total de desastres no Brasil de 1991 a 2012.....	33
Figura 11 –	Distribuição dos desastres naturais por regiões brasileiras.....	34
Figura 12 –	Afetados por tipo de desastres.....	35
Figura 13 –	Número de mortos por tipo de desastre.....	35
Figura 14 –	Cadeia de Suprimento Humanitária.....	44
Figura 15 –	Atores da Cadeia de Suprimento Humanitária.....	46
Figura 16 –	Ações Integradas de Proteção e Defesa Civil.....	52
Figura 17 –	Modelo de Desempenho da Logística Humanitária.....	55
Figura 18 –	Amplitude do Relacionamento Civil-Militar.....	71
Figura 19 –	Gestão de Risco e Desastres Compartilhada da SEDEC.....	79
Figura 20 –	Ação Integrada de Monitoramento de Desastres.....	80
Figura 21 –	Emprego das Forças Armadas para Ajuda humanitária no Brasil.....	86
Figura 22 –	Emprego das Forças Armadas para Ajuda humanitária no Exterior.....	87
Figura 23 –	Ações com Tropas e Meios (ATM) com participação de Agências e Empresas.....	97
Figura 24 –	Problemas Militares Simulados (PMS) com participação de Agências.....	97
Figura 25 –	Estrutura Organizacional do Amazonlog17.....	99
Figura 26 –	Estrutura do EMC do Amazonlog17.....	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Tipologia de Desastres.....	37
Tabela 2 –	Resumo das Principais Características da Logística Humanitária.....	43
Tabela 3 –	Capacidades das Forças Armadas em resposta a desastres.....	61
Tabela 4 –	Diferença dos termos utilizados na CHCM internacional.....	72
Tabela 5 –	Principais Normativos Internacionais na Coordenação Humanitária Civil Militar.....	73
Tabela 6 –	Organização do SINPDEC.....	78
Tabela 7 –	Principais normas e legislações do SINPDEC.....	81
Tabela 8 –	Possibilidades de emprego da Forças Armadas.....	83
Tabela 9 –	Funcionamento da gestão de desastres no Brasil.....	86
Tabela 10 –	Missões Típicas das Forças Armadas nas Operações de Ajuda Humanitária.....	88
Tabela 11 –	Capacidades Requeridas pelas Forças Armadas.....	89
Tabela 12 –	Fases de uma operação de ajuda humanitária em desastres das Forças Armadas.....	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1º B Com SI.....	1º Batalhão de Comunicações de Selva
2º Gpt E.....	2º Grupamento de Engenharia
4º CTA.....	4º Centro de Telemática de Área
6º BEC.....	6º Batalhão de Engenharia
12º B Sup.....	12º Batalhão de Suprimento
12ª RM.....	12ª Região Militar
ACDH.....	Alto Comissariado para os Direitos do Homem ou Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR (em inglês)
ACNUR.....	Alto Comissariado da ONU Para Refugiados ou United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR (em inglês)
ALAG.....	Alagamento
ANA.....	Agência Nacional de Águas
ANEEL.....	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANVISA.....	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ATM.....	Ação com Tropas e Meios
BaApLogEx.....	Base de Apoio Logístico do Exército
BaAvEx.....	Batalhão de Aviação do Exército
BLMI.....	Base Logística Multinacional Integrada
C².....	Comando e Controle
CBM.....	Corpo de Bombeiro Militar
CCLM.....	Centro de Coordenação Logística Multinacional
CCOA.....	Centro de Coordenação do Espaço Aéreo
CCOMGEX.....	Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército
CECMA.....	Centro de Embarcações do Comando Militar da Amazônia
CEDEC.....	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
C Dout Ex.....	Centro de Doutrina do Exército
CEMADEN.....	Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais
Cenad.....	Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres
CENSIPAM.....	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
Cent Intlg.....	Central de Inteligência
CEPED.....	Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres

CFSOL/8º BIS.....	Comando de Fronteira Solimões – 8º Batalhão de Infantaria de Selva
CICV.....	Comitê Internacional da Cruz Vermelha ou International Committee of the Red Cross – ICRC (em inglês)
CIE.....	Centro de Inteligência do Exército
CIEVS/MS.....	Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde
CIMAN.....	Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional e Federal
CIMIC.....	Civil Military Cooperation ou Cooperação Civil-Militar (em português)
CLAO.....	Comando Logístico da Área de Operações
CL 15.....	Capable Logistician – CL 15
C Mil A.....	Comando Militar de Área
Cmdo Cj.....	Comando Conjunto
CMCoord.....	Civil Military Coordination ou Coordenação Civil-Militar (em português)
CNEN.....	Comissão Nacional de Energia Nuclear
COBRADE.....	Classificação Brasileira de Desastres
COC/MD.....	Centro de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa
COLOG.....	Comando Logístico
COMARA.....	Comissão de Aeroportos da Região Amazônica
COMDEC.....	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
CONASQ.....	Comissão Nacional de Segurança Química
CONPDEC.....	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
CORDEC.....	Coordenadoria Regional de Defesa Civil
COSAMA.....	Companhia de Saneamento do Amazonas
COTER.....	Comando de Operações Terrestres
CPRM.....	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CPTEC.....	Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos
CRED.....	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters ou Centro de Pesquisa sobre Epidemiologia de Desastres (em português)
CSCMP.....	Council of Supply Chain Management Professionals
DAG.....	Departamento de Articulação e Gestão
DCI.....	Divisão de Contraineligência
DIREx.....	Direção do Exercício

DNPM.....	Departamento Nacional de Produção Mineral
DOAMEPI.....	Doutrina-Organização-Adestramento-Material-Educação-Pessoal-Infraestrutura
DoD.....	Department of Defense ou Departamento de Defesa dos EUA (em português)
DOSD.....	Departamento de Operações de Socorro em Desastres
DPKO.....	Department of Peacekeeping Operations ou Departamento de Operações de Manutenção de Paz (em português)
DPP.....	Departamento de Prevenção e Preparação
DQBRN.....	Defesa Química-Biológica-Radiológica-Nuclear
DRI.....	Destacamento de Resposta Inicial
DRR.....	Departamento de Reabilitação e Reconstrução
EB.....	Exército Brasileiro
EMC.....	Estado-Maior Combinado
EMCFA.....	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EM-DAT.....	Emergency Events Database ou Banco de Dados de Desastres Internacionais (em português)
EME.....	Estado-Maior do Exército
ENX.....	Enxurrada
END.....	Estratégia Nacional de Defesa
Eng/Slv.....	Engenharia e Salvamento
ERC.....	Emergency Relief Coordinator ou Coordenador de Assistência Emergencial (em português)
EROS.....	Erosão
EUA.....	Estados Unidos da América
FA.....	Forças Armadas
FAB.....	Força Aérea Brasileira
F Aj Hum.....	Força de Ajuda Humanitária
FAMES.....	Flexibilidade, Adaptabilidade, Modularidade, Elasticidade e Sustentabilidade
FAO.....	Food and Agriculture Organization of the United Nations ou Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
F Cbn Amv.....	Força Combinada Aeromóvel

F Cbn Ae.....	Força Combinada Aérea
FEMA.....	Federal Emergency Management Agency
FICV.....	Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho ou International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies – IFRC (em inglês)
FNC.....	Força Naval Componente
FTC.....	Força Terrestre Componente
FUNAI.....	Fundação Nacional do Índio
FUNASA.....	Fundação Nacional de Saúde
GADE.....	Grupo de Apoio a Desastres
GCS.....	Gestão da Cadeia de Suprimento ou Supply Chain Management – SCM (em inglês)
GLO.....	Garantia da Lei e da Ordem
GRAN.....	Granizo
GULog.....	Grande Unidade Logística
H Cmp.....	Hospital de Campanha
IASC.....	Inter-Agency Standing Committee ou Comitê Permanente Interagências (em português)
IBAMA.....	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio.....	Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade
ICVA.....	International Council of Voluntary Agencies
IDP.....	Internally Displaced Persons
INCEN.....	Incêndio
INMET.....	Instituto Nacional de Meteorologia
INPE.....	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INUN.....	Inundação
JID.....	Junta Interamericana de Defesa
LA.....	Linha de Ação
MCDA.....	Military and Civil Defense Assets ou Diretrizes sobre o Uso de Recursos Militares e de Defesa Civil (em português)
MB.....	Marinha do Brasil
MD.....	Ministério da Defesa

Mnt.....	Manutenção
MOV/MAS.....	Movimento de Massa
MRE.....	Ministério das Relações Exteriores
MSF.....	Médicos Sem Fronteiras
MS.....	Ministério da Saúde
NaPaFlu.....	Navio Patrulha Fluvial
NASH.....	Navio de Assistência Hospitalar
NCD.....	Nota de Coordenação Doutrinária
NOTAM.....	Notice to Airmen
NUPDEC.....	Núcleos de Proteção e Defesa Civil
Obsis Unb.....	Observatório Sismológico da Universidade de Brasília
OCHA.....	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs ou Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Ajuda Humanitária (em português)
OFDA.....	Office of Foreign Disaster Assistance ou Escritório para Assistência de Desastres Estrangeiros (em português)
OIM.....	Organização Internacional para as Migrações ou International Organization for Migration – IOM (em inglês)
OM Local.....	Organização Militar do Local
ONU.....	Organizações das Nações Unidas ou United Nation – UN (em inglês)
ONG.....	Organização Não-Governamental
OMS.....	Organização Mundial de Saúde ou World Health Organization – WHO (em inglês)
ONU-HABITAT.....	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
OTAN.....	Organização do Tratado do Atlântico Norte ou North Atlantic Treaty Organization – NATO (em inglês)
PAM.....	Programa Alimentar Mundial ou World Food Programme – WFP (em inglês)
PF.....	Polícia Federal
PMAM.....	Polícia Militar do Amazonas
PMS.....	Problema Militar Simulado
PNUD.....	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Prot.....	Proteção

PqRMnt/12.....	Parque Regional de Manutenção da 12ª Região Militar
RH.....	Recursos Humanos
RTMI.....	Recepção, Trânsito, Movimento à frente e a Integração
SARP.....	Sistema Aéreo Remotamente Pilotado
Sau.....	Saúde
SCHR.....	Steering Committee for Humanitarian Response ou Comitê Diretor para Resposta Humanitária (em português)
SEC/EST.....	Seca e Estiagem
SEDEC.....	Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
SESAI.....	Secretaria Especial de Saúde Indígena
SIPRON.....	Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro
SINPDEC.....	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SISCOMIS.....	Sistema de Comunicações Militares por Satélite
SUDAM/UFPA.....	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia / Universidade Federal do Pará
Sup.....	Suprimento
Trnp.....	Transporte
UEA.....	Universidade do Estado do Amazonas
UE.....	União Europeia
UFAM.....	Universidade Federal da Amazônia
ULMI.....	Unidades Logísticas Multinacionais Integradas
UNFPA.....	United Nations Population Fund ou Fundo das Nações Unidas para Atividades Populacionais (em português)
UNICEF.....	United Nations Children's Fund ou Fundo das Nações Unidas para a Infância (em português)
UNISDR	United Nation Strategy for Disaster Reduction ou Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres (em português)
USAID.....	Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional
VANT	Veículo Aéreo Não Tripulado
VENDA.....	Vendaval
Vigiagro.....	Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	20
1.3	HIPÓTESE	20
1.4	VARIÁVEIS	21
1.2	OBJETIVOS.....	21
1.5	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	21
1.6	RELEVÂNCIA DO ESTUDO.....	22
1.7	METODOLOGIA.....	22
1.7.1	Tipo de Pesquisa	23
1.7.2	Coleta de Dados	24
1.7.3	Tratamento dos Dados	24
1.7.4	Limitação do Método	24
2	A LOGÍSTICA HUMANITÁRIA	25
2.1	O PANORAMA DE CRISES HUMANITÁRIAS NO MUNDO E NO BRASIL.....	25
2.1.1	Panorama de Crises Humanitárias no Mundo	25
2.1.2	Panorama de Crises Humanitárias no Brasil	31
2.2	TIPOLOGIA E CLASSIFICAÇÃO DE DESASTRES NATURAIS.....	36
2.3	CARACTERIZAÇÃO DA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA.....	37
2.3.1	Generalidades	37
2.3.2	Conceito de Logística Humanitária	39
2.3.3	Principais Aspectos da Logística Humanitária	41
2.4	A CADEIA DE SUPRIMENTO HUMANITÁRIA.....	43
2.5	ATORES DA CADEIA DE SUPRIMENTO HUMANITÁRIA.....	46
2.6	FLUXOS E PROCESSOS DA CADEIA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA.....	50
2.7	FASES DA GESTÃO DA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA.....	52
2.8	CAPACIDADES REQUERIDAS NA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA.....	54
3	A LOGÍSTICA MILITAR NO CONTEXTO HUMANITÁRIO	56
3.1	PRINCIPAIS ASPECTOS DOUTRINÁRIOS DA LOGÍSTICA MILITAR.....	56

3.2	GENERALIDADES DA LOGÍSTICA MILITAR NO ESPAÇO HUMANITÁRIO.....	59
3.3	A COORDENAÇÃO HUMANITÁRIA CIVIL – MILITAR (CHCM).....	63
3.4	TERMOS, NORMAS E CONCEITOS USADOS NA COORDENAÇÃO HUMANITÁRIA CIVIL – MILITAR.....	70
3.5	TIPOS DE EMPREGO DOS MEIOS MILITARES NAS RESPOSTAS HUMANITÁRIAS.....	76
3.5.1	Emprego de Meios Militares em Conflitos.....	76
3.5.2	Emprego de Meios Militares como Escolta de Comboios Humanitários.....	76
3.5.3	Emprego de Meios Militares na Assistência a Refugiados ou Proteção de Civis.....	77
3.5.4	Emprego de Meios Militares em Resposta a Desastres.....	77
3.6	ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS EM OPERAÇÕES DE AJUDA HUMANITÁRIA EM APOIO À DEFESA CIVIL.....	78
3.6.1	O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC.....	78
3.6.2	Principais Marcos Legais e Normativos do Emprego das Forças Armadas em Apoio à Defesa Civil.....	81
3.6.3	Formas de Atuação das Forças Armadas Brasileiras em Apoio à Defesa Civil.....	84
3.6.3.1	Cooperação Direta com os Governos Municipais e/ou Estaduais.....	84
3.6.3.2	Coordenação das Ações e/ou Operações de Defesa Civil por Determinação Presidencial.....	85
3.6.3.3	Emprego das Forças Armadas na Resposta a Desastres no Exterior.....	87
3.6.4	Missões Típicas, Capacidades e Fases de uma Operação de Ajuda Humanitária pelas Forças Armadas.....	88
4	EXERCÍCIO MULTINACIONAL E INTERAGÊNCIAS DE LOGÍSTICA HUMANITÁRIA AMAZONLOG17.....	91
4.1	ANTECEDENTES.....	91
4.2	VISÃO GERAL DO AMAZONLOG17.....	92
4.2.1	A Área de Operações.....	92
4.2.2	Atividades Principais.....	92
4.2.3	Objetivos e Características.....	93

4.2.4	Países, Empresas e Agências Participantes.....	95
4.2.5	Ações com Tropas e Meios e Problemas Militares Simulados.....	96
4.2.6	Estrutura Organizacional do Exercício Amazonlog17 e do Estado-Maior Combinado (EMC).....	98
4.2.7	Fases do Exercício Amazonlog17.....	100
4.3	CAPACIDADES MILITARES EMPREGADAS NO AMAZONLOG17.....	102
4.3.1	Função Logística Recursos Humanos.....	102
4.3.2	Função Logística Saúde.....	103
4.3.3	Função Logística Suprimento.....	105
4.3.4	Função Logística Transporte.....	107
4.3.5	Função Logística Manutenção.....	109
4.3.6	Função Logística Engenharia.....	110
4.3.7	Função de Combate Inteligência.....	113
4.3.8	Função de Combate Comando e Controle.....	114
4.3.9	Função de Combate Proteção.....	115
5	CONCLUSÃO	117
	REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos cinquenta anos, observa-se um aumento crescente nas crises humanitárias ao redor do mundo. Vários fatores vêm contribuindo para esse incremento, quer na quantidade de ocorrências como no seu poder de destruição e afetação. Nesse processo, tanto corroboram causas naturais como aquelas produzidas pelo próprio homem.

Dentre os motivos naturais, destacam-se os terremotos, tsunamis e as mudanças climáticas acentuadas, geradoras de calamidades diversas tais como: enchentes, secas severas, furacões, tornados, ciclones e outros. Já as causalidades de origem antrópica são oriundas notadamente da intensa degradação ambiental, fruto de agressões constantes produzidas pela ação humana, bem como a rápida e desordenada urbanização, aliada ao crescimento populacional elevado e mal distribuído geograficamente.

Além dessas, corroboram também muitas situações decorrentes de graves perturbações políticas, econômicas e de conflitos armados. Nesses casos, as consequências são ainda mais impactantes para a população civil, como: mortandade, fome e degradação geral das condições de vida, o que empurra essa população afetada para a precária condição de refugiados e deslocados.

Diante desse quadro de tamanha agressão aos direitos fundamentais da humanidade, tem-se observado no mundo todo, quer da parte dos governos nacionais, como de entidades supranacionais e da sociedade civil organizada, o incremento das ações de resposta a essas nefastas calamidades na forma de ajuda humanitária, e também das iniciativas para fomentar a cultura da mitigação de riscos, do desenvolvimento sustentável e da promoção da paz. Uma das atividades que mais impactam nesse esforço de ajuda é a logística humanitária, tendo em vista responder pela maior parte das necessidades básicas da população em situações de crise humanitária, pois o seu acerto ou fracasso pode ser a diferença entre salvar vidas ou perdê-las.

Na busca de uma maior efetividade das ações de socorro no cenário humanitário, surge, também, como um ator de grande relevância a logística militar, devido às suas capacidades intrínsecas, como: a prontidão operacional, a mobilidade, os meios materiais e de pessoal especializados, a organização e coordenação pelas ações de comando e controle, a expertise de atuação em áreas de crise, etc. Destacando-se que essas e outras características são essenciais,

quando se sabe que o fator tempo é crucial para o sucesso da ajuda em situações de calamidade.

Neste contexto, com o objetivo de desenvolver a participação civil-militar em apoio às operações humanitárias no ambiente amazônico sul americano, o Exército Brasileiro capitaneou um exercício de logística humanitária de grande vulto, o Amazonlog17, que contou com tropas e meios nacionais e internacionais, na região da tríplice fronteira da Amazônia ocidental, na cidade de Tabatinga-AM, ocorrido no período de 6 a 13 de novembro de 2017. Este exercício inédito, de caráter multinacional e interagências, teve como foco o estabelecimento de uma Base Logística Multinacional Integrada (BLMI), desdobrada para dar suporte logístico total aos participantes nas ações simuladas em um contexto de ajuda humanitária.

Sob a lente deste exercício pioneiro e de grande envergadura, mediante as experiências e lições aprendidas, este trabalho aprofunda a interação entre a logística militar e a logística humanitária, buscando caracterizar as duas vertentes logísticas no campo das operações humanitárias, com vistas a melhor compreender as suas características e os seus respectivos espectros de atuação, visando estabelecer parâmetros para as aplicações futuras da logística militar como fator de influência e potencialização dos resultados da logística humanitária. Espera-se, assim, contribuir para o melhor entendimento do suporte logístico civil-militar nas situações de crises humanitárias.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Considerando a dimensão continental do Brasil e as especificidades que caracterizam as suas macrorregiões, sendo estas definidoras de tendências e suscetibilidades para certos tipos de desastres e calamidades, e , ainda, levando-se em análise que as Forças Armadas são a instituição do Estado Brasileiro com a maior capilaridade nacional e rica em capacidades operacionais para atuar em cenários adversos, como a logística militar pode influenciar e apoiar a logística humanitária à luz das experiências e lições aprendidas do Amazonlog17?

1.2 HIPÓTESE

O Exercício Multinacional e Interagências de Logística Humanitária Amazonlog17 demonstrou a capacidade da logística militar, e no caso particular da logística das Forças Armadas do Brasil e dos Países participantes do Exercício, vista

segundo os seus fatores determinantes da doutrina, organização/processos, adestramento, material, educação, pessoal e infraestrutura, de potencializar os meios e os resultados da logística humanitária.

1.3 VARIÁVEIS

No que diz respeito ao tema “A logística humanitária e sua relação com a logística militar à luz do Amazonlog17”, sinteticamente, serão manipuladas duas variáveis no esforço de resolver o problema desta pesquisa. A variável independente será o emprego da logística militar no Amazonlog17: experiências e lições aprendidas. A variável dependente será a logística humanitária.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 **Objetivo Geral**

Verificar o inter-relacionamento entre a logística militar e a logística humanitária à luz das experiências e lições aprendidas do Amazonlog17.

1.4.2 **Objetivos Específicos**

- a. Caracterizar os principais aspectos da logística humanitária;
- b. Caracterizar os principais aspectos da logística militar no contexto humanitário; e
- c. Caracterizar o Exercício Multinacional e Interagências de Logística Humanitária Amazonlog17 com foco nas capacidades logísticas.

1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa abordou os principais aspectos da logística humanitária e da logística militar, buscando identificar as características e os pontos de interseção e complementaridade de ambas, fazendo um apanhado do panorama das crises humanitárias no Brasil e no mundo, abordando os tópicos centrais da relação civil-militar no ambiente humanitário, o emprego das Forças Armadas do Brasil em apoio à Defesa Civil nos casos de desastres naturais e, por fim, trazendo à baila as capacidades militares desenvolvidas no Amazonlog17, especialmente na seara logística, apontando, ainda, os principais ensinamentos e lições aprendidas deste Exercício com vistas ao aprimoramento da capacidade nacional de resposta a crises humanitárias, considerando a vital conjugação dos esforços da logística civil-militar.

1.6 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O Exercício Multinacional e Interagências de Logística Humanitária Amazonlog17 foi concebido com a finalidade de testar as capacidades do sistema logístico do Exército Brasileiro, e por que não dizer das Forças Armadas, haja vista a necessária cooperação da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira para vencer os desafios de desdobrar e operar uma Base Logística Multinacional Integrada, de modo a prover os meios integrais de suporte às ações planejadas durante a operação. Dentre esses meios, vale especificar: transporte para a concentração e reversão, alojamento, alimentação, apoio de saúde, recreação, banho e lavanderia, manutenção de equipamentos, veículos diversos e embarcações, comunicações, informática, serviços gerais e administrativos, etc.

Ressalta-se que, por ter sido um exercício de cunho humanitário capitaneado pelo Exército, houve uma preponderância da logística militar para fazer face às enormes necessidades e prover os meios adequados à consecução das ações simuladas. Contudo, em operações humanitárias o componente militar na maioria das vezes não é o ator principal, cabendo-lhe não obstante um papel relevante, notadamente na fase inicial em um contexto de socorro a desastres. Os militares e a logística militar podem oferecer muito para o sucesso das operações de assistência humanitária, especialmente no caso brasileiro, que não tem maiores expertises nessa seara, devido ao pouco histórico de grandes desastres, que demandam esforços de socorro humanitário de maior porte.

Encontrar os pontos de interação entre a logística militar e a logística civil humanitária, à luz das experiências e lições aprendidas deste maior exercício logístico já realizado no âmbito do Ministério da Defesa, poderá lançar luzes sobre o papel dos militares nesse mister. Possibilitará encontrar a maneira ótima de como operar *pari passu* com a logística civil, de modo a incrementar as capacidades e as chances de sucesso nas operações humanitárias nacionais, e quiçá integrando operações combinadas no contexto sul americano, conforme treinado no Amazonlog17.

1.7 METODOLOGIA

Este capítulo tem por finalidade apresentar o caminho que se percorreu para solucionar o problema de pesquisa, especificando os procedimentos necessários para se alcançar os objetivos (geral e específicos) apresentados. Dessa forma,

pautando-se numa sequência lógica, o mesmo está estruturado com os seguintes tópicos: tipo de pesquisa, universo e amostra, coleta de dados, tratamento de dados e limitações do método.

1.7.1 Tipo de Pesquisa

O presente estudo buscou analisar a literatura referente à logística humanitária e à logística militar, delineando os pontos de interação e complementaridade entre ambas as logísticas, com vistas ao melhor suporte às operações humanitárias. Com o intuito de verificação das áreas de interseção entre a logística militar e civil, aplicou-se os dados teóricos obtidos em um estudo de caso: o Exercício Multinacional e Interagências de Logística Humanitária Amazonlog17.

O tipo de questão abordada é a primeira e mais importante condição para identificar a melhor estratégia de pesquisa (YIN, 2005). Para Yin (2005), os estudos de caso são mais indicados para questões de pesquisa que se iniciem com as palavras “como” e “por quê”. Adicionalmente, estudos de caso são indicados em situações em que se tem pouco ou nenhum controle sobre os eventos comportamentais (YIN, 2005). Por fim, a estratégia do estudo de caso é indicada para se examinar acontecimentos contemporâneos, ou seja, quando é possível realizar observação direta dos acontecimentos estudados e entrevistar pessoas envolvidas nele (YIN, 2005).

O estudo de caso é uma investigação que se baseia em várias fontes de evidências e utiliza o desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados (YIN, 2005). O caso escolhido será analisado sob a lente do inter-relacionamento entre as logísticas humanitária e militar delineado teoricamente.

Conforme Vergara, 2009, esta pesquisa foi documental e descritiva na medida em que apresentou os dados que caracterizaram o Amazonlog17, amparado no estudo da documentação do Exercício e nos relatórios produzidos, proporcionando a sua compreensão geral, e bibliográfica e explicativa, quando traçou um paralelo entre os pontos teóricos da relação entre a logística militar e civil com as capacidades logísticas desenvolvidas no Amazonlog17, buscando referenciar teoricamente o inter-relacionamento civil-militar no contexto humanitário com base na literatura sobre o tema.

1.7.2 Coleta de Dados

No presente trabalho, optou-se pela coleta de dados do caso Amazonlog17, quer pelos documentos de Exercício produzidos, quer pelos relatórios pós-ação elaborados, e, ainda, pela observação participante deste autor. Já o modelo teórico de interação entre a logística humanitária e a logística militar foi elaborado, segundo Vergara, 2009, a partir de pesquisa bibliográfica na literatura sobre o tema, em artigos, teses, dissertações, *sites* especializados da rede mundial de computadores.

1.7.3 Tratamento dos Dados

As fontes de consulta, tanto para o estudo das logísticas civil e militar, bem como para o seu inter-relacionamento, assim também como para o Amazonlog17 foram analisadas segundo uma abordagem fenomenológica sob o enfoque qualitativo de pesquisa, pois foram considerados a natureza do problema dessa pesquisa e o perfil do pesquisador.

1.7.4 Limitação do Método

Embora os resultados dos estudos de caso único sejam mais difíceis de generalizar, eles podem ser a base para explicações e, posteriormente, generalizações sobre um tema (YIN, 2005). Segundo Yin (2005), cinco fundamentos lógicos justificam a adoção de um estudo de caso único, são eles: quando o caso único é decisivo para testar uma teoria; quando se trata de um caso raro ou extremo; quando se trata de um caso representativo ou típico; quando o caso único é um caso revelador; ou quando o caso único pode ser considerado um caso longitudinal, ou seja, quando é possível estudar o mesmo caso único em dois ou mais pontos diferentes no tempo.

O método do estudo de caso possui, no entanto, algumas limitações. Segundo Yin (2005), as principais críticas feitas ao método são: viés do entrevistador (ou subjetividade da coleta de dados), que pode ser tanto por uma falta de rigor da pesquisa quanto resultado de interpretações errôneas; pouca base para fazer generalizações científicas; e elaboração de documentos exageradamente extensos e com pouca objetividade. Outrossim, buscou-se nesse estudo evitar tendências durante a fase de construção do arcabouço teórico e de sua interpretação, generalizar conclusões e perder a objetividade na análise do caso em questão.

2 A LOGÍSTICA HUMANITÁRIA

2.1 O PANORAMA DE CRISES HUMANITÁRIAS NO MUNDO E NO BRASIL

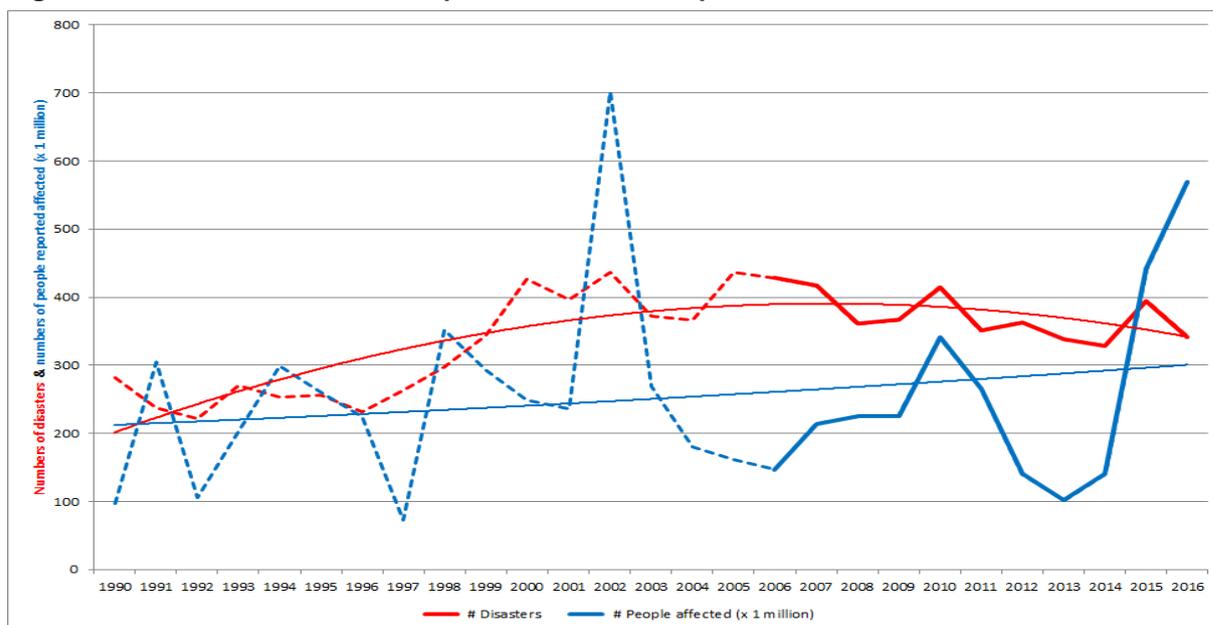
2.1.1 Panorama de crises humanitárias no mundo

Uma crise humanitária é decorrente de situações de desastres ou catástrofes, sejam eles de origem natural, fora de um contexto de conflito armado, como terremotos, tsunamis, furacões, epidemias, secas, fome, ou mesmo provocados pelo homem, como graves crises políticas e econômicas, atentados terroristas, xenofobia e etc. (OMAKI, 2014). Para o mesmo autor, em calamidades provenientes de uma situação de guerra, ocorrem severos impactos para as populações afetadas como mortandade de civis e de combatentes, genocídios, populações deslocadas e refugiadas, dentre outras. Omaki (2014) anota que este último caso é classificado pela ONU como *emergência complexa*, e “irá condicionar o uso de recursos civis e militares de defesa, de modo a se preservar os princípios humanitários.” (p.33).

Mais de 226 milhões de pessoas são afetadas por desastres a cada ano. Os gráficos nas figuras 1 e 2 mostram a relação do número de desastres com o montante de pessoas afetadas ao redor do mundo e a quantidade de mortes em decorrência dessas catástrofes, respectivamente, em um lapso temporal de vinte e seis anos. A partir de 2010, percebe-se uma inclinação ascendente do número de pessoas afetadas (Fig. 1), ao passo que a curva do número de mortes diminui (Fig. 2). No entanto, as figuras 1 e 2, que compilam dados de 1990 a 2016, apontam um elevado aumento das ocorrências de desastres naturais no mundo, e esta é uma tendência de curva ascendente, tanto em termos quantitativos, como na magnitude dos seus impactos. Contudo, se considerada uma amplitude de tempo maior, conforme os dados fornecidos pelo Banco de Dados de Desastres Internacionais (EM-DAT¹: OFDA/CRED International Disaster Database), verifica-se que, nos últimos cinquenta anos, a quantidade de desastres reportados cresceu mais de 1.000% (SILVA, 2011, p.1). Nos próximos cinquenta anos, espera-se um crescimento dos desastres naturais da ordem de cinco vezes, devido, principalmente, à degradação ambiental e à rápida urbanização (THOMAS e KOPCZAK, 2005, citado por SILVA, 2011).

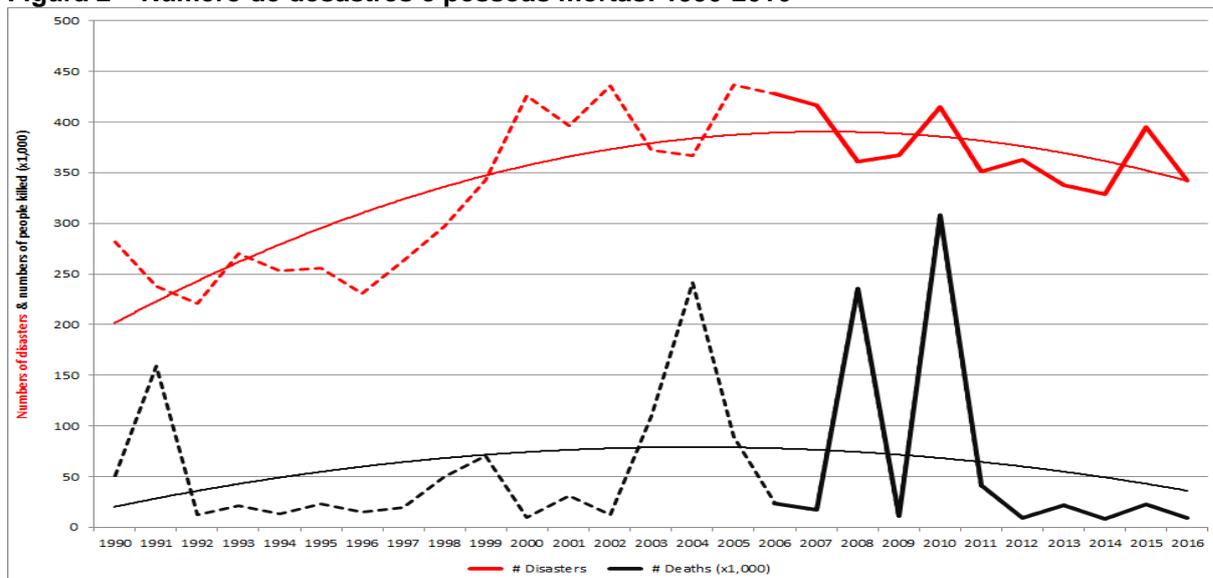
¹ EM-DAT (*Emergency Events Database*), produzido desde 1988 pelo *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED). O CRED é um centro colaborador da Organização Mundial de Saúde (OMS), criado em 1973, e sediado na Escola de Saúde Pública da Universidade Católica de Louvain, Bélgica.

Figura 1 – Número de desastres e pessoas afetadas reportadas: 1990-2016



Fonte: https://www.emdat.be/sites/default/files/adsr_2016.pdf

Figura 2 – Número de desastres e pessoas mortas: 1990-2016



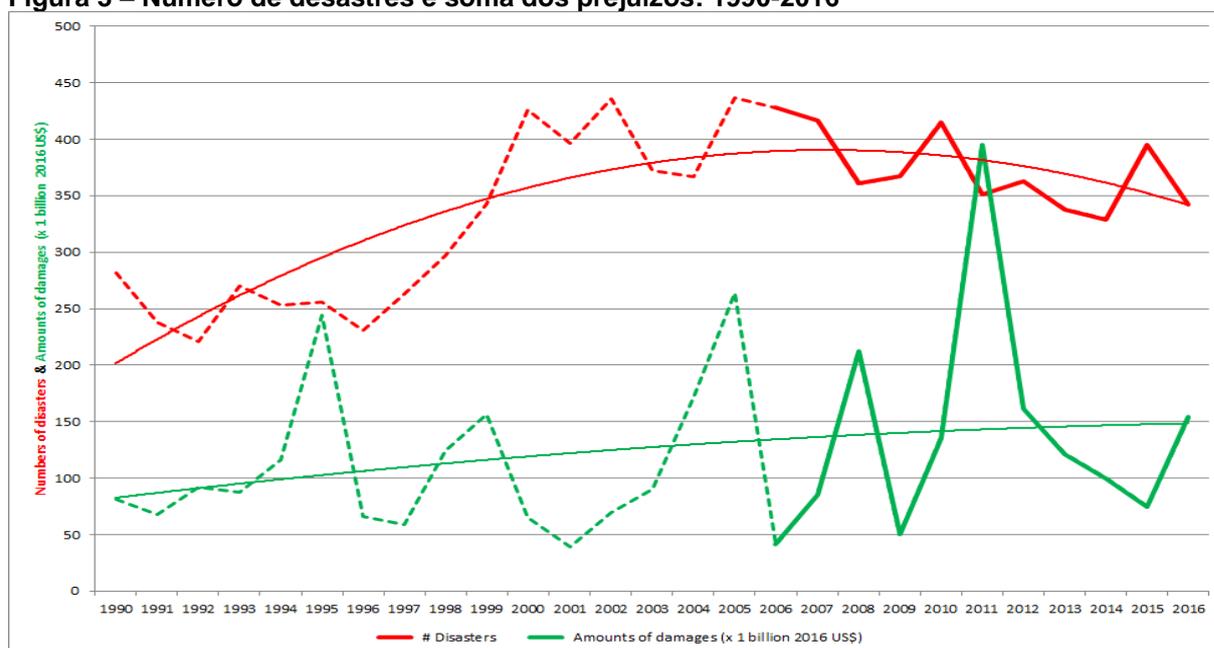
Fonte: https://www.emdat.be/sites/default/files/adsr_2016.pdf

KOBIYAMA *et al.*, 2006 (apud BERTAZO ET AL, 2012) explicam que o crescente número de desastres está associado a vários fatores, como: mudanças climáticas acentuadas, aumento populacional e a ocupação do solo, associados ao processo de urbanização e industrialização históricos. Os mesmos autores afirmam que, nas áreas rurais, as causas são outras: desmatamentos, queimadas, compactação dos solos e assoreamento dos rios.

Já nas áreas urbanas, os fatores se devem à conservação de calor e poluição do ar, além da impermeabilização dos solos e do adensamento das construções, gerados pelos padrões de acelerada e desordenada ocupação humana em locais de risco (KOBAYAMA *et al.*, 2006 citado por BERTAZO ET AL, 2012). Entre 1970 e 2010, por exemplo, a proporção da população que vivia em bacias hidrográficas sujeitas a inundações aumentou 114%; já em regiões costeiras, expostas à ciclones, o aumento foi de 192%. (UN, Rio +20, 2012).

A par das perdas humanas, o risco de perda econômica também está aumentando demasiadamente. Desde 2000, os desastres custaram mais de 1,4 trilhão de dólares. As perdas anuais subiram para uma média de cerca de 150 bilhões de dólares. A Figura 3 aponta o grau de prejuízos econômicos com os desastres em uma média superior a 150 bilhões de dólares por ano entre 1990 e 2016.

Figura 3 – Número de desastres e soma dos prejuízos: 1990-2016



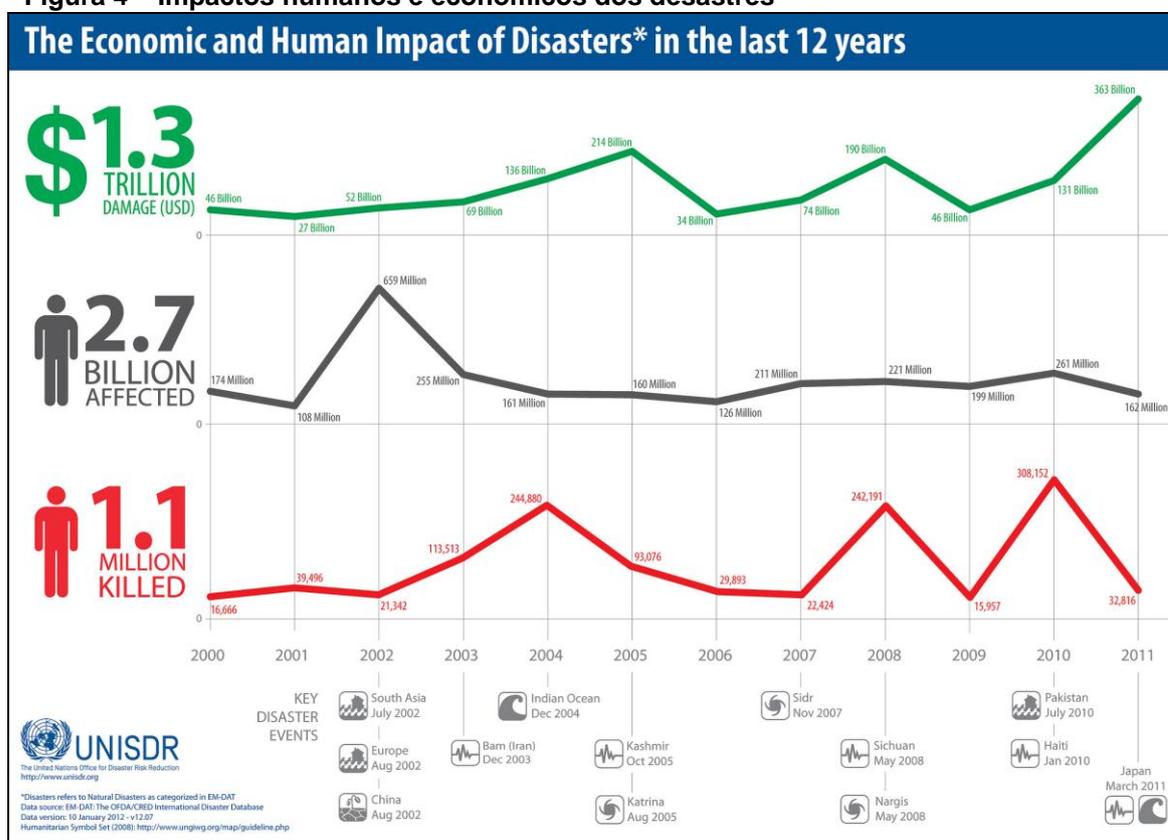
Fonte: https://www.emdat.be/sites/default/files/adsr_2016.pdf

O infográfico da Figura 4 apresenta o resultado da primeira década dos anos 2000 em termos de desastres naturais, relacionando as variáveis de número de mortes, quantidade de pessoas afetadas e prejuízos econômicos produzidos, mostrando ainda, os eventos mais marcantes nessa linha de tempo. Eventos como o tsunami na Ásia em 2004 e o Furacão Katrina nos EUA em 2005 deixaram uma clara mensagem de que não somente os países pobres e em desenvolvimento, mas

também os desenvolvidos estão expostos aos elevados riscos de desastres naturais. (UN, Rio +20, 2012).

Kovács e Spens, 2007 (apud SILVA, 2011, p.8) destacam também o tsunami que atingiu a Ásia em 2004 como ponto de inflexão que marca a maior produção científica na área de logística humanitária. Antes desse desastre, “a logística não recebia a atenção devida, sendo vista simplesmente como uma tarefa secundária dentro das agências humanitárias” (VAN WASSENHOVE, 2006 apud SILVA, 2011, p.8).

Figura 4 – Impactos humanos e econômicos dos desastres



Fonte: <https://www.flickr.com/photos/isdr/6853316682/in/album-7215768015380393/>

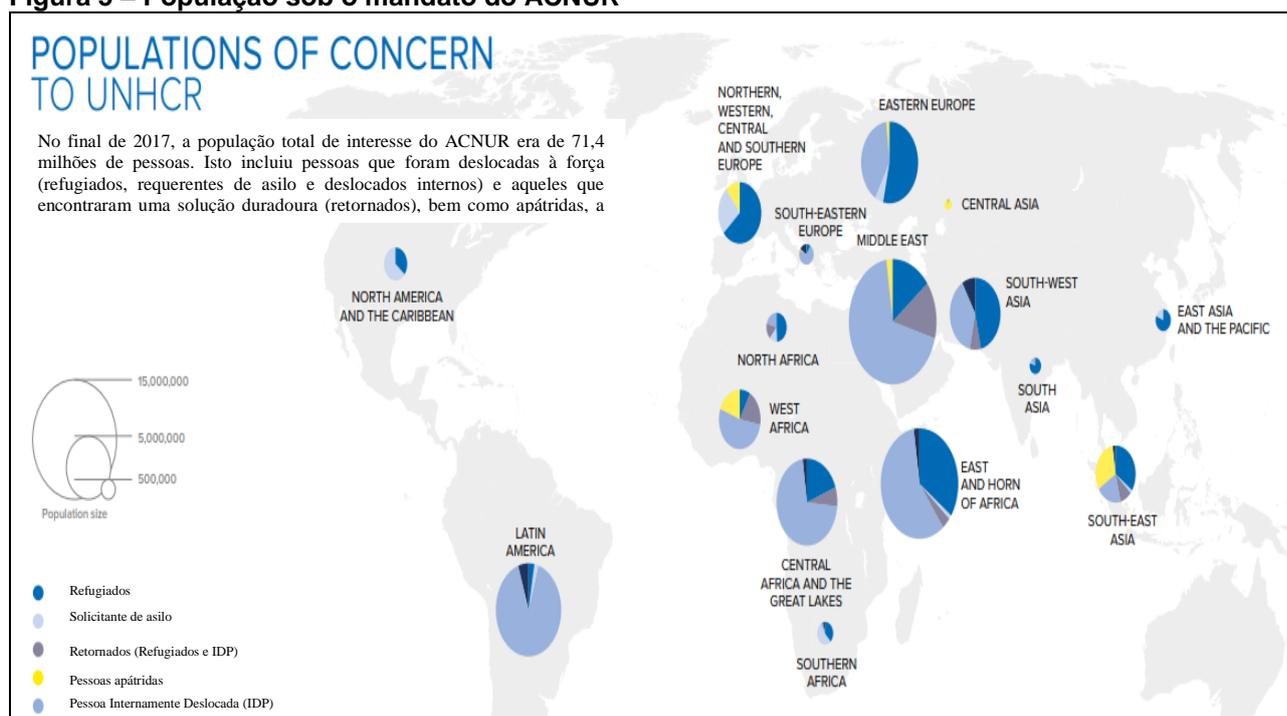
Da mesma forma como os desastres naturais, Silva (2011, p.3) afirma que “crises provocadas pela ação humana, como aquelas decorrentes de atividades terroristas e de guerras, têm efeitos similares sobre as populações”. Esses conflitos deterioram as condições de vida das populações, provocando a carência de materiais e condições básicas, como alimentação e água, incluindo abrigo e segurança.

Nas últimas décadas, os deslocamentos forçados atingiram níveis sem

precedentes. Estatísticas recentes revelam que aproximadamente 22 milhões de pessoas no mundo deixaram seus locais de origem, por causa de conflitos, perseguições e graves violações de direitos humanos, cruzaram uma fronteira internacional em busca de proteção e foram reconhecidas como refugiadas. A população de apátridas (pessoas sem vínculo formal com qualquer país) é estimada em 10 milhões de pessoas.

A maioria das pessoas pode contar com seus países para garantir e proteger seus direitos humanos básicos e sua integridade física e mental. Entretanto, no caso dos refugiados, o país de origem se mostrou incapaz de prover essa garantia. O efeito desses desastres provocados pelo homem sobre a população gera situações de *emergências complexas*. A Figura 5 mostra a visão geral dos diversos tipos de pessoas deslocadas ao redor do mundo:

Figura 5 – População sob o mandato do ACNUR



Fonte: http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2017/pdf/01c_PoC.pdf

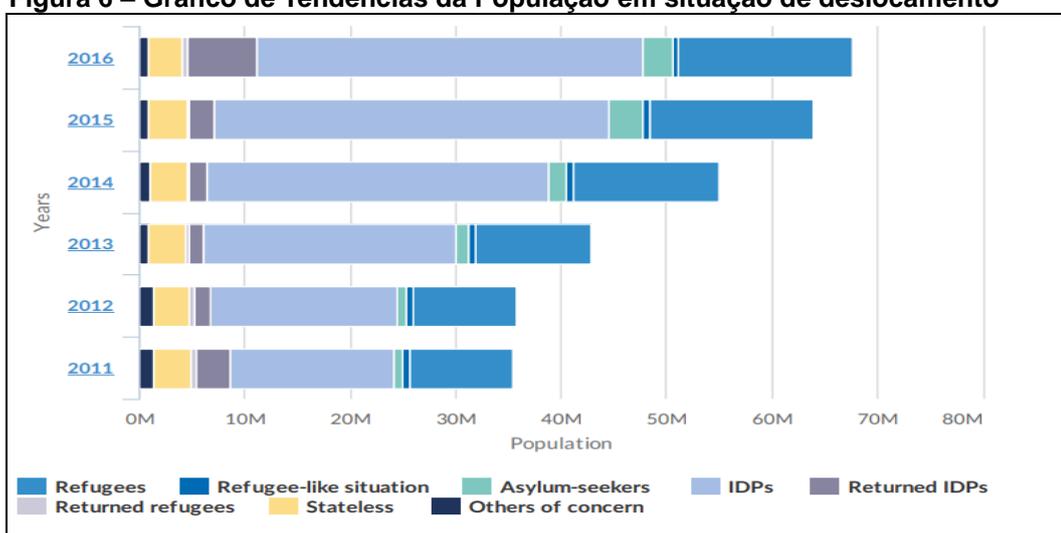
O número de pessoas forçadas a deixar suas regiões de origem devido a conflitos armados, crise, violência generalizada ou perseguição atingiu o recorde de 68,5 milhões em 2017, segundo levantamento divulgado em junho de 2018 pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Trata-se da maior cifra contabilizada pela agência da ONU desde sua fundação, em 1950, e do quinto

recorde consecutivo. São quase 3 milhões a mais do que os 65,6 milhões de deslocados registrados em 2016.

O relatório anual *Tendências Globais*² revela que, dos 68,5 milhões de pessoas deslocadas à força no mundo, 25,4 milhões são refugiados – número superior à população da Austrália. Foram 2,9 milhões a mais do que em 2016 e o maior aumento anual registrado pelo ACNUR. Outros 40 milhões são deslocados internos e 3,1 milhões são solicitantes de refúgio, que ainda aguardam o resultado de seus pedidos.

Segundo o ACNUR, a cada dia, em média, 44,5 mil pessoas se transformam em novos deslocados. Ao mesmo tempo, muitas outras pessoas retornaram para seus países ou áreas de origem para tentar reconstruir suas vidas. De acordo com Filippo Grandi³, 70% dos deslocados forçados vêm de apenas dez países, "significa que, se houvesse soluções para os conflitos naquelas nações, o número global poderia começar a cair, mas não vimos nenhum sinal de progresso na hora de forjar a paz em nenhum destes dez estados"⁴. A figura 6 mostra a tendência de crescimento da crise de deslocados no mundo.

Figura 6 – Gráfico de Tendências da População em situação de deslocamento



Fonte: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/poptrend-chart.pdf>

² Disponível em:

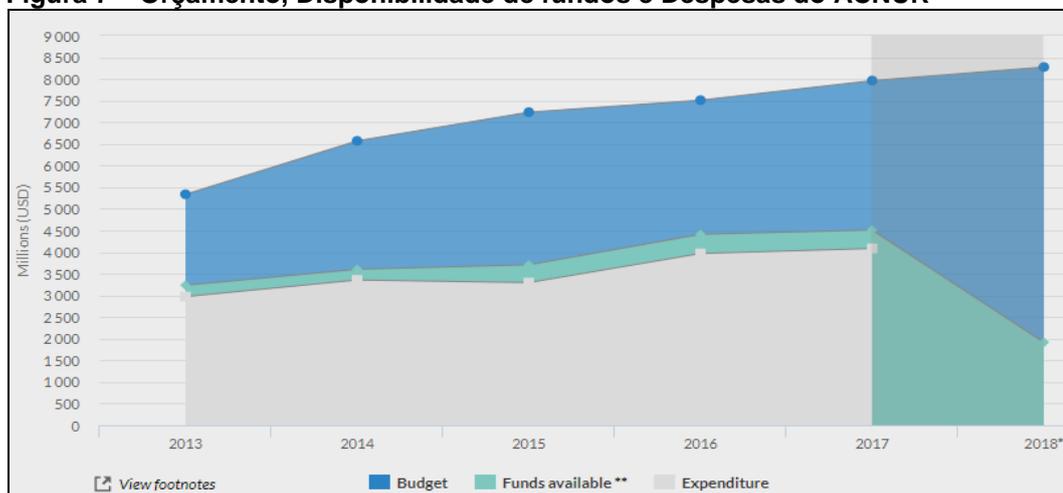
https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/Global_Trends_Forced_Displacement_in_2017/TendenciasGlobales_2017_web.pdf

³ Alto-comissário das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (UNHCR na sigla em inglês).

⁴ Reportagem da agência *Deutsche Welle* - emissora internacional da Alemanha. Disponível em: <http://www.dw.com/pt-br/mundo-tem-recorde-de-pessoas-deslocadas/a-44286125>. Acessado em 19Jun2018 às 21:21.

O impacto econômico decorrente de todo o esforço de ajuda humanitária a essas populações vulneráveis é apresentado na Figura 7, abaixo, na qual se observa que os valores ultrapassam os 3 bilhões de dólares ao ano.

Figura 7 – Orçamento, Disponibilidade de fundos e Despesas do ACNUR



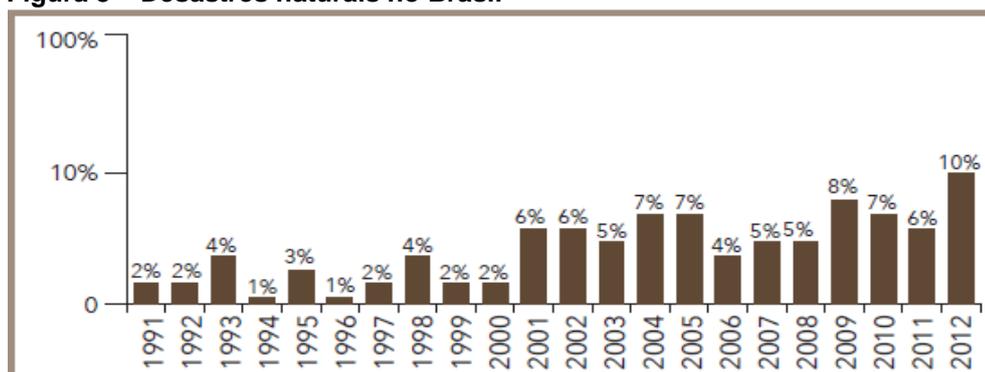
Fonte: <http://reporting.unhcr.org/financial#tabs-financial-budget>

2.1.2 Panorama de crises humanitárias no Brasil

No Brasil, as ocorrências de desastres, em especial os de origem natural, coincidem com a deterioração das condições de vida nas cidades. Em menos de um século, houve um crescimento significativo da população urbana em consequência da inversão no tipo de ocupação do território, já que uma maioria que vivia no meio rural passou a viver no meio urbano.

Essa realidade pode ser verificada com o aumentado número de ocorrências, danos e prejuízos registrados ao longo dos anos. Destaca-se inicialmente, o aumento do número de registros de desastres na década de 2000 e nos anos 2010, 2011 e 2013, como ilustra a Figura 8, a seguir:

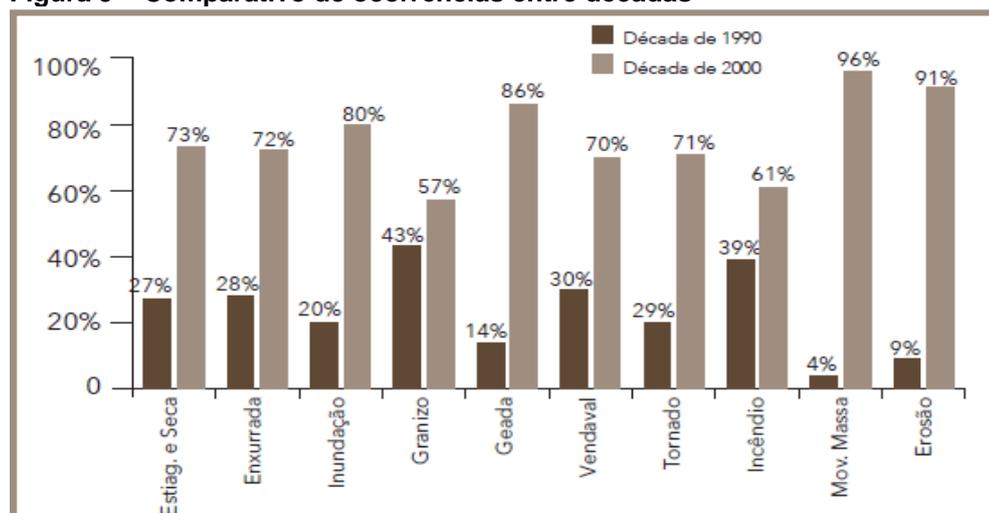
Figura 8 – Desastres naturais no Brasil



Fonte: Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/BRASIL.pdf>

Os dados corroboram o discurso frequente sobre o aumento da ocorrência de desastres onde, do total de 38.996 registros, 8.515 (22%) ocorreram na década de 1990; 21.741 (56%) ocorreram na década de 2000; e apenas nos anos de 2010, 2011 e 2012 este número já soma 8.740 (22%). A figura 9 demonstra esse aumento significativo de ocorrências de desastres no Brasil a partir da década de 2000.

Figura 9 – Comparativo de ocorrências entre décadas



Fonte: Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/BRASIL.pdf>

Segundo o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais⁵, os desastres que mais afetam o território brasileiro são: seca e estiagem, inundação brusca, inundação gradual, vendaval e/ou ciclone e granizo. Todas essas ocorrências de desastres naturais encontram-se especializadas na Figura 10, abaixo, com a exposição de uma “nuvem de pontos” que permite visualizar a distribuição relativa do total de eventos registrados em cada município brasileiro, considerando todos os tipos de desastres.

Na Região Norte as maiores frequências concentram-se nos estados do Pará e no Amazonas, mais especificamente na porção central desses dois estados. No Nordeste, a mancha de recorrência engloba a maior parte dos estados da região, com exceção do Maranhão e do oeste baiano. A Região Centro-Oeste é a que apresenta áreas com menos frequência, concentrando-se apenas no noroeste e centro sul do Estado do Mato Grosso e no sul do Estado do Mato Grosso do Sul. No Sudeste do País, o norte mineiro, o norte do Rio de Janeiro, bem como praticamente

⁵ A partir dos dados disponíveis dos desastres naturais ocorridos entre 1991 a 2012, a realidade brasileira foi analisada pelo Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (CEPED), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que processou cerca de 39.000 registros e produziu o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/BRASIL.pdf>.

todo o Estado do Espírito Santo apresentam-se como áreas de maior frequência de desastres. No Sul brasileiro, as maiores frequências abrangem o Estado do Paraná, quase a totalidade da porção centro norte do Estado do Rio Grande do Sul e, praticamente a extensão territorial do Estado de Santa Catarina.

Figura 10 – Mancha do total de desastres no Brasil de 1991 a 2012

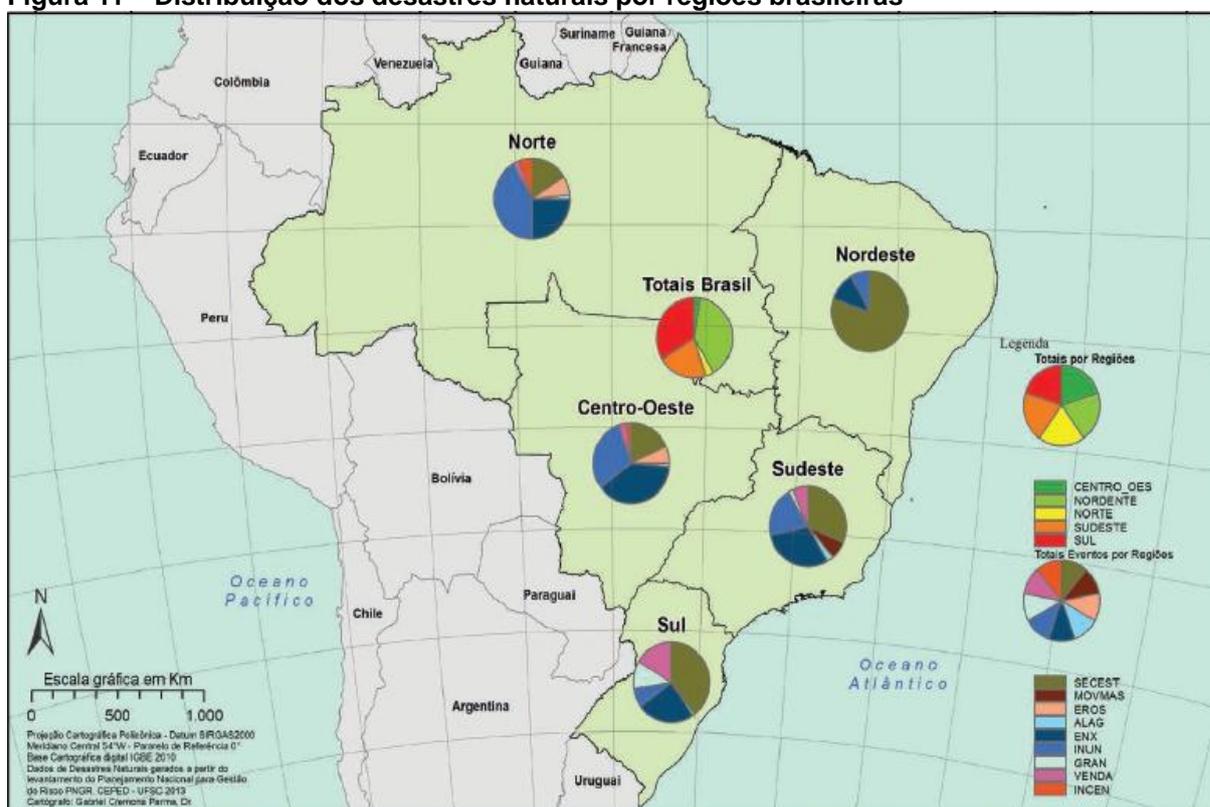


Fonte: Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/BRASIL.pdf>

De acordo com o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais em cada região do Brasil há percentuais distintos para as tipologias de desastres mais recorrentes, conforme expressos na Figura 11, *infra*, e explicados a seguir. Na Região Norte, a maior recorrência de desastres está relacionada ao regime pluviométrico apresentando os maiores percentuais relativos a inundações e enxurradas, com 66,4%. As estiagens e secas enquadram-se como terceira tipologia mais recorrente na região, com 15,8% dos registros. Nessa Região, as fortes chuvas são mais intensas e frequentes nos meses de novembro a março, devido à forte atividade convectiva. Os fenômenos de estiagem e seca são influenciados pelo fenômeno El Niño, somado ao aquecimento do Atlântico Tropical Norte, que desfavorece a incidência das precipitações pluviométricas nos tributários no norte brasileiro (MARENGO; NOBRE, 2009). Na Região Nordeste a grande maioria dos registros é relativa a episódios de estiagens e secas, correspondente a 78,4% do total. Os

percentuais restantes correspondem aos desastres por enxurrada e inundação com 11,6% e 7,9%, respectivamente. A Região Centro-Oeste apresentou maior número de registros das tipologias relacionadas aos fenômenos pluviométricos, com percentuais distintos, sobressaindo os desastres por enxurradas e inundações, com 38% e 30% dos casos, respectivamente. O Sudeste brasileiro apresenta grande parte das ocorrências relacionadas a estiagens e secas, com 31%, enxurradas, com 30%, e inundações, com 20% dos totais registrados. Episódios de movimentos de massa e vendavais representam, respectivamente, 6,8 e 6,4% dos registros. Na Região Sul, os eventos extremos relacionados ao regime pluviométrico também prevalecem sobre os demais tipos de desastres. As estiagens e secas são responsáveis por 38,7% do total de ocorrências registradas, seguidas de enxurradas, com 23,7%. Os vendavais representam a terceira tipologia de desastres mais recorrentes na região, com 16,1%. Historicamente, a Região Sul é marcada não somente pela ocorrência de grandes desastres, mas também pela frequência e variedade de eventos adversos, inclusive pela ocorrência de fenômenos atípicos, como no caso do Furacão Catarina.

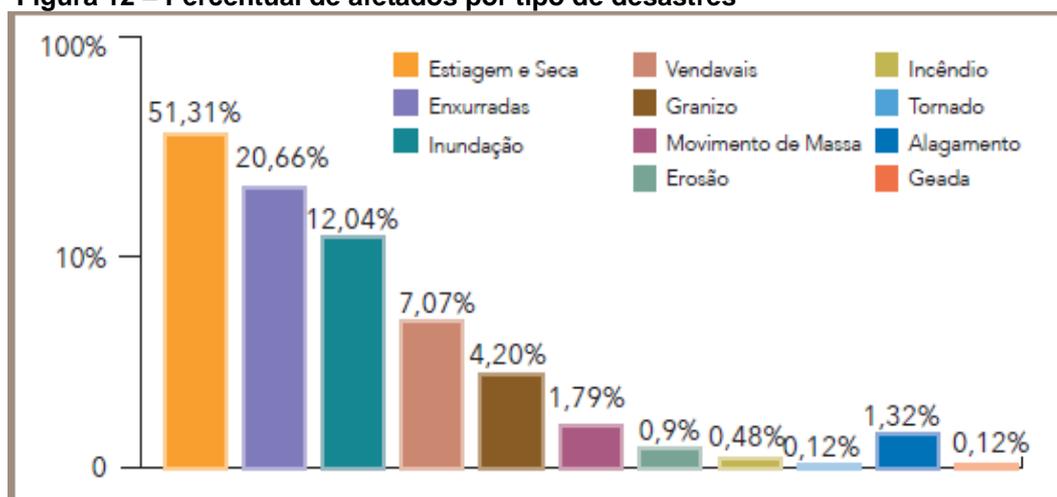
Figura 11 – Distribuição dos desastres naturais por regiões brasileiras



Fonte: Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/BRASIL.pdf>

Outro aspecto importante a ser observado, a fim de identificar os períodos e regiões mais críticos para cada tipo de desastre, é a distribuição dos danos humanos. Na Figura 12, do total de afetados (126.926.656) apontado no referido Atlas, estiagem e seca é o desastre que mais afeta a população brasileira, por ser mais recorrente, com 51% do total de registros; seguido de enxurrada, com 21%; e inundação, com 12%.

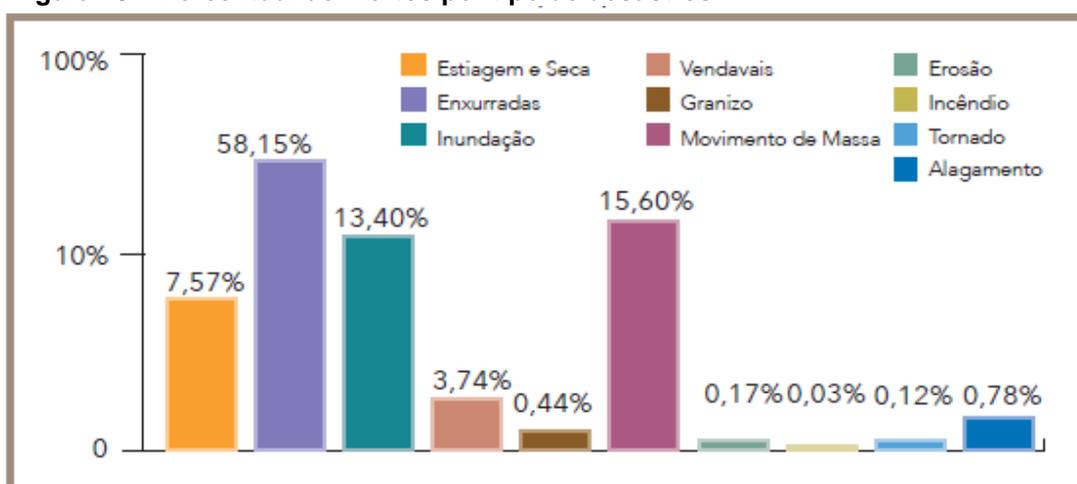
Figura 12 – Percentual de afetados por tipo de desastres



Fonte: Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/BRASIL.pdf>

Além de ocupar o 2º lugar em afetação, enxurrada é também o tipo de desastre que causou o maior número de mortes, ou seja 58,15% do total; seguido dos movimentos de massa, com 15,60%, conforme apresenta a Figura 13. Comparando os dados em relação às inundações em ambos os gráficos, vê-se que este tipo de desastre ocupa a terceira posição, tanto em afetação quanto em mortes.

Figura 13 – Percentual de mortos por tipo de desastres



Fonte: Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/BRASIL.pdf>

2.2 TIPOLOGIA E CLASSIFICAÇÃO DE DESASTRES NATURAIS

Existem diversos conceitos e termos relacionados à gestão de riscos e desastres. A publicação “2009 UNISDR - *Terminology Disaster Risk Prevention*”⁶, desenvolvida pelo Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres (UNISDR) contém definições básicas sobre a redução do risco de desastres com a finalidade de promover um entendimento comum sobre o assunto para uso do público, autoridades e profissionais. Para este Órgão das Nações Unidas, define-se desastre como sendo “uma ruptura grave do funcionamento de uma comunidade ou uma sociedade, envolvendo perdas generalizadas de recursos humanos, materiais, econômicas e ambientais, que excede a capacidade da comunidade ou sociedade afetada de lidar com ela utilizando seus próprios recursos.”

O termo “desastre” possui diferentes concepções, mas, invariavelmente, os conceitos fazem referência a pelo menos um desses fatores: ameaça⁷, vulnerabilidade⁸, risco⁹, exposição e capacidade de resposta. No Brasil, o governo federal adota diversos conceitos relacionados a desastres definidos pela Instrução Normativa nº 2, de 20 de dezembro de 2016, do Ministério da Integração Nacional. Segundo este normativo, DESASTRE é o resultado de eventos adversos, naturais, tecnológicos ou de origem antrópica, sobre um cenário vulnerável exposto a ameaça, causando danos¹⁰ humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. Estes eventos podem ser classificados¹¹ segundo a sua intensidade (variam do nível I ao IV), evolução (desastre súbito, gradual e por somação de efeitos parciais) e origem (naturais, humanos e mistos).

No Brasil, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração, órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, adota a Classificação Brasileira de Desastres (COBRADE¹²),

⁶ Disponível em: https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.

⁷ Evento em potencial, natural, tecnológico ou de origem antrópica, com elevada possibilidade de causar danos humanos, materiais e ambientais e perdas socioeconômicas públicas e privadas.

⁸ Exposição socioeconômica ou ambiental de um cenário sujeito à ameaça do impacto de um evento adverso natural, tecnológico ou de origem antrópica.

⁹ Potencial de ocorrência de evento adverso sob um cenário vulnerável.

¹⁰ Resultado das perdas humanas, materiais ou ambientais infligidas às pessoas, comunidades, instituições, instalações e aos ecossistemas, como consequência de um desastre

¹¹ Maiores esclarecimentos, consultar o GLOSSÁRIO DE DEFESA CIVIL ESTUDOS DE RISCOS E MEDICINA DE DESASTRES. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/defesacivil/publicacoes>

¹² Anexo V da Instrução Normativa, nº 2 de 20 de dezembro de 2016 do Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/defesacivil/publicacoes>.

correspondente à classificação dos desastres constante do Banco de Dados Internacional de Desastres (EM-DAT) e a respectiva simbologia. Segundo essa codificação, os desastres são divididos em naturais e tecnológicos. Os naturais são subdivididos nos seguintes grupos: geológico, hidrológico, meteorológico, climatológico e biológico. Já os tecnológicos, subdividem-se em: desastres relacionados a substâncias radioativas, desastres relacionados a produtos perigosos, desastres relacionados a incêndios urbanos, desastres relacionados a obras civis e desastres relacionados a transporte de passageiros e cargas não perigosas.

Van Wassenhove (apud SILVA, 2011, p.12) definiu desastres como sendo “uma perturbação que afeta fisicamente um sistema e ameaça suas metas e prioridades”. O autor complementa propondo uma classificação para eles, em termos de origem e rapidez de impacto, como descreve a Tabela 1.

Tabela 1 – Tipologia de Desastres

	Natural	Provocado pelo homem
Início repentino	Terremoto Furacão Tornado	Ataque terrorista Golpe de estado Vazamento de produto químicos
Início lento	Fome Seca Pobreza	Crise política Crise de refugiados

Fonte: VAN WASSENHOVE, 2006 apud SILVA, 2011, p.12

2.3 CARACTERIZAÇÃO DA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA

2.3.1 Generalidades

Com a tendência crescente da ocorrência de catástrofes e seu consequente impacto econômico e social, faz-se necessária uma atuação mais célere, e esforços de ajuda humanitária melhor coordenados para prover às populações afetadas o socorro e assistência de que precisam (ERGUN ET AL, 2007 apud SILVA, 2011, p.4). A tempestividade na entrega precisa de bens e serviços essenciais para a sobrevivência sempre foi um fator crítico de sucesso para uma resposta efetiva (BOIN ET AL, 2010 apud SILVA, 2011, p.4). Uma logística, portanto, ágil e flexível, é capaz de minimizar as consequências dos desastres e salvar mais vidas. Esta resposta efetiva está atrelada à eficácia da cadeia de suprimentos e de seus sistemas de gestão (BERESFORD e PETTIT, 2009 apud SILVA, 2011, p.4).

“Desastres de início repentino têm um maior impacto na infraestrutura local” (LONG e WOOD, 1995 apud SILVA, 2011, p.13) e, devido à sua rapidez, requerem uma resposta extremamente rápida. Van Wassenhove (apud SILVA, 2011, p.13) afirma que a velocidade e a agilidade são estratégicas no início de uma resposta humanitária, em detrimento à eficiência de custos, tendo em vista que as primeiras 72 horas são cruciais no desempenho de operações humanitárias. Nesse caso, identificar gargalos e avaliar as possibilidades de uso da infraestrutura remanescente após o sinistro é um grande desafio para a logística humanitária (KOVÁCS e SPENS, 2009 apud SILVA, 2011, p.13). “Os primeiros 90 a 100 dias tornam-se uma mistura entre ser eficaz para ajudar as pessoas e fazer isso a um custo razoável.” (VAN WASSENHOVE, 2006 apud SILVA, 2011, p.13).

“Por outro lado, é mais fácil prever e se preparar para desastres de início lento.” (KOVÁCS e SPENS, 2009 apud SILVA, 2011, p.13). “No entanto, como eles recebem muito menos atenção na mídia e, portanto, menos doações, as restrições financeiras são muito maiores.” (VAN WASSENHOVE, 2006 apud SILVA, 2011, p.13). “O papel da logística humanitária, nesse caso, é criar, com os recursos disponíveis, um ambiente propício para a reconstrução, além de atender às necessidades básicas das pessoas afetadas.” (KOVÁCS e SPENS, 2007 apud SILVA, 2011, p.13).

A logística humanitária é crucial para a eficácia e rapidez de resposta para as grandes ações humanitárias, tais como prover saúde, alimentação, abrigo, água e saneamento. Se acrescentarmos a isso aquisição e transporte, a logística pode ser uma das partes mais caras da etapa de resposta. Van Wassenhove (2006) estimou que cerca de 80% das despesas de ONGs em operações humanitárias estão relacionadas com logística. (apud HEASLIP e BARBER, 2016).

Dessa forma, a logística lida com controle de materiais e serviços através da cadeia de abastecimento, desde a eficácia dos fornecedores e prestadores de transporte até os custos e prazos de resposta, considerando-se a adequação dos bens doados e a gestão da informação. Assim, a logística é fundamental para o desempenho das atuais e futuras operações e programas humanitários (THOMAS e KOPCZAK, 2005 apud SILVA, 2011, p.4).

“O setor de ajuda humanitária também pode ser visto como uma indústria global, pois movimenta bilhões de dólares por ano (KOVÁCS e SPENS, 2007)”. (SILVA, 2011, p.4). Conforme Long e Wood (apud SILVA, 2011, p.5), considerando

apenas a ajuda em forma de alimentos, cinco bilhões de dólares foram movimentados em 1991, provocando um impacto considerável na indústria global de alimentos e transporte.

Para Kovács e Spens (apud SILVA, 2011, p.14) os desafios da logística humanitária passam pelas variações das causas, dos efeitos e da dimensão das catástrofes, bem como das organizações envolvidas na mitigação e/ou prestação de socorro. Os autores classificam os desafios encontrados pela logística humanitária entre tipos, fases e organizações:

Tipos: os vários tipos de desastres relacionam-se a diferentes regiões geográficas. A maior ou menor previsibilidade desses eventos, e se serão mais ou menos complexos, dependerá desse fator geográfico, de sua origem (natural ou provocado pelo homem) e de sua natureza (geológico, climatológico, crise política grave, etc.).

Fases: “as diferentes fases do desastre são determinantes do modal que será utilizado (geralmente pelo ar nos primeiros momentos após o desastre e por rodovia durante a reconstrução) e das organizações que estarão envolvidas.” (KOVÁCS e SPENS, 2009 apud SILVA, 2011, p.14).

Organizações: as organizações de ajuda humanitária variam em termos de tamanho, presença local e papel. Daí decorre que, os tempos de resposta ao desastre e os limites de capacidade operacional são diferentes. (SILVA, 2011, p.14) “Além disso, as organizações competem por fontes de financiamento e atenção na mídia, tornando a colaboração entre elas ainda mais difícil.” (KOVÁCS e SPENS, 2009 apud SILVA, 2011, p.14).

Em face desses desafios, a logística humanitária requer processos para o gerenciamento do fluxo de materiais, informação e recursos financeiros (ERNST, 2003 apud SILVA, 2011, p.14). Contudo, estudiosos consideram que as práticas logísticas adotadas pelas organizações de ajuda humanitária estão muito atrasadas, lembrando “o setor privado de 15 a 20 anos atrás, quando a logística não era reconhecida como uma função importante e acabava recebendo poucos investimentos”. (VAN WASSENHOVE, 2006; THOMAS e KOPCZAK, 2005 apud SILVA, 2011, p.14).

2.3.2 Conceito de Logística humanitária

A definição utilizada pelo *Council of Supply Chain Management Professionals* (CSCMP) para o termo logística é:

O processo de planejar, executar e controlar procedimentos para o transporte e armazenagem eficientes e eficazes de mercadorias, incluindo serviços e informações relacionadas, do ponto de origem até o ponto de consumo com o intuito de atender aos requisitos dos clientes. Esta definição inclui movimentos de entrada e saída, interna e externa.¹³

Atualmente, este conceito de logística foi encampado pela definição de *Supply Chain Management – SCM* (Gestão da Cadeia de Suprimento – GCS), devido o seu escopo mais amplo, retratando melhor o alcance das atividades desempenhadas.

Pires (*apud* ISAACODETTE E MORGADO, 2011, p.5) apresenta o conceito de Gestão da Cadeia de Suprimento do *Global Supply Chain Forum*, que é um grupo de pesquisa nos EUA que tem se reunido anualmente com o intuito de colaborar com a teoria e prática em GCS:

Gestão da cadeia de suprimento é a integração dos processos de negócios desde o usuário final até os fornecedores primários que providenciam produtos, serviços e informações que adicionam valor para os clientes e *stakeholders*¹⁴.

“Para o setor de ajuda humanitária, a logística é formada pelos processos e sistemas envolvidos na mobilização de recursos, habilidades e conhecimento com o objetivo de ajudar pessoas vulneráveis afetadas por desastres (VAN WASSENHOVE, 2006, p.476 *apud* SILVA, 2011, p.11).

Neste mesmo viés, Thomas e Kopczak (*apud* SILVA, 2011, p.11) formalmente definem a logística humanitária como:

O processo de planejar, implementar e controlar de forma eficiente o fluxo e o armazenamento de bens, materiais e informações relacionadas do ponto de origem até o ponto de consumo, com o intuito de aliviar o sofrimento de pessoas em situações vulneráveis.

“Essa definição ampla permite que a logística humanitária seja utilizada como um termo abrangente para um conjunto misto de operações (KOVÁCS e SPENS, 2007, *apud* SILVA, 2011, p.11). Esta definição assemelha-se ao escopo que os profissionais de logística estão creditando à Gestão da Cadeia de Suprimento, que neste caso apenas restringe-se ao foco da atividade de ajuda humanitária.

¹³ Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/cscmp-glossary.pdf>

¹⁴ Palavra que representa no mundo empresarial o grupo de interessados no sucesso do negócio, como os proprietários, acionistas, funcionários, prestadores de serviços, beneficiários da renda e dos impostos gerados pelo negócio.

2.3.3 Principais Aspectos da Logística Humanitária

Na cadeia de suprimento humanitária, formada após a ocorrência de um desastre, um elemento crítico é o tempo, haja vista a prioridade urgente de maximizar o serviço, visando a redução do sofrimento humano, como fornecimento de comida, água e abrigo, apoio de saúde, criação de infraestrutura temporária, etc., em um cenário financeiro restrito. (SILVA, 2011, p.17). Por essas razões, “situações como estas precisam considerar estratégias de antecipação aos eventos, pois as cadeias de suprimentos precisam ser ágeis, adaptáveis e alinhadas.” (VAN WASSEHNOVE, 2006, p.486 apud SILVA, 2011, p.11).

As cadeias de suprimento humanitárias são normalmente instáveis, (OLORUNTOBA e GRAY, 2006 apud SILVA, 2011, p.17), além de serem temporárias (JAHRE ET AL, 2009 apud SILVA, 2011, p.17), pois são direcionadas para um evento e em seguida desfeitas. “Os desafios logísticos encontrados em operações humanitárias impõem maiores restrições gerenciais.” (MURRAY, 2005 apud SILVA, 2011, p.17). Geralmente, a logística humanitária atua em locais com a infraestrutura devastada, impedindo ou dificultando não raro o emprego do modal aéreo e terrestre para alcançar a área atingida (MURRAY, 2005 apud SILVA, 2011, p.18). Além disso, em zonas de conflito, por exemplo, forças rebeldes podem tentar obstruir a passagem de materiais (MURRAY, 2005 apud SILVA, 2011, p.18), dificultando também o escoamento de fluxos de materiais e de informação e ensejando a atuação do componente militar para as ações de proteção.

Thomas e Kopczak (apud SILVA, 2011, p.18) identificaram outros cinco desafios comuns que a logística humanitária enfrenta: (1) falta de reconhecimento da importância da logística; (2) falta de pessoal profissional; (3) uso inadequado de tecnologia, (4) falta de aprendizagem institucional e (5) colaboração limitada entre as agências.

Para Banomyong, Beresford e Pettit (apud SILVA, 2011, p.18), o maior nível de complexidade na gestão das operações humanitárias ocorre, prioritariamente, devido ao número maior de parceiros e atores na cadeia, além de maiores conexões horizontais e verticais. A falta de reconhecimento da importância estratégica da logística se deve principalmente ao foco no curto prazo e a pressão dos próprios doadores. A logística, vista apenas como uma função de apoio e suporte, acaba por não receber a devida atenção gerencial e investimento em sistemas e processos,

que permitiriam reduzir despesas ou realizar operações de forma mais eficaz no longo prazo. (THOMAS e KOPCZAK, 2005 apud SILVA, 2011, p.18).

“Com relação ao desenvolvimento de recursos humanos, aqueles que optam por uma carreira em agências de ajuda humanitária são, geralmente, movidos pelo desejo de ajudar e fazer o bem ao próximo.” (THOMAS e KOPCZAK, 2005 apud SILVA, 2011, p.18). Thomas e Kopczak (apud SILVA, 2011, p.18) afirmam que tais pessoas atingiram suas valiosas habilidades logísticas por tentativa e erro, através da experiência em vários desastres durante várias décadas, e que pouco se deve à educação profissional formalizada. “Devido à intensidade dos esforços de assistência, à alta rotatividade e à natureza da resposta a catástrofes, é criado um ambiente onde a falta de aprendizagem institucional é comum.” (THOMAS e KOPCZAK, 2005 apud SILVA, 2011, p.18). “A taxa de rotatividade de emprego nas agências humanitárias é estimada em cerca de 80% por ano.” (THOMAS e KOPCZAK, 2005 apud SILVA, 2011, p.18).

Devido a importância da informação correta e oportuna na área logística, a Tecnologia de Informação é extensamente utilizada para rastrear bens em cadeias de suprimentos comerciais por proporcionar a segurança, agilidade e precisão do fluxo de informações, permitindo a tomada de decisões. Nas cadeias humanitárias, no entanto, poucas são as agências que utilizam a tecnologia de uma forma mais profunda. De acordo com Thomas e Kopczak (apud SILVA, 2011, p.18), 74% das pessoas que atuaram na área de logística durante as operações referentes ao tsunami que atingiu a Ásia em 2004 utilizavam tabelas Excel ou processos manuais para atualizações e rastreamento de bens.

Finalmente, a colaboração limitada entre as agências talvez a questão mais severa no contexto da ajuda humanitária. É comum a disputa pelas doações, em vez de colaborarem entre si para prestar a melhor assistência às vítimas, pois o consumidor das cadeias de suprimento humanitárias não é aquele que sustenta a agência financeiramente. O verdadeiro “cliente” das agências humanitárias são os doadores, e não os beneficiários (OLORUNTOBA e GRAY, 2006 apud SILVA, 2011, p.18). As agências terminam focando naquelas ações de maior visibilidade perante aos doadores, como provisão de alimentos e medicamentos, em detrimento da aquisição de equipamentos como empilhadeiras e sistemas computacionais, que melhorariam o fluxo de materiais, mas não possuem o mesmo apelo.

(OLORUNTOBA e GRAY, 2006 apud SILVA, 2011, p.18). A pressão deste grupo de interesse afeta substancialmente a eficácia e eficiência das operações humanitárias.

“Outra questão importante é a dificuldade de antecipação aos eventos devido à alta variabilidade da demanda. Como os desastres são imprevisíveis, a demanda por ajuda pode surgir a qualquer momento, local e em qualquer escala”. (MURRAY, 2005 apud SILVA, 2011, p.18). As organizações humanitárias praticamente precisam construir suas cadeias instantaneamente e correr contra o relógio para que os suprimentos cheguem o mais rápido possível aos beneficiários, já que o tempo pode determinar a diferença entre vida e morte.

Além disso, outra dificuldade comum é lidar com doações inapropriadas, a perecibilidade dos produtos e produtos fora da validade, que forçam muitas agências levarem consigo incineradores para destruir os itens indesejados que podem atrapalhar o fluxo de materiais (MURRAY, 2005 apud SILVA, 2011, p.18).

Na Tabela 2 abaixo, encontram-se organizadas e resumidas as principais características da logística humanitária, segundo os aspectos supra abordados.

Tabela 2 – Resumo das principais características da Logística Humanitária

Aspectos	Principais Características Logística Humanitária
Objetivo	Organizar a cadeia de suprimento e assistência humanitária em regiões afetadas por desastres.
Elemento Crítico	Tempo.
Duração	Cadeias de suprimento humanitárias são temporárias.
Recursos	Alta taxa de <i>turnover</i> (rotatividade), restrição de recursos financeiros e infraestrutura destruída.
Relação com Clientes	Beneficiários da ajuda não são os que geram receita, o financiamento depende de recursos do governo, no caso dos órgãos públicos, e de doações, no caso das ONGs.
Gestão do Fornecimento	Como os desastres são imprevisíveis, a gestão do fornecimento se torna mais complexa.
Utilização de Tecnologia	Muito limitado, já que investimentos em tecnologia são reduzidos devido ao foco no curto prazo.
Busca por Melhoria	Defasagem de 15 a 20 anos em relação à logística empresarial. Investimentos são reduzidos.

Fonte: adaptado pelo autor de SILVA, 2009, p. 21.

2.4 A CADEIA DE SUPRIMENTO HUMANITÁRIA

Uma cadeia de suprimento tem muitos elos, tais como: os fornecedores, os prestadores de serviços e os clientes, e começa com as matérias-primas não

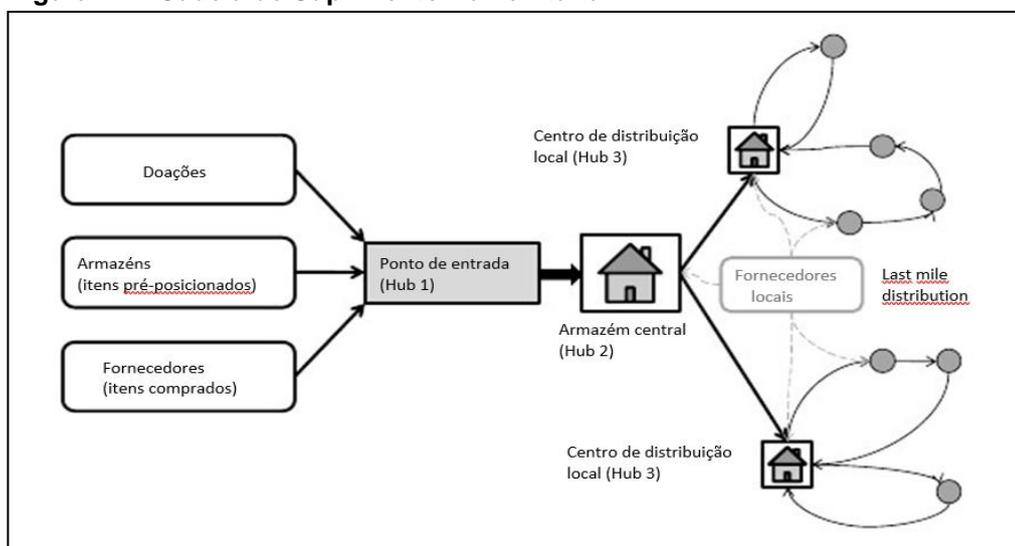
processadas e termina com o cliente final, usando os produtos acabados. Em todo esse processo logístico ocorrem diversos intercâmbios materiais e informacionais¹⁵.

Particularizando, as cadeias de suprimentos humanitárias são, porém, aquelas que necessitam de maior rapidez, adaptabilidade e flexibilidade para serem capazes de reduzir ao mínimo o tempo de resposta ao evento no sentido de aliviar o sofrimento das vítimas. (THOMAS e KOPCZAK, 2005 apud SILVA, 2011, p.24). Tais cadeias de suprimento, no entanto, necessitam de investimentos em setores críticos como recursos humanos e tecnologia de informação. (SILVA, 2011).

Nas cadeias de suprimento humanitárias, assim como nas comerciais, fluxos de materiais transitam pela cadeia em etapas – de curta ou longa distância – até chegarem ao consumidor final (BEAMON e BALCIK, 2008 apud SILVA, 2011, p.25).

Numa visão mais detalhada, os suprimentos têm as seguintes origens: estoques preposicionados em depósitos, aquisições feitas de fornecedores e doações de comida e outros itens de necessidade. A estrutura da cadeia de suprimentos com relação a seus fluxos físicos descrita por Beamon e Balcik (apud SILVA, 2011, p.25) está resumida na Figura 14.

Figura 14 – Cadeia de Suprimento Humanitária



Fonte: SILVA, 2011, p.25

Estes materiais chegam a um armazém centralizador principal (*Hub 1*) – geralmente localizado próximo a um porto ou aeroporto. (BEAMON e BALCIK, 2008

¹⁵ Definição de *Supply Chain*, disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/cscmp-glossary.pdf>

apud SILVA, 2011, p.25). A partir daí os suprimentos são enviados para um segundo depósito (*Hub 2*), em geral localizado em uma cidade grande, onde são armazenados, classificados e transferidos para os centros de distribuição locais (*Hub 3*). E, por último, os itens são distribuídos para quem os necessita. (BEAMON e BALCIK, 2008 apud SILVA, 2011, p.25). Os fornecedores locais também podem adquirir materiais e enviá-los para os armazéns (*Hubs 2 e 3*) ou ainda serem distribuídos diretamente para a população afetada (BEAMON e BALCIK, 2008 apud SILVA, 2011, p.25).

Essa estrutura escalonada é importante por três motivos principais:

- a. Gerenciar estoques de forma mais eficiente (OLORUNTOBA e GRAY, 2006 apud SILVA, 2011, p.35);
- b. Separar as doações que não são apropriadas daquelas que devem ser encaminhadas às vítimas do desastre (LONG e WOOD, 1995 apud SILVA, 2011, p.35); e
- c. Transferir a carga para modais mais adequados dando continuidade à distribuição até o beneficiário (MURRAY, 2005 apud SILVA, 2011, p.35).

O desenho da cadeia de suprimentos humanitária, sugerido acima, destaca a operação de distribuição de materiais até o beneficiário final, mostrando inclusive a parte denominada *last mile distribution* (distribuição final na “última milha”), que se caracteriza por volumes fragmentados, área geográfica dispersa e de difícil acesso, emprego de meios de transporte não usuais como barco, bicicleta, helicóptero, entrega a pé, etc, e por isso mesmo custos maiores). (SILVA, 2011, p.26 e 35).

Existem outros modelos de desenho da cadeia de suprimento humanitária, porém, quando um desastre ocorre há sempre um processo de criação e, posteriormente, um processo de “destruição” da cadeia de suprimentos, haja vista o seu caráter temporário. (SILVA, 2011, p.28). Como o tempo é um elemento crítico, a definição de responsabilidades e a coordenação entre os atores envolvidos são aspectos da maior importância.

Muitos estudos ressaltam a coordenação como o fator mais crítico na preparação e resposta a desastres (BARBAROSGLU ET AL, 2002; SCHOLTENS, 2008; TURNER, 2003 apud SILVA, 2011, p.28). Uma ação coordenada é dependente da colaboração entre os participantes. “Parece óbvia a necessidade de colaborar, já que os atores buscam o mesmo objetivo.” (SCHOLTENS, 2008 apud SILVA, 2011, p.28). Não obstante, em grandes crises, organizações muito díspares

entre si estão atuando, o que é um fator complicador para a boa coordenação (JAHRE ET AL, 2009 apud SILVA, 2011, p.28).

2.5 ATORES DA CADEIA DE SUPRIMENTO HUMANITÁRIA

Diversas organizações participam de uma cadeia de suprimentos humanitária. Kovács e Spens (apud SILVA, 2011, p.28) categorizam os atores dessa rede em seis grupos: (1) doadores; (2) agências de ajuda; (3) outras organizações não-governamentais; (4) governos; (5) forças armadas; e (6) provedores de logística. Estas categorias de atores estão apresentadas na Figura 15.

Figura 15 – Atores da Cadeia de Suprimento Humanitária



Fonte: (SILVA, 2011, p.28)

Detalhando, o grupo dos doadores é formado por fundações, pessoas físicas, pelo setor privado ou mesmo por governos, que em geral fazem doações a organizações empenhadas na ajuda humanitária (KOVÁCS e SPENS, 2007 apud SILVA, 2011, p.28).

As agências humanitárias – ou agências de ajuda – são organizações que se dedicam à prestação de ajuda humanitária (THOMAS e KOPCZAK, 2005 apud SILVA, 2011, p.28), sejam elas organizações governamentais, como a americana *Federal Emergency Management Agency (FEMA)* e a Defesa Civil brasileira; organizações multilaterais, ou seja, entre dois ou mais governos, como as Nações Unidas (ONU); ou ainda organizações não-governamentais (ONGs), como a Médicos Sem Fronteiras (MSF). Apesar de não especificado por Kovács e Spens (apud SILVA, 2011, p.28) o grupo das “outras organizações não-governamentais”,

refere-se por inferência às ONGs de menor porte, locais ou regionais, que também auxiliam na prestação de ajuda.

Os governos envolvidos podem ser do local do desastre, de países vizinhos e/ou de outros países, dependendo da escala (ou do impacto) do desastre, e agem, muitas vezes, através das agências governamentais (KOVÁCS e SPENS, 2007 apud SILVA, 2011, p.28).

Já as Forças Armadas, constituídas por Marinha, Exército e Aeronáutica, possuem capacitações importantes para a ajuda humanitária, como planejamento, comunicação e logística, que será melhor explorado no Capítulo 3, adiante.

Por fim, os provedores de logística são todas aquelas organizações privadas que são fornecedores de bens e serviços para a cadeia de suprimento humanitária, como por exemplo itens de suprimento (alimentação, medicamentos, materiais de apoio diversos, etc) e transporte.

As agências humanitárias, as ONGs e as Forças Armadas, dependendo do caso, costumam ter papel ativo, e são, portanto, os controladores da cadeia. No Brasil, as principais agências de ajuda humanitária são a Defesa Civil e o Corpo de Bombeiros, que estão presentes sempre que um desastre ocorre, porém, tem crescido bastante nos últimos anos o emprego das forças Armadas em apoio a calamidades.

Segundo Thomas e Kopczak (apud SILVA, 2011, p.31), os organismos internacionais de ajuda humanitária podem ser separados em três categorias: (1) entidades das Organizações das Nações Unidas (ONU); (2) organizações internacionais; e (3) organizações não-governamentais globais, que também possuem escritórios em diversos países, mas não são afiliadas com os governos locais.

- Principais órgãos da ONU

- Escritório para Coordenação de Ajuda Humanitária (OCHA – sigla em inglês)¹⁶: O OCHA foi criado em 1991, por meio da Resolução 46/182, como parte do Secretariado das Nações Unidas, cujo propósito foi a de aumentar a capacidade de resposta da ONU a emergências e desastres naturais, estando incluídas as pessoas afetadas em situações de deslocados internos. Esta mesma Resolução cria

¹⁶ <http://www.unocha.org/>

e estabelece o papel do Coordenador de Assistência Emergencial (ERC¹⁷ – sigla em inglês), que trabalha com o Secretário-Geral da ONU e o Comitê Permanente Interagências (IASC – sigla em inglês) a liderança, coordenação e facilitação da assistência humanitária. O OCHA, portanto, é o escritório que fornece suporte ao ERC e ao Secretário-Geral para cumprir as responsabilidades de liderança e coordenação das questões humanitárias. O OCHA desempenha a sua função de coordenação principalmente através do IASC.

- Comitê Permanente Interagências (IASC¹⁸): O IASC é o mecanismo primário para a coordenação interinstitucional relacionada com a assistência humanitária em resposta a desastres e emergências complexas sob a presidência e liderança do Coordenador de Assistência Emergencial (ERC) da ONU. Os membros do IASC são os chefes ou seus representantes designados das agências operacionais da ONU (PNUD, UNICEF, ACNUR, PAM, FAO, OMS, ONU-HABITAT, OCHA e OIM). Além disso, há um convite permanente ao CICV, à FICV, ao ACDH, ao UNFPA, ao Relator Especial sobre os Direitos Humanos dos deslocados e ao Banco Mundial. Os consórcios de ONGs ICVA, InterAction e SCHR também são convidados a participar permanentemente e outras ONGs podem receber convite *ad hoc*. Cabe ressaltar que o IASC é o fórum de coordenação responsável por elaborar as políticas de Cooperação Civil-Militar (CIMIC) e de Coordenação Civil-Militar (CMCoord) no âmbito das Nações Unidas. (AIRES, 2014).

- Todas as agências operacionais da ONU integrantes do IASC

- Principais Organizações Internacionais

- Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV¹⁹): é uma organização independente e neutra que assegura a proteção humanitária e a assistência às vítimas de conflitos armados e de outras situações de violência.

- Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (FICV²⁰): realiza operações de socorro para ajudar vítimas de desastres e combina essa atividade com o fortalecimento da capacidade de suas Sociedades Nacionais afiliadas. O trabalho da Federação concentra-se em quatro áreas essenciais: promoção de valores humanitários, resposta a desastres, preparação para desastres

¹⁷ O ERC é o defensor global das pessoas afetadas por emergências e o principal conselheiro do Secretário-Geral da ONU em todas as questões humanitárias.

¹⁸ <https://interagencystandingcommittee.org/>

¹⁹ <https://www.icrc.org/pt>

²⁰ <https://media.ifrc.org/ifrc/?lang=es>

e assistência à saúde e à comunidade.

- USAID²¹ (Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional): atua nos esforços internacionais de desenvolvimento e humanitários para salvar vidas, reduzir a pobreza, fortalecer a governança democrática e ajudar as pessoas a progredir além da assistência. Trabalha na transformação de famílias, comunidades e países para que possam prosperar nos mais variados setores, seja impedindo a próxima epidemia global, respondendo a um terremoto devastador ou ajudando um produtor a acessar ferramentas para expandir seus negócios.

- Organizações não-governamentais globais (ONGs)

- Comitê Diretivo de Resposta Humanitária (SCHR²² – sigla em inglês): criada em 1972, a SCHR é uma aliança voluntária de nove das principais organizações humanitárias do mundo (Care International, Caritas Internationalis, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, Federação Luterana Mundial, Oxfam Internacional, *Save the Children*, *World Council of Churches*, ACT Alliance, World Vision International) que se reúnem para apoiar a qualidade, responsabilidade e aprendizado em ações humanitárias.

- *Fritz Institute*²³: trabalha em parceria com governos, organizações sem fins lucrativos e empresas para facilitar a adoção das melhores práticas de logística e utilização de tecnologia e promover resposta e recuperação rápidas após desastres.

- Oxfam²⁴: formada por 14 organizações que trabalham nas fases de resposta e recuperação, após desastres naturais e conflitos.

- CARE²⁵: que é uma organização que luta contra a miséria e providencia ajuda pós desastres. O foco da organização é trabalhar com mulheres, pois se acredita que, munidas de recursos, as mulheres são capazes de ajudar suas famílias.

- *World Vision*²⁶: que é uma organização cristã dedicada ao trabalho com crianças, famílias e comunidades para superar a pobreza e a injustiça.

²¹ <https://www.usaid.gov/>

²² <http://www.schr.info/>

²³ <http://www.fritzinstitute.org/index.htm>

²⁴ <https://www.oxfam.org/en>

²⁵ <http://www.care.org/>

²⁶ <https://www.worldvision.org/>

- *Save the Children*²⁷: que é uma organização que se dedica a ajudar crianças em países em desenvolvimento, nos Estados Unidos e após desastres e conflitos
- Médicos Sem Fronteira (MSF²⁸): que é uma organização formada por médicos e jornalistas e está focada na prestação de serviços de saúde para vítimas de desastres.
- *Caritas Internationalis*²⁹: é uma entidade de promoção e atuação social que trabalha na defesa dos direitos humanos, da segurança alimentar e do desenvolvimento sustentável solidário. Existe no Brasil com o nome de Cáritas Brasileira. Inspirada pela fé católica, a Caritas é a mão amiga da Igreja.

“Os papéis exercidos por cada organização envolvida na gestão de desastres variam em importância e escopo dependendo da fase em que o evento se encontra – preparação, resposta ou recuperação.” (SILVA, 2011, p.32).

2.6 FLUXOS E PROCESSOS DA CADEIA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA

A logística humanitária pode ser vista como o processo de gestão de fluxos financeiros, de materiais e de informações da cadeia de suprimentos (ERNST, 2003; KOVACS e SPENS, 2007 apud SILVA, 2011, p.33).

O fluxo de doações oriundas dos Países não afetados e mais ricos (normalmente por parte de governos, fundações de ajuda, setor privado e pessoas físicas) para os países mais pobres, em termos de recursos financeiros e materiais por exemplo, é muito incerto, dependendo da dimensão do desastre e de sua repercussão na mídia (THOMAS e KOPCZAK, 2005 apud SILVA, 2011, p.33).

Segundo Day et al (apud SILVA, 2011, p.33), as cadeias de suprimento humanitárias têm uma grande dificuldade para coordenar os fluxos de recursos financeiros e de materiais, devido, principalmente, ao fluxo descompassado e impreciso das informações.

Mover a informação de forma segura, rápida, correta e organizada gera benefícios reais para as organizações logísticas, notadamente para aquelas afetadas à área humanitária, onde o tempo é um fator crítico, haja vista que o fluxo ótimo da informação gera ganhos de desempenho, interferindo diretamente no sucesso das

²⁷ <https://www.savethechildren.org/>

²⁸ <https://www.msf.org.br/>

²⁹ <https://www.caritas.org/>

operações de movimentação de carga.

A tecnologia de informação contribui sobremaneira para que a logística se torne mais eficiente e efetiva e é primordial para a coordenação desses fluxos, porém, muitas agências ainda utilizam processos manuais e simples tabelas Excel para controlá-los (THOMAS e KOPCZAK, 2005 apud SILVA, 2011, p.33).

Para Murray (apud SILVA, 2011, p.33), apesar da importância da tecnologia de informação, vale apontar que muitas vezes, dependendo do grau de abalo nas infraestruturas locais, especialmente de energia elétrica e comunicações, sistemas de baixa tecnologia, que funciona sem o uso de eletricidade e telefonia/*internet* têm maior potencial para ajudar a realizar o fluxo dos suprimentos e aumentar a eficiência de cadeias de suprimento humanitárias, como por exemplo a identificação por cores – como vermelho para alimentos e azul para vestuário.

“Quando um desastre ocorre, as agências humanitárias realizam, geralmente, três processos básicos: avaliação, aquisição e expedição (BEAMON e BALCIK, 2008 apud SILVA, 2011, p.33).” Em primeiro lugar, é feito um reconhecimento no local para avaliação dos danos e estimativa das necessidades de materiais, ação que se realiza nas 24 horas iniciais da crise e cujo resultado é então informado à organização que inicia o processo de aquisição dos itens levantados (BEAMON e BALCIK, 2008 apud SILVA, 2011, p.33).

As aquisições nas operações de ajuda humanitária têm particularidades notáveis, pois nessas cadeias de suprimentos há que se levar em conta variáveis como: conhecimento limitado sobre a dimensão do desastre, disponibilidade de recursos e a necessidade da população atingida, além de haver grande imprevisibilidade nos fornecedores que participarão dos esforços de ajuda (TOMASINI e VAN WASSENHOVE, 2004 apud SILVA, 2011, p.35).

Por fim, o processo de expedição depende de alguns fatores como: as condições da infraestrutura no local do desastre, das capacidades do fornecedor e tipo de contratação pactuado com a agência humanitária (BEAMON e BALCIK, 2008 apud SILVA, 2011, p.33). Isto determinará o grau de complexidade da atividade de transporte e distribuição, incluindo a escolha dos modais mais indicados ao caso (MURRAY, 2005 apud SILVA, 2011, p.35). Ressalta-se que antes da distribuição dos diversos itens de ajuda, é importante as agências realizarem uma rigorosa triagem, tendo em vista que não raramente as doações comportam materiais inadequados ou mesmo deteriorados (LONG e WOOD, 1995 apud SILVA, 2011, p.35).

2.7 AS FASES DA GESTÃO DA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA

A gestão da logística humanitária, ou gestão de desastres, pode ser dividida em três fases principais, conforme Kovács e Spens (apud SIVA, 2011, p.39): (1) Preparação, (2) Resposta Imediata e (3) Reconstrução.

No Brasil, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC aborda essa gestão de desastre dentro de uma perspectiva integrada, cujos principais conceitos ou fases são os apresentados na Figura 16. Inclusive, a própria estrutura organizacional da SEDEC está orientada segundo essa lógica de ação nos seguintes Departamentos:

- Atuam nas fases de prevenção, mitigação e preparação o Departamento de Prevenção e Preparação; - atuam na fase de resposta, o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad) no monitoramento e alerta e o Departamento de Operações de Socorro na coordenação da ajuda; e - atua na fase de reabilitação e reconstrução o Departamento de Reabilitação e de Reconstrução.

Figura 16 – Ações Integradas de Proteção e Defesa Civil

PREVENÇÃO	Medidas e atividades prioritárias, anteriores à ocorrência do desastre, destinadas a evitar ou reduzir a instalação de novos riscos de desastre.
MITIGAÇÃO	Medidas e atividades imediatamente adotadas para reduzir ou evitar as consequências do risco de desastre.
PREPARAÇÃO	Medidas e atividades, anteriores à ocorrência do desastre, destinadas a otimizar as ações de resposta e minimizar os danos e as perdas decorrentes do desastre.
RESPOSTA	Medidas emergenciais, realizadas durante ou após o desastre, que visam ao socorro e à assistência da população atingida e ao retorno dos serviços essenciais.
RECUPERAÇÃO	Medidas desenvolvidas após o desastre para retornar à situação de normalidade, que abrangem a reconstrução de infraestrutura danificada ou destruída, e a reabilitação do meio ambiente e da economia, visando ao bem-estar social.

Fonte: BRASIL, 2017, p.23

As três primeiras ações seriam equivalentes à fase de “preparação” de Kovács e Spens (2007 apud SIVA, 2011, p.39), porém para efeito de situar o leitor no tempo das ações, explica-se que as fases de prevenção e mitigação são realizadas anteriormente e de modo contínuo pelos órgãos e entidades responsáveis, públicas ou privadas, não estando vinculadas à expectativa próxima de um desastre. Já na preparação, são tomadas medidas para melhorar as ações de resposta em vista da ocorrência de um desastre em curto espaço de tempo.

Em qualquer ângulo que se analise, a logística está presente em todas as

fases da gestão de desastres e, em cada uma delas, diferentes capacidades são necessárias (KOVÁCS e SPENS, 2007 apud SILVA, 2011, p.40). Na fase de preparação, destaca-se como fundamental o planejamento logístico para a elaboração e execução de medidas de prevenção e planos de evacuação, desde que seja possível acompanhar a evolução do fenômeno (KOVÁCS e SPENS, 2007 apud SILVA, 2011, p.40). Durante a fase de resposta, o essencial é a rapidez de modo a suprir com itens básicos de sobrevivência a população (como água, alimentos, itens de higiene e remédios), podendo essa agilidade ou sua falta significar milhares de vidas salvas ou perdidas, respectivamente. Já na reconstrução, o suporte da logística é necessário para a utilização eficiente dos recursos, que normalmente são escassos nessa última fase, e poder realizar as obras essenciais para o retorno da vida à normalidade. (SILVA, 2011, p.40).

No tocante à fase de preparação, o avanço tecnológico de sensores para diversos ambientes (oceanos, sísmicos, climatológicos, etc) e a gestão do conhecimento na era do *big data* possibilitou se antever cada vez mais precisamente a ocorrência de desastres dos vários tipos. O estudo sistematizado desses eventos que permitiu a identificação e mapeamento de áreas e épocas mais propensas, bem como padrões de repetição, tornou a elaboração de planos pormenorizados para fazer face a esses eventos não só possível, como desejável ou mesmo imperativo, o que inclui evacuação, níveis de estoque, alerta à população, etc.

Além disso, as atividades de prevenção e mitigação podem ser bastante incrementadas com base nesse conhecimento antecipado, possibilitando uma adequada gestão de risco e evitando as consequências nefastas em decorrência de desastres. Isto é especialmente importante para as cadeias de suprimento de modo a se evitar interrupção de fluxos de fornecimento. Nesse sentido, o uso de tecnologias de rastreamento de carga e monitoramento dos deslocamentos *on line*, via câmeras, está se tornando uma prática usual e necessária. Como disse Hauser (apud SILVA, 2011, p.47), “[...] gerir riscos na cadeia de suprimentos significa manter um processo cada vez mais complexo que se move de forma eficiente com o menor custo total e sem comprometer a qualidade do produto ou a satisfação do cliente.”

A fase de resposta é sem dúvida a mais desafiadora e intensiva em atividades e esforços, pois, uma vez ocorrendo um desastre, o tempo é um fator crucial para salvar vidas, notadamente as primeiras 72 horas, sendo necessário coordenar de um lado os diversos atores como as agências humanitárias, governos nacionais e locais,

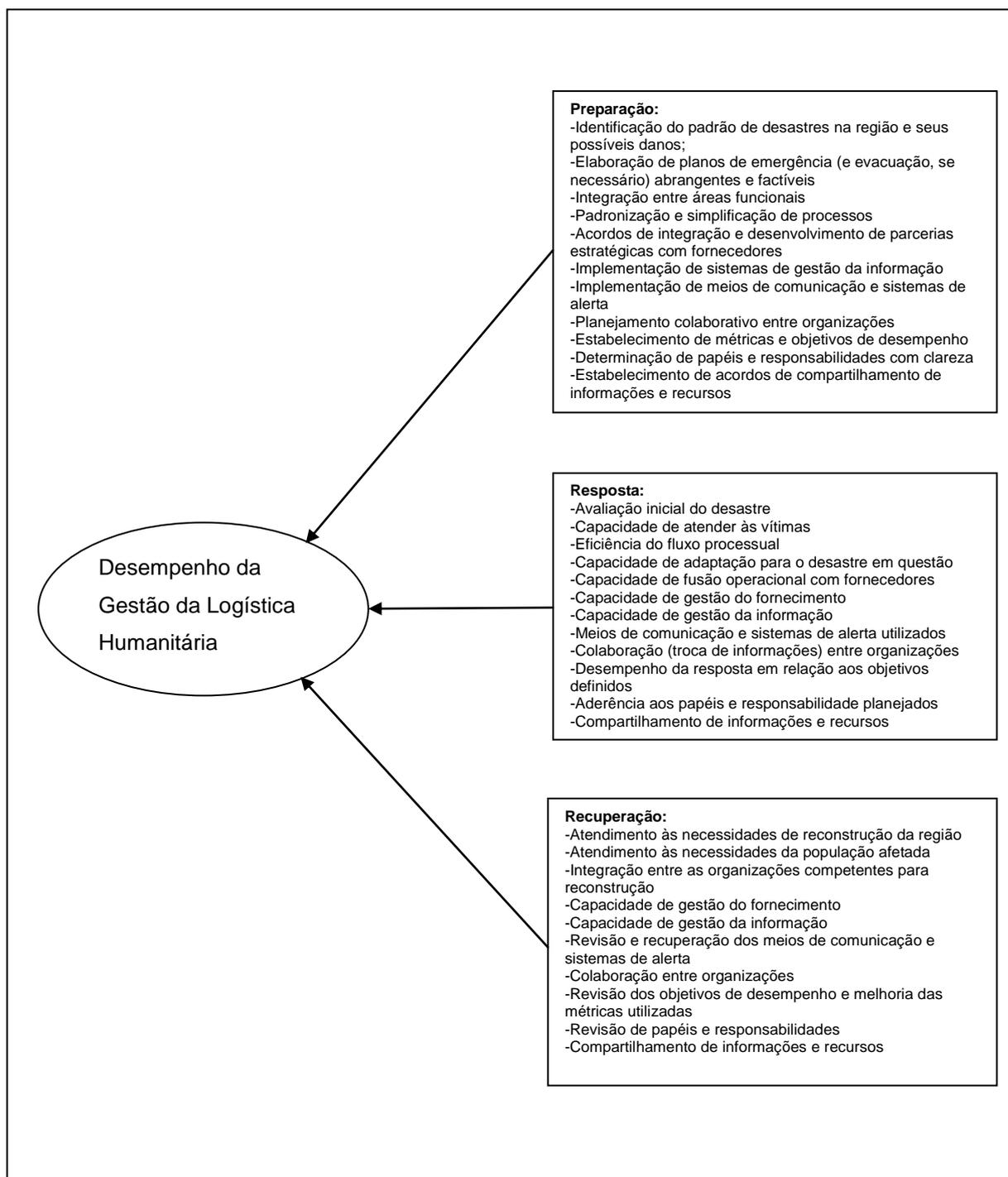
componente militar se ainda houver situação de conflito envolvida ou mesmo em reforço das ações humanitárias, e de outro lado criar e estabelecer toda uma cadeia de suprimento, desde o nível operacional na coordenação de seus inúmeros elos como doadores, fornecedores e prestadores de serviço, até o nível mais tático como definição de depósitos para armazenamento *hubs* e locais e as operações de distribuição, especificando quem faz o quê, tudo isso em tempo extremamente exíguo e em um ambiente caótico com falta de vários recursos de infraestrutura. (ver site OCHA-aba coordenação. Talvez possa complementar alguma ideia).

A fase de reconstrução encerra o ciclo de gestão da logística em crises humanitárias. Em geral, após um desastre, existe um grande passivo no local a ser recuperado para que a vida daquela comunidade volte à normalidade. As ações de controle de danos estão voltadas para reconstruir moradias, hospitais, infraestruturas críticas de energia elétrica, comunicações, transporte, e muitas outras, com o agravante de que, normalmente nessa última fase, os recursos financeiros se tornam mais escassos devido ao pouco apelo gerado pela falta de exposição da mídia. “Uma boa gestão de desastres deve considerar os acertos e erros das fases de resposta e reconstrução para que os planos de ação sejam atualizados e os riscos que estiveram presentes, mitigados (KOVACS e SPENS, 2007 apud SILVA, 2011, p.51)”.

2.8 CAPACIDADES REQUERIDAS NA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA

Neste quesito serão apresentados os principais itens que devem ser observados para o melhor desempenho da logística humanitária, conforme o modelo proposto por Silva (2011, p.64), para as três fases da gestão de desastres segundo Kovács e Spens (2007 apud SILVA, 2011), explicado acima: preparação, resposta e recuperação. A importância deste modelo de análise está em elencar as principais competências e capacitações relacionadas aos processos da cadeia de suprimento e, principalmente, pela consideração de questões relacionadas à coordenação e integração de diversas funções logísticas, questões essas que são extremamente críticas em cadeias de suprimentos humanitárias (JAHRE ET AL, 2009; CHANDES e PACHÉ, 2010 apud SILVA, 2011, p.58).

Figura 17 – Modelo de Desempenho da Logística Humanitária



Fonte: SILVA, 2011, p.64.

3 A LOGÍSTICA MILITAR NO CONTEXTO HUMANITÁRIO

3.1 PRINCIPAIS ASPECTOS DOCTRINÁRIOS DA LOGÍSTICA MILITAR

Entende-se por logística militar “o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e dos serviços necessários à execução das missões das Forças Armadas.” (BRASIL, 2014b, p.15). Essas atividades se prestam ao apoio necessário para a geração, o desdobramento, a sustentação e a reversão de forças em operações, constituindo-se em um processo integrado de pessoas, sistemas, materiais, finanças e serviços, intrinsecamente sincronizado com os planejamentos de emprego das Forças Armadas (Ibid, p.17).

Segundo as Bases para a Transformação da Doutrina Militar Terrestre, a logística deve ser “**na medida certa**”, prevendo e provendo às forças empregadas o apoio necessário para assegurar a liberdade de ação, a amplitude de alcance operativo e a capacidade de durar na ação. O documento continua orientando que a dimensão informacional do espaço de batalha impõe que a logística militar terrestre seja baseada na gestão das informações, o que amplia sua capacidade de distribuição de materiais e serviços, bem como a precisão e a presteza do ciclo logístico. É ressaltado, ainda, que cada vez mais novos atores estão atuando no espaço de batalha, inclusive atores não estatais com elevado poder de influenciar opiniões e defender interesses de seus patrocinadores, destacando-se organizações governamentais, não governamentais, as agências³⁰ supranacionais de organismos internacionais e as já mencionadas mídias tradicionais e sociais. Neste ambiente interagências, a ação coordenada entre as forças militares e esses atores na defesa de interesses legítimos é a chave do sucesso. (BRASIL, 2013, p.18).

O Manual de Doutrina Logística Militar (BRASIL, 2016a, p.18), elenca uma série de princípios que devem conduzir todas as atividades desenvolvidas pela logística, destacando-se: **Previsão** – é a habilidade de prever e lidar com dificuldades logísticas críticas para preservar a liberdade de ação dos níveis de comando; **Continuidade** – é o encadeamento ininterrupto de ações, assegurando uma sequência lógica para as fases do trabalho; **Controle** – é o acompanhamento

³⁰ Agências são organizações, instituições e entidades, governamentais ou não, civis ou militares, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, fundamentadas em instrumentos legais e/ou normativos, que têm competências específicas e que possam exercer alguma interferência, que possuam interesses ou possam ser instrumentos, atores ou partes na prevenção de ameaças, no gerenciamento de crises e/ou na solução de conflitos (BRASIL, 2013, p.11).

da execução das atividades decorrentes do planejamento, no sentido de permitir correções e realimentações, a fim de atingir o propósito estabelecido; **Coordenação** – é a conjugação harmônica de esforços, em todos os níveis, de elementos distintos e heterogêneos; **Cooperação** – é o compartilhamento de meios e capacitações, com base no compromisso de disponibilizar o que for de uso comum, na interoperabilidade e integração logísticas e no intercâmbio de serviços e informações; **Eficiência** – é a busca do máximo rendimento e atendimento às necessidades, por intermédio da proteção, conservação e emprego racional e judicioso dos meios disponíveis; **Flexibilidade** – é a possibilidade de adoção de soluções alternativas ante a mudança de circunstâncias; **Oportunidade** – é o atendimento das necessidades no tempo devido; **Segurança** – é a garantia do pleno desenvolvimento dos planos elaborados, a despeito de quaisquer óbices; e **Simplicidade** – é o uso da Linha de Ação (LA) mais simples e adequada ao desenvolvimento das atividades logísticas. A Doutrina Militar Terrestre estabelece os princípios a serem observados pela Função de Combate Logística, os quais englobam, além desses descritos acima, previstos na Doutrina de Logística Militar, os seguintes preceitos: **Antecipação, Integração, Resiliência, Responsividade e Visibilidade.**

A logística militar está constituída com base em capacidades, que lhes conferem as condições para cumprir suas tarefas e missões. As capacidades básicas da logística militar são: **gerar, desdobrar, sustentar e reverter** os meios necessários à Força Terrestre. A geração de meios envolve a determinação de necessidades, a obtenção e o recebimento de recursos (humanos e materiais) e serviços, dentro dos prazos determinados. O desdobramento de meios engloba a movimentação de recursos até a área onde a força será empregada, bem como a Recepção, o Trânsito, o Movimento à frente e a Integração (RTMI) desses itens em novos locais. A sustentação de meios pode ser traduzida pela capacidade de manter o efetivo apoio da cadeia logística conforme as necessidades. A reversão dos meios refere-se ao retorno do pessoal, dos equipamentos e dos materiais adquiridos, adjudicados ou mobilizados aos seus locais de origem, por ocasião do encerramento das operações. (BRASIL, 2014b, p.22).

Entende-se como Capacidade a aptidão requerida a uma força ou organização militar, para que possa cumprir determinada missão ou tarefa. É obtida a partir de um conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: Doutrina, Organização (e/ou processos), Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura – que formam o acrônimo DOAMEPI. Para que as unidades atinjam o nível máximo de

prontidão operativa, é necessário que possuam as capacidades que lhes são requeridas na sua plenitude. A geração de capacidades exige o atendimento de todos os fatores determinantes (BRASIL, 2013, p.21). Para a condução de operações no amplo espectro, essas capacidades devem ter as seguintes características: **Flexibilidade, Adaptabilidade, Modularidade, Elasticidade e Sustentabilidade - FAMES** (BRASIL, 2013, p.23).

Na logística militar, destacam-se pela sua importância, as seguintes fases: determinação das necessidades, obtenção e distribuição. A **Determinação das Necessidades** – decorre do exame pormenorizado dos planos propostos e, em particular, das ações e operações previstas, definindo quais são as necessidades, quando, em que quantidade, suas especificações e em que local deverão estar disponíveis. A **Obtenção** – é a fase em que são identificadas as fontes e tomadas as medidas para a aquisição e o recebimento dos recursos necessários. A **Distribuição** – consiste em fazer chegar, oportuna e eficazmente, aos usuários, todos os recursos fixados pela Determinação das Necessidades. Essas fases estão relacionadas entre si e devem ser sempre consideradas, quanto à sua aplicabilidade, nas funções³¹, atividades e tarefas da logística militar.

De acordo com o Manual de Logística para Operações Combinadas (BRASIL, 2001), as funções logísticas incluem:

- a. **recursos humanos** – é o conjunto de ações relacionadas com a aplicação do potencial humano, objetivando o cumprimento das missões das Forças Armadas;
- b. **saúde** – é o conjunto das ações relacionadas com a conservação do potencial humano, nas melhores condições de aptidão física e psíquica, objetivando o cumprimento da missão das Forças Armadas, através de medidas sanitárias de prevenção e recuperação;
- c. **suprimento** – é o conjunto de ações realizadas no sentido de prever e prover às diferentes organizações e elementos todos os itens de material necessários ao seu equipamento, vida, treinamento e emprego. Abrange a parte das operações de salvados, que implica o retorno do material recuperado aos canais de suprimento, bem como a determinação de qualidade e a evacuação do material;
- d. **manutenção** – compreende as ações executadas para conservar, em condições de uso, o material existente ou restaurá-lo a essa condição;
- e. **engenharia** – compreende as ações de planejamento e execução de obras e de instalações necessárias às atividades militares;

³¹ Função Logística é a reunião, sob uma única designação, de um conjunto de atividades logísticas afins, correlatas ou de mesma natureza. (BRASIL, 2016a).

- f. **transporte** – compreende o deslocamento de meios materiais e de recursos humanos visando ao atendimento das necessidades das Forças Armadas; e
- g. **salvamento** – é o conjunto de ações relacionadas com o combate a incêndios, controle de avarias, reboque, desencilhe e reflutuação, recuperação de cargas ou itens específicos, em meios navais e embarcações, e desobstrução de portos e rios.

3.2 GENERALIDADES DA LOGÍSTICA MILITAR³² NO ESPAÇO HUMANITÁRIO³³

Embora já tendo sido apresentada no capítulo 2, precedente, segue-se uma outra definição de logística humanitária com o mesmo sentido geral, agora segundo Thomas e Mizushima (apud Heaslip e Barber, 2016, p.1), que será usada como base para o estudo nesta seção sobre a logística militar no contexto humanitário.

Logística humanitária é o processo de planejamento, implementação e controle eficiente e efetivo do fluxo e do armazenamento de bens e materiais, bem como das informações relacionadas, do ponto de origem para o ponto de consumo, com o propósito de atingir os requisitos dos beneficiários finais.

Este conceito de logística humanitária acima está bastante alinhado com a doutrina logística militar brasileira, conforme se pode verificar dos aspectos doutrinários explicitados supra, especialmente no que se refere aos princípios e capacidades logísticas, além do trabalho interagência. Esta semelhança vale também para o que pensa outras forças militares, tais como as Forças de Defesa da Austrália e a OTAN, para quem a logística é:

A ciência de planejar e executar o movimento e a manutenção de forças e, neste sentido mais amplo, lida com: a) projeto e desenvolvimento, aquisição, armazenamento, transporte, distribuição, manutenção, evacuação e disposição de material; b) transporte de pessoal; c) aquisição ou construção, manutenção, operação e disposição de instalações; d) aquisição ou prestação de serviços; suporte médico e serviço de saúde. (Heaslip e Barber, 2016, p.1 e 2).

A logística militar está vocacionada para atuar em ambiente dinâmico, hostil e imprevisível e requer a competência de controlar e a flexibilidade para adaptar-se às condições variáveis do ambiente e aos eventos inesperados (SILVA e MUNETTI,

³² Para os fins deste trabalho o emprego do componente militar no espaço humanitário será tratado como o emprego da logística militar, haja vista serem preponderantes nesse contexto as atividades logísticas, exceção feita no caso de emprego militar em emergências complexas (conflito armado), que além de atividades logísticas, estarão sendo desempenhadas missões de segurança e proteção.

³³ Espaço humanitário é o ambiente no qual são desenvolvidos o planejamento e a execução de ações que visam a, primordialmente, reduzir o sofrimento humano e a perda de vidas humanas ante situações adversas provocadas ou não pelo homem). NCD Nr 01/2014 – C Dout Ex/EME, de 10 de abril de 2014.

2003, p.6).

Nesse sentido, arguem Kovács e Tatham, 2009 e Heaslip, 2011 (apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.2) que as forças militares não são somente aptas para conduzir operações militares no campo de batalha, mas também para atuar em ocasiões semelhantes como nas consequências imediatas aos desastres ou emergências. Segundo Barber, 2011(apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.2), em função de sua alta responsividade, da habilidade de se deslocarem rapidamente com equipamento e pessoal treinado, são ideais para oferecer assistência na seara da logística humanitária. Assim, devido a essas características de prontidão do binômio pessoal adestrado e material apropriado, bem como da agilidade no emprego, o impacto mais forte da participação do componente militar ocorre nos primeiros dias, logo após os desastres, que são cruciais para o esforço de salvar vidas (HEASLIP e BARBER, 2016, p.1).

“Um ponto comum observado em desastres recentes tem sido o envolvimento significativo de militares (Weeks, 2007; The Sphere Project, 2011 apud ROSA et al., 2014)”. Devido a suas características intrínsecas, os militares estão cada vez mais envolvidos em operações de ajuda humanitária, tendo “se tornado um membro chave para o socorro imediato a desastres (Barber, 2011 *apud* HEASLIP e BARBER, 2016, p 10).” De acordo com Heaslip et al e Jahre and Jensen (apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.8), “uma das tendências identificáveis é a crescente necessidade por agilidade (adaptabilidade) do apoio logístico militar, com mais ênfase em capacidade de manobra.” Um exemplo desse viés de participação militar em missões humanitárias é que o “Livro Branco do Reino Unido e a Estratégia de Defesa da Austrália incluíram a ajuda humanitária como papel dos militares.” (Greet, 2008, apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.10).

Inclusive, Miller, 2012, aponta uma tendência de militarização em operações de resposta a desastres como uma das consequências do furacão Katrina. Segundo o autor, a operação de resposta ao furacão Katrina teve a maior mobilização militar na história dos EUA, com a atuação de 63 mil militares, que foram chamados para controlar a situação, porque o sistema de gestão de desastres em todos os níveis estava sobrecarregado e mal equipado. (apud ROSA et al, 2014, p.8).

“As organizações militares têm rusticidade para operar sob severas condições e são capazes de durar na ação em operações de 12 horas em larga escala” (Kovács e Tatham, 2009 apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.9). Estes autores continuam dizendo que “a estrutura de comando e controle, aliado à capacidade

logística com meios apropriados de sustentação do pessoal militar e das operações não são encontrados na maioria das ONG.” “Essas capacidades e meios próprios operados pelas forças militares são adequadas para terrenos difíceis e locais de campo (Long, 1997 apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.11). Além disso, as forças militares estão acostumadas a operar com informações limitadas e demandas incertas. Eles são treinados para garantir e apoiar com provisões baseadas em ampla estimativa. Um diferencial das forças militares, dentre outros, são os meios aéreos dedicados, que são altamente valiosos nos estágios iniciais do socorro aos desastres (Operation Series ADDP, 2009 apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.11).

Pettit e Beresford 2005 (apud ROSA et al, 2016, p.7) destacam as capacidades operacionais das Forças Armadas, que são essenciais em operações de resposta a desastres: (i) segurança; (ii) transporte e logística; (iii) construção e reparação; (iv) comando, controle e comunicações; (v) cuidados médicos; (vi) unidades especializadas; e (vii) preparação. A Tabela 3 detalha estas capacidades operacionais, abaixo:

Tabela 3 – Capacidades das Forças Armadas em resposta a desastres

Segurança	Estabelecimento de abrigos, proteção dos suprimentos, manutenção de uma presença armada robusta para reduzir a ameaça de violência.
Transporte e logística	Capacidade rápida de transporte de pessoal e suprimentos, fornecimento contínuo de equipamentos e materiais.
Construção e reparação	Construção ou reparação de infra-estruturas essenciais - estradas, portos, aeroportos, ferrovias e instalações de armazenamento.
Comando, controle e comunicações	Sistemas de comunicações sofisticados, execução ágil de complexos planos de contingência, planejamento central e capacidade de direção, organização básica e estrutura de comunicações para organizações de ajuda humanitária.
Cuidados médicos	Equipes médicas implantáveis rapidamente, sistemas de evacuação, prevenção e controle da doença, uso de unidades de purificação de água.
Unidades especializadas	Pessoal treinado para fazer a interface entre as populações civis e militares, especialistas em transporte, negócios, direito, comunicação, saúde, policiamento.
Preparação	Formação conjunta de pessoal militar e civil em preparação para, por exemplo, situações de desastre em massa.

Fonte: adaptado de Pettit e Beresford 2005 (apud ROSA et al, 2016, p.7).

Hanley, 2010 (apud ROSA et al, 2016, p.7) aponta que, além destas capacidades técnicas específicas, destacadas por Pettit e Beresford (2005), outros fatores políticos também motivam o aumento da participação dos militares em

operações de respostas a desastres internacionais.

Como exemplo, Barber, 2011 (apud Heaslip e Barber, 2016, p.5) descreve algumas contribuições da logística militar no terremoto do Haiti, em 2010:

O porta-helicóptero USS Bataan, três grandes navios doca/desembarque, bem como dois navios de salvamento criaram uma base marítima para o esforço de resgate. A Marinha francesa proveu duas embarcações, sendo um navio e um barco de transporte anfíbio. O navio hospital americano, USNS Comfort, foi amplamente utilizado para as operações de emergências de mais de 600 feridos do terremoto. A contribuição da Marinha dos EUA no desastre no Haiti foi: 17 navios, 48 helicópteros, 12 aeronaves de asa fixa, juntos com 10.000 marinheiros e fuzileiros navais. A Marinha americana entregou 32.400 galões de água, 532.440 garrafas de água, mais de 100.000 refeições e massiva quantidade de medicamentos após 5 dias do terremoto.

O pedido para que os militares participem da resposta a desastres naturais depende da magnitude e urgência do evento, do seu nível de prontidão operacional, do estabelecimento de prévios entendimentos entre a nação afetada e a nação que ajuda, da política de governo e da política de emprego de forças militares da nação anfitriã; da proximidade geográfica e se o País que ajuda tem meios militares disponíveis para fornecer para a assistência. (HEASLIP et al., 2012, p.4).

Os estudiosos destacam que existem algumas semelhanças entre as cadeias de suprimento humanitária e militar, destacando-se dentre elas: os padrões de demanda são dinâmicos e incertos; enfrentam dificuldades relativas à deterioração da infraestrutura física local; bem como a falta de algumas funções governamentais; prestam assistência de saúde às vítimas e estão em foco pela mídia” (Balcik et al., 2010; Tatham e Kovács, 2010 apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.3).

Contudo, Heaslip e Barber (2016, p.12) apontam uma diferença marcante, em relação à fonte de recursos, que no caso militar, são estritamente públicos do País que ajuda ou mesmo do País afetado, e, portanto, sujeitos à decisão dos governos nacionais respectivos e, ainda, condicionados à obediência de rígidas legislações e processos de prestação de contas, o que podem tornar significativamente lento o envolvimento militar (Weeks, 2007 apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.12). Isto não ocorre na cadeia de suprimento humanitária que se ancora em recursos externos à organização e então precisa focar na capacidade de gerenciar relacionamentos com fornecedores, doadores, bem como outras organizações humanitárias (agências de ajuda e ONG), governos e provedores de serviços logísticos.

3.3 A COORDENAÇÃO HUMANITÁRIA CIVIL – MILITAR (CHCM)

De acordo com o SCHR (2010³⁴, p.1) a partir de 2001 os militares foram se tornando mais envolvidos com a assistência humanitária e a partir de 2004 o ambiente operacional para as organizações humanitárias mudou bastante. Hoje ele é mais politizado e inseguro para os atores humanitários e populações afetadas. O número de trabalhadores humanitários mortos, feridos ou sequestrados e de ativos humanitários atacados, destruídos ou roubados tem crescido a um nível sem precedentes.

Em situações de conflito, as associações percebidas entre os atores humanitários e a agenda política do “combate global ao terror” tem conduzido a uma redução do nível de aceitação da neutralidade, independência e imparcialidade das ações humanitárias pelas autoridades políticas e militares e grupos opositores armados. Isto tem conduzido a restrições consideráveis no acesso às populações afetadas por conflitos nas suas necessidades de assistência e proteção, resultando na falha do cumprimento da obrigação de prover a assistência humanitária onde quer que seja necessário e no direito de receber tal assistência, elementos fundamentais do “imperativo humanitário”.

Existem, então, dois grandes campos de atuação das operações humanitárias nos quais podem ser empregados forças e meios militares. O primeiro é na situação de desastre natural, onde não há conflito armado ou nenhuma situação de violência política/econômica. Neste caso, as Forças Armadas nacionais ou internacionais podem desempenhar um importante papel no esforço de socorro e seu envolvimento é usualmente menos controverso. O segundo é em situação de conflito armado ou de grave crise política/econômica com reflexos de violência para a população, onde os militares podem ou não ser parte na beligerância. Este caso é qualificado pela ONU como uma emergência complexa³⁵ e a participação militar no esforço humanitário torna-se mais polêmico, haja vista a mescla de objetivos políticos e militares com ações humanitárias, o que traz confusão no papel dos atores militares

³⁴ SCHR – *Position Paper on Humanitarian-Military Relations*, January, 2010. (Vide Referências Biblio-gráficas).

³⁵ Segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha – IFRC, Emergências Complexas são caracterizadas por extensa violência e perda de vidas; deslocamentos de populações; danos generalizados em sociedades e economias; necessidade em grande escala a assistência humanitária; regiões onde existe impedimento de assistência humanitária por restrições políticas ou militares e onde ocorra o risco de segurança significativo para os trabalhadores de ajuda humanitária em algumas áreas (<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/complex-emergencies/>).

(combatentes) e dos atores civis humanitários (não combatentes), podendo, em princípio, colocar em risco as ações humanitárias nesse ambiente de instabilidade.

As Diretrizes de Oslo são atualmente o principal instrumento internacional sobre o papel das forças armadas na resposta a desastres naturais, incluindo alguns princípios importantes que merecem relevo, quais sejam: 1 – o envolvimento militar deve ser visto como um último recurso, quando não há alternativa civil comparável; 2 – as forças armadas deveriam, na medida do possível, limitar seu trabalho ao apoio “indireto” e de “infraestrutura”, em oposição à prestação de assistência diretamente; 3 – os militares envolvidos na assistência humanitária também não devem ser usados para fins de segurança, visando não gerar confusão de papéis.

A par disso, do ponto de vista humanitário, e considerando o dilema entre o respeito aos princípios humanitários e as realidades práticas das operações, as organizações parecem menos inclinadas a defender que suas relações com os militares sejam guiadas estritamente por princípios humanitários em desastres naturais, em comparação com situações de conflito. De fato, pouca atenção é dada às possíveis consequências a longo prazo das relações humanitária-militares durante os desastres, isto é, em termos da percepção da independência e possivelmente da neutralidade da ação de ajuda humanitária em um ambiente político potencialmente mutável. Isso se aplica tanto aos militares nacionais quanto aos estrangeiros (SCHR, 2010, p.6).

Já no contexto das emergências complexas, toda essa discussão em relação à atuação do componente militar e dos agentes humanitários no mesmo ambiente físico, gira em torno da preservação e cumprimento integral dos princípios humanitários básicos ³⁶ da humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência, os quais são entendidos por toda a comunidade humanitária mundial como essenciais para que haja o cumprimento irrestrito do imperativo humanitário, pois, uma vez sendo maculado o ambiente de neutralidade e imparcialidade, poderá haver cerceamento de acesso às populações afetadas pelas partes em conflito.

Segundo o SCHR (2010, p.2) algumas forças militares sob mandato da ONU têm sido percebidas ou se tornado de fato parte de um conflito armado e aquelas organizações humanitárias que escolheram em um dado momento da fase de resposta ou de recuperação colaborar mais proximamente com essas Forças

³⁶ Vide a definição dos Princípios Humanitários Básicos no item 3.4 do Cap 3, p.56 a seguir.

tiveram seu ambiente operacional comprometido.

Ainda conforme o SCHR (2010, p.2), o Direito Internacional Humanitário – DIH³⁷ regula a conduta das hostilidades e a proteção às vítimas dos conflitos armados. Ele não contém, de per si, qualquer exclusão do apoio de assistência de socorro pelos militares. De acordo com as Convenções de Genebra e seus Protocolos adicionais, a responsabilidade pela sobrevivência da população está com as autoridades relevantes ou, em caso de ocupação, com o Poder de ocupação. Se a força de ocupação tem o dever de prover a sobrevivência da população, é difícil excluir os militares. Os militares, portanto, não devem desvirtuar-se, ou permitir que eles sejam percebidos como atores humanitários, mas de fato realizarem atividades ligadas às operações militares, como por exemplo, coleta de dados de inteligência. Se isso ocorrer, se perverteria a intenção da lei e levaria à incerteza quanto aos respectivos papéis entre os atores humanitários e os militares.

Em geral, como já dito, o pessoal militar tem *status* de combatente e como tal se constituem legitimamente em alvos militares. Atores civis humanitários não tem esse *status*. Particularmente, em outras situações que não seja de ocupação, o “dever de prover a sobrevivência da população” é entendido como sendo o de facilitar o trabalho dos atores humanitários de prover assistência, quando eles se fazem presente, mais do que fazê-lo diretamente, isto é, o “dever” aqui não se traduz automaticamente como uma provisão direta de assistência.

Contudo, conforme apontado por METCALFE, HAYSOM e GORDON (2012 apud ROSA et al, 2016, p.24), observa-se, particularmente durante a última década, uma mudança na natureza destas intervenções, que têm se caracterizado por estratégias como o *Comprehensive Approach*³⁸, ou seja, uma abordagem abrangente e global que utiliza instrumentos políticos, civis e militares na gestão de crises, com intuito de estabilizar e normalizar conflitos. Como traz o SCHR (2010, p.3)

37 O Direito Internacional Humanitário é um conjunto de normas que, procura limitar os efeitos de conflitos armados. Protege as pessoas que não participam ou que deixaram de participar nas hostilidades, e restringe os meios e métodos de combate. O Direito Internacional Humanitário (« DIH) é também designado por «Direito da Guerra » e por « Direito dos Conflitos Armados». O Direito Internacional Humanitário faz parte do Direito Internacional que rege as relações entre Estados e que é constituído por acordos concluídos entre Estados – geralmente designados por tratados ou convenções – assim como pelos princípios gerais e costumes que os Estados aceitam como obrigações legais. Uma parte considerável do Direito Internacional Humanitário encontra-se nas quatro Convenções de Genebra de 1949. Quase todos os países do mundo aceitaram a vinculação às Convenções, que foram desenvolvidas e completadas por mais dois acordos – os Protocolos Adicionais de 1977. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm>

³⁸ De acordo com o SCHR (2010, p.3) esta abordagem é também conhecida como *Whole-of-Government Approach* (traduzindo: Abordagem de Todo o Governo).

as lições aprendidas dos recentes conflitos no Iraque e no Afeganistão, afirmam que as guerras hoje não podem ser vencidas apenas com a força militar, reforçando a necessidade de combinar todos os meios à disposição do governo - político, econômico, militar, de desenvolvimento e assistência humanitária - para alcançar a estabilização.

Neste contexto, tais intervenções passam a combinar ajuda humanitária, envolvimento militar e outras esferas de ação no âmbito de uma política com objetivos mais genéricos. Assim, as forças militares têm realizado cada vez mais uma série de atividades humanitárias, a fim de alcançar os objetivos estratégicos ou táticos impostos pelos seus países de origem ou organizações internacionais mandatárias (METCALFE, HAYSOM e GORDON, 2012 apud ROSA, 2016, p.24). “Daí as declarações de alguns governos ocidentais durante as guerras do Iraque e do Afeganistão de que a assistência humanitária poderia ser usada como um "multiplicador de forças" e uma fonte de informações valiosas” (SCHR, 2010, p.3).

Consoante o SCHR (2010, p.3), as agências integrantes do SCHR³⁹ reconhecem os benefícios potenciais de uma abordagem abrangente ou de todo o governo mais coordenada para ambientes complexos. Elas também reconhecem que os governos ou atores políticos/militares podem querer prestar assistência às populações afetadas além de suas obrigações no âmbito do DIH. A escala de recursos que os militares podem trazer para aliviar o sofrimento agudo de civis em áreas sob controle militar pode ser vital. As operações de apoio à paz, em geral sob o mandato da ONU, também podem ter um papel vital na criação de um ambiente em que os civis sejam protegidos contra (mais) violência.

O SCHR está, no entanto, seriamente preocupado que, em alguns casos, as forças armadas e os atores políticos não estejam tomando o cuidado suficiente para se distinguirem dos atores humanitários, ou até mesmo encorajando a "indefinição de limites de atuação", podendo gerar riscos para os agentes e as ações humanitárias, lembrando que tais atividades se valem em grande parte de recursos oriundos de doadores e há que se ter responsabilidade e sobretudo efetividade para que não haja solução de continuidade nesses aportes.

Neste mesmo sentido, ainda conforme o SCHR (2010, p.5), a partir da decisão do Secretário-Geral N° 2008/24, de 26 de junho de 2008, desponta a forma

³⁹ Vide a composição do SCHR no número 2.5 do Cap 2, p. 31.

atual de envolvimento da ONU com foco nas suas missões integradas. O princípio da integração aplica-se a "todas as situações de conflito e pós-conflito onde a ONU possui uma missão. Em termos dos papéis dos vários componentes civis e militares de uma missão integrada da ONU e de suas relações, pode-se fazer o mesmo argumento quanto às abordagens abrangentes. A subordinação da ação humanitária aos objetivos políticos e militares, frequentemente reforçada pela combinação das funções de coordenação política, das atividades de desenvolvimento e das ações humanitárias em uma pessoa, tem o mesmo potencial para minar a neutralidade e independência da ação de assistência humanitária.

A prática de "ganhar corações e mentes", que reflete a filosofia de um conjunto abrangente de ferramentas, remonta à história militar. Doutrinas militares modernas estabelecem diretrizes sofisticadas sobre como as forças armadas devem se relacionar com civis, ou realizar tarefas tipicamente civis por natureza. As forças armadas estão preparadas para se envolver nessa atividade, mas muitas vezes ficam felizes por agentes humanitários, de desenvolvimento e do setor privado para realizar essa tarefa para eles (SCHR, 2010, p.4).

O conceito de 'conquistar corações e mentes' é hoje menos uma tática puramente 'militar' das Forças Armadas, e mais uma 'estratégia política' dos governos. As doutrinas atuais da CIMIC são a mera tradução, em termos militares, da noção política de uma abordagem abrangente. As doutrinas e políticas da CIMIC, no entanto, muitas vezes contêm uma série de conceitos que são incompatíveis com a ideia de ação humanitária neutra e independente. Entre esses, dois são de particular interesse: - a subordinação da assistência humanitária e de desenvolvimento a objetivos políticos/militares; - a suposição de um "objetivo comum" unindo atores políticos, militares e humanitários (SCHR, 2010, p.4).

Exemplos destes são encontrados nas doutrinas militares das Forças Armadas mais influentes em todo o mundo. Eles estão presentes na doutrina CIMIC da OTAN (AJP-9), na política da OTAN sobre a CIMIC (MC 411/1), na doutrina conjunta dos EUA para as Operações Civil-Militares, no conceito francês "*Concept and doctrine interarmées de la coopération civilo- militaire*" e a publicação britânica de "doutrina conjunta 3-90 sobre a cooperação civil-militar". As doutrinas do DPKO da ONU, que definem as expectativas militares de suas relações com os atores humanitários, bem como seu próprio papel na assistência humanitária, exigem que as forças armadas avaliem as necessidades da população como parte de sua

estratégia para derrotar o inimigo. As avaliações tendem a ser realizadas por oficiais da CIMIC que são difíceis de se distinguir dos atores humanitários (SCHR, 2010, p.5). No contexto dos EUA, o processo de desenvolvimento da doutrina parece sugerir uma maior integração de todos os instrumentos como parte do seu "smart power". Do ponto de vista do financiamento, a tendência também está no reverso, com o Departamento de Defesa (DoD) se tornando um canal cada vez maior para a assistência ao desenvolvimento no exterior (SCHR, 2010, p.4).

Em contraposição, conforme as Diretrizes sobre o uso de recursos militares e de defesa civil em apoio às atividades humanitárias das Nações Unidas em emergências complexas – *MCDA Guidelines*⁴⁰ – *Military and Civil Defense Assets* (OCHA, 2008b, p.39), o uso de recursos militares em apoio a operações humanitárias deve ser excepcional e ser o último recurso e o controle total deveria permanecer com os civis em natureza e caráter⁴¹. É um fato reconhecido, no entanto, que quando a capacidade civil e humanitária não é suficiente, ou não pode ser obtida em tempo hábil para atender às necessidades humanitárias urgentes, recursos militares e de defesa civil, incluindo aeronaves militares. Resumidamente, além do princípio do "último recurso", os fundamentos das Diretrizes da MCDA incluem o seguinte: (i) CAPACIDADE ÚNICA – não existir nenhum recurso civil alternativo adequado para a situação; (ii) OPORTUNIDADE – a urgência da tarefa demandada requer uma ação imediata; (iii) FOCO HUMANITÁRIO – o controle civil sobre a utilização dos meios militares e; (iv) TEMPO LIMITADO – a utilização de meios militares para apoiar atividades humanitárias é claramente limitado no tempo e escala. Na realidade, a aplicação deste princípio é controverso, pois, como visto na tendência acima explicitada, existem pressões políticas para o uso dos ativos militares e para que as organizações humanitárias aceitem essa utilização, mesmo não estando conforme a situação de último recurso (METCALFE; HAYSOM; GORDON, 2012 apud ROSA et al, 2016, p.2).

Rietjens et al. (apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.4) argumentam que os "objetivos conflitantes entre as organizações humanitárias e os militares

⁴⁰ O *MCDA Guidelines* foi desenvolvido pelo OCHA/ONU em conjunto com a OTAN e DPKO e se referem ao pessoal, equipamento, suprimentos e serviços providos por militares estrangeiros e organizações de defesa civil para a assistência humanitária internacional.

⁴¹ Este é o espírito das Diretrizes sobre o Uso de Ativos Militares e de Defesa Civil para apoiar as Atividades Humanitárias das Nações Unidas em Emergências Complexas ('Diretrizes MCDA'), de março de 2003, revisado em janeiro de 2006, e do documento de referência do IASC, intitulado *Relações Civil-Militares em Emergências Complexas*, de junho de 2004, complementar às 'Diretrizes MCDA', de março de 2003.

frequentemente conduzem a desperdício de recursos visto que as agências de socorro e as unidades militares realizam operações similares.” Para Davidson *et al.*, 1996 (apud ROSA *et al.*, 2014, p.2), no entanto, os objetivos de militares e ONG em operações humanitárias são comuns e dizem respeito à estabilização da situação e volta à normalidade, todavia, diferindo quanto às perspectivas sobre como esse objetivo deve ser alcançado e o tempo de duração da operação. Rietjens *et al.* (apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.5) argumentam, ainda, que para “assegurar o emprego ótimo dos recursos, o envolvimento militar deveria estar subordinado à agência humanitária líder”, corroborando o entendimento das Diretrizes MCDA. De outro lado, os militares consideram que cabem às agências humanitárias estarem presente para prover orientação apropriada, mas também que não raro isto não ocorre nas melhores condições, porque são os militares que pelo apoio aéreo primeiro chegam nos locais do desastre trazendo provisões de socorro (Rietjens *et al.*, 2007 apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.5).

Vê-se do contraste dessas ideias o quanto é complexo estabelecer a coordenação entre atores com características, objetivos e culturas organizacionais tão distintas (ROSA *et al.*, 2004, p.2). Por isso mesmo “este contexto acaba por exigir a cooperação entre os militares e as agências de ajuda humanitária para desempenho das operações de respostas a desastres” (BYMAN, 2001 apud ROSA *et al.*, 2004, p.2). “A coordenação entre estas duas comunidades se faz necessária para melhorar a eficiência na cadeia de suprimentos humanitários” (APTE, 2009 apud ROSA *et al.*, 2004, p.2). Heaslip e Barber (2016, p.4), contudo, afirmam que no domínio humanitário, existe “falta de mecanismo de coordenação efetiva para promover ligações e colaboração entre os diversos participantes da cadeia de suprimento humanitária”.

A fim de assegurar um melhor desempenho na ajuda humanitária, os autores Heaslip *et al.*, Jahre e Jensen; e Kovács e Tatham, (apud HEASLIP e BARBER, 2016, p.10) propõem que os entes civis e militares de socorro devem alinhar suas contribuições pelo compartilhamento de informações e recursos, melhoria do planejamento e especialização das tarefas operacionais e, eventualmente, ser mais colaborativos, coordenados e menos competitivos. Essa proposição simples e até lógica esbarra muitas vezes no ambiente humanitário vivido por esses dois atores, onde se confrontam identidades, interesses e princípios de ação distintos, dificultando o entendimento mútuo e o trabalho conjunto, especialmente se o cenário

encontrado for de conflito armado.

METCALFE *et al.*, 2012 destacam que, quando a relação entre os atores tem sido mais positiva e proativa, há um resultado consistente de esforços de ambos os lados para desenvolver estruturas, regras e mecanismos claros de coordenação e liderança, desenvolvendo capacidades dedicadas em apoiar o processo de coordenação. Ainda, onde há objetivos comuns ou metas compartilhadas, como a proteção de civis, tem sido possível, em alguns casos, desenvolver uma coordenação mais efetiva - principalmente no nível operacional. (apud ROSA, 2016, p.48).

Como ideia central, segundo o SCHR (2010, p.3), com relação a todas as Forças Armadas, internacionais, nacionais ou grupos armados não estatais, é que o uso de forças militares para prestar assistência humanitária em conflitos armados pode colocar em perigo os civis e pode, se essa assistência à população for de longo prazo, com a retirada dos militares, tornar as organizações humanitárias comprometidas.

Desse modo, as posições, comportamentos, ações e estratégias das Forças Armadas e dos atores humanitários têm um papel essencial tanto na segurança quanto na insegurança das ações humanitárias em situações de conflito armado. Daí decorre o papel chave das relações civil-militar para o escopo das ações humanitárias, especialmente nos casos de emergências complexas.

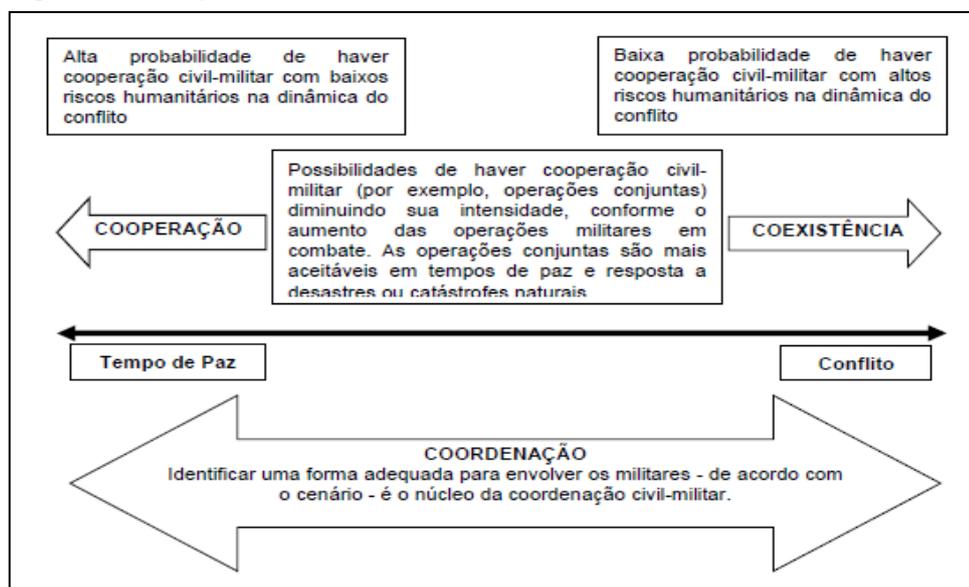
3.4 TERMOS, NORMAS E CONCEITOS USADOS NA COORDENAÇÃO HUMANITÁRIA CIVIL – MILITAR

O diálogo e a interação entre atores civis e militares em situações de crise humanitária é indispensável, além de necessário para proteger e promover os princípios humanitários, evitar a competição, minimizar inconsistências e, quando apropriado, buscar objetivos comuns⁴² (OCHA, 2008b, p.26). O espectro de interação entre atores civis e militares vai desde a coexistência até a cooperação, conforme representado na Figura 18.

A Coordenação Civil-Militar é, portanto, uma responsabilidade compartilhada entre os agentes humanitários e militares e pode assumir diferentes graus de intensidade e forma. (OCHA 2008b, p.24). Todavia, e de acordo com o SCHR (2010, p.7) a diferenciação entre coordenação e cooperação é fundamental para o debate sobre relações civis-militares.

⁴² O escopo deste diálogo é a essência do trabalho desenvolvido pela estrutura da ONU denominada **CMCoord**, usada em casos de desastres naturais/tecnológicos e/ou emergências complexas.

Figura 18 – Amplitude do Relacionamento Civil-Militar



Fonte: Adaptado de OCHA 2008b (Apud ROSA, 2016, p.27).

A coordenação é um processo para evitar a duplicação, garantir o melhor uso dos recursos disponíveis e garantir a segurança da população beneficiária e do pessoal humanitário no teatro de operações dos atores armados, mantendo ao mesmo tempo a tomada de decisões operacionais independentes. A cooperação envolve um grau de planejamento conjunto, implementação conjunta e/ou alinhamento de metas, objetivos ou estratégias. Na prática, essa diferenciação nem sempre é clara e a interpretação militar pode ser diferente daquela das organizações humanitárias. Portanto, a coordenação militar-humanitária é, em geral, necessária e apropriada, desde que a tomada de decisões independente seja preservada no processo, e os princípios humanitários sejam respeitados.

Conforme OCHA (2008b, p.26 e 27), o escopo da cooperação civil-militar (por exemplo, operações conjuntas) diminui à medida que a intensidade da operação militar se aproxima do combate. Operações conjuntas são mais aceitáveis em resposta a desastres naturais em tempo de paz. No entanto, a importância atribuída à separação não deve ser interpretada como uma sugestão de que não haja a coordenação entre os atores humanitários e militares. A situação particular no terreno e a natureza das operações militares em uma dada situação se tornarão fatores determinantes do tipo de coordenação que poderia ser estabelecida. As possíveis características da coordenação civil-militar incluem a troca de algum tipo

de informação, uma cuidadosa divisão de tarefas e, quando isso for viável e apropriado, o planejamento conjunto.

É importante destacar que os termos e conceitos existentes: (i) Relações Civis-Militares (*Civil-Military Relations*), (ii) Coordenação Civil-Militar (*Civil-Military Coordination – CMCoord*) e (iii) Cooperação Civil-Militar (*Civil-Military Cooperation – CIMIC*); são muitas vezes confundidos na literatura (METCALFE, HAYSOM e GORDON, 2012), de modo que, na Tabela 4, abaixo, são resumidos os principais.

Tabela 4 – Diferença dos termos utilizados na CHCM internacional

TERMO	CONCEITO	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL
Relações Civis-Militares	Termo amplo, genérico, usado para objetivos diversos. Utilizado entre Atores Civis X Atores Militares	ONU e UE
Coordenação Civil-Militar (CMCoord)	Termo específico, criado exclusivamente para propósitos humanitários. Assistência direta na distribuição de bens e serviços. Utilizado entre Organizações Humanitárias X Atores Militares	OCHA ONU e IASC
Cooperação Civil-Militar (CIMIC)	Conceito exclusivo para Militares. Operações Militares envolvendo participação de civis. Apoio ao Comandante Militar em certas operações. Atores Militares X Atores Civis	OTAN
CIMIC da ONU	Foco no mandato (objetivo) da missão da ONU. Assistência indireta e apoio de infra-estrutura. Leva em consideração os aspectos humanitários. Componente Militar da Missão X Componente Civil da Missão	DPKO ONU
CIMIC da UE	Entendimento semelhante ao CIMIC ONU. As atividades militares devem complementar e apoiar as organizações humanitárias.	Parlamento Europeu

Fonte: Adaptado de OCHA 2008b (apud ROSA, 2016, p.29).

O termo Relações Civis-Militares é um conceito mais genérico, geralmente se refere à interação entre os militares e uma ampla gama de atores civis, incluindo a sociedade civil, autoridades governamentais, os estados de direito, diversos órgãos de segurança e defesa, atores envolvidos no direito internacional humanitário, podendo ser realizado para uma série de objetivos (METCALFE, HAYSOM e GORDON, 2012, apud ROSA, 2016, p.27).

A crescente complexidade das esferas políticas e operacionais e o aumento do número de situações em que atores humanitários e forças militares entraram em proximidade física um com o outro resultaram numa proliferação de orientações e normativos para regular a interação civil-militar em questões humanitárias. No entanto, Metcalfe *et al.* (2012) salientam que tem sido pouca a adesão a tais normas. Verifica-se também que as orientações existentes não atendem às demandas dos ambientes operacionais atuais, e em particular, existem lacunas relativas à coordenação das forças armadas nacionais e internacionais com empresas militares

privadas; além da falta de normatização e orientação na coordenação nos casos de combinação de conflito armado e desastre natural (como foi, por exemplo, no terremoto do Haiti, em 2010) (NMCG *et al.*, 2011; OCHA, 2011 e IASC, 2011 apud ROSA *et al.*, 2016, p.4).

As duas principais fontes não vinculativas de orientação e política de coordenação civil-militar humanitária continuam sendo as Diretrizes e Referências para as Relações Civil-Militar para Emergências Complexas (OCHA, 2008), coletânea composta de três volumes, utilizada no caso de conflitos armados; e as Diretrizes de Oslo (OCHA, 2007), utilizada no caso de desastres ou catástrofes naturais. Existe, ainda, o Manual de Campanha das Nações Unidas para Coordenação Civil-Militar (2008, revisado em 2015) de caráter também orientativo para os oficiais da ONU que trabalham na CM Coord. Segundo este Manual, os principais elementos de coordenação em desastres naturais e emergências complexas são: o compartilhamento de informações, a divisão de tarefas e o planejamento. O escopo e o *modus operandi* desses elementos-chave vão mudar com o contexto e com o foco das cinco tarefas do CMCoord: 1) estabelecer e manter o diálogo com as forças militares; 2) estabelecer um mecanismo para troca de informações e ação humanitária com forças militares e outros grupos armados; 3) auxiliar nas negociações em áreas críticas de interação humanitária-militar; 4) apoiar o desenvolvimento e a disseminação de orientações específicas ao contexto para a interação da comunidade humanitária com os militares; e 5) monitorar a atividade das forças militares e garantir impacto positivo nas comunidades humanitárias. Além disso, tanto os militares como a comunidade humanitária desenvolveram orientações adicionais ou suplementares sobre esta coordenação civil-militar (METCALFE *et al.* 2012 apud ROSA *et al.*, 2016, p.4). O resumo destes principais normativos estão apresentados na Tabela 5 abaixo:

Tabela 5 – Principais Normativos Internacionais na Coordenação Humanitária Civil Militar

Diretrizes Oslo 2007	Diretrizes para uso de recursos militares e de defesa civil estrangeiros em catástrofes ou desastres naturais.
Diretrizes e Referências das Relações Civil-Militar para Situações de Emergência Complexas (2008) Coletânea composta de três documentos, além dos seus Apêndices e Anexos	Documento 1- Relações civil-militar em situações de emergência complexa. Documento de referência elaborado pelo <i>Inter-Agency Standing Committee</i> – IASC, 2004. Este complementa as Diretrizes MCDA.
	Documento 2- Diretrizes de utilização de recursos militares e de defesa civil em apoio às atividades humanitárias da ONU em situações de emergências complexas – Diretrizes MCDA (2003 e revisada em

	2006).
	Documento 3- Utilização de escoltas militares ou armadas para comboios humanitários (IASC, 2001).
UN-CMCoord Field Handbook 2008, revisado em 2015	Manual de Campanha da Nações Unidas para coordenação civil-militar. Foi concebido para ser um guia para os Oficiais da ONU de CMCoord, trazendo também os pontos focais para as situações de desastres naturais e emergências complexas.

Fonte: elaborado pelo Autor.

Segundo Bessler e Seki (2006 apud ROSA et al, 2016, p.4), o documento de referência elaborado pelo Comitê Permanente Inter Agências (*Inter-Agency Standing Committee - IASC*), chamado de *Relações Civil-Militar em Situações de Emergência Complexa* (IASC, 2004), é visto como uma ferramenta genérica, criada para facilitar a formulação de diretrizes específicas para cada país e complementar às Diretrizes MCDA. Embora o documento do IASC reconheça o papel dos militares e atores civis na resposta humanitária, o normativo estabelece uma diferença entre “assistência humanitária” realizada por civis e “prestação de ajuda ou socorro” realizada pelos militares. A diretriz do IASC reconhece que, em circunstâncias em que as organizações civis humanitárias são incapazes de operar, ou onde os militares estão ocupando o poder ou governo do país e assumindo as responsabilidades perante a população civil, o apoio militar para a ajuda, socorro e assistência são necessários (UNCH, 2006 apud ROSA et al, 2016, p.4).

Rana e Reber, 2007 (apud ROSA et al, 2016, p.5) fizeram uma divisão dessas diversas orientações, agrupando-as em três grandes categorias: (i) **orientações gerais** em matéria de relações entre civis e militares (Documento de referência do IASC⁴³, Código de Conduta do Comitê Internacional da Cruz Vermelha⁴⁴ e a Carta Humanitária do Projeto Esfera⁴⁵); (ii) **orientações específicas** sobre relações civis-

⁴³ Relações civil-militar em situações de emergência complexa. Documento de referência do *Inter-Agency Standing Committee* – IASC, 2004 (Vide em Referências Bibliográficas: OCHA, 2008).

⁴⁴ Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/codigo-de-conduta-para-os-funcionarios-do-cicv>.

⁴⁵ Disponível em: <http://www.spherehandbook.org/en/the-humanitarian-charter/>. O Projeto Esfera - ou 'Esfera' - foi iniciado em 1997 por um grupo de organizações humanitárias não-governamentais (ONGs) e pelo Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Seu objetivo era melhorar a qualidade de suas ações durante a resposta a desastres e ser responsabilizado por eles. Eles basearam a filosofia da *Sphere* em **duas crenças fundamentais**: primeiro, que as pessoas afetadas por desastres ou conflitos têm direito à vida com dignidade e, portanto, direito à assistência; e segundo, que todas as medidas possíveis devem ser tomadas para aliviar o sofrimento humano decorrente de desastre ou conflito. Esforçando-se para apoiar essas duas crenças fundamentais, o Projeto Esfera formou uma Carta Humanitária e identificou um conjunto de **padrões mínimos** nos principais **setores que salvam vidas** que agora estão refletidos nos quatro capítulos técnicos do Manual: 1) abastecimento de água, saneamento e promoção de higiene; 2) segurança alimentar e nutrição; 3) abrigos, assentamentos e itens não alimentares; e 4) ação de saúde.

militares em uma determinada emergência complexa ou conflito armado (Por exemplo as Diretrizes específicas para o Iraque e o Afeganistão ou países que hospedam missões de paz) e; (iii) **orientações em assuntos específicos** das relações entre civis e militares (Orientações *MCDA*, Diretrizes Oslo e utilização de militares em escoltas armadas para comboios humanitários).

Essas orientações reconhecem que a coordenação é necessária para evitar a duplicidade de funções, identificar as lacunas existentes e garantir a melhor utilização dos recursos disponíveis; garantindo a segurança das populações afetadas e dos agentes humanitários (SCHR, 2010 e OCHA, 2008 apud ROSA et al, 2016, p.5). Contudo, de acordo com Metcalfe, Haysom e Gordon, 2012 (apud ROSA et al, 2016, p.5), existe pouca discussão se estas diretrizes e orientações específicas de cada país: (i) são elaboradas de forma correta, (ii) são cumpridas ou não, (iii) são divulgadas efetivamente, (iv) se existe falta de treinamento dos atores, (v) se existe falta de clareza nas orientações ou, (vi) outros fatores políticos.

Os princípios básicos humanitários se constituem na fonte primária do Direito Internacional Humanitário e é com fundamento neles que devem ser desenvolvidas todas as atividades de assistência humanitária por qualquer organização. Pela resolução 46/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a assistência humanitária deve ser fornecida de acordo com os princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade:

- **Humanidade:** o sofrimento humano deve ser aliviado onde quer que seja encontrado, dando atenção especial aos grupos mais vulneráveis da população, como crianças, mulheres e idosos. A dignidade e os direitos de todas as vítimas devem ser protegidos.
- **Neutralidade:** a assistência humanitária deve ser fornecida sem participar de hostilidades ou tomando partido em controvérsias de natureza política, religiosa ou ideológica.
- **Imparcialidade:** a assistência humanitária deve ser prestada sem discriminação em razão da origem étnica, sexo, nacionalidade, opiniões políticas, raça ou religião. O alívio do sofrimento deve ser guiado exclusivamente pelas necessidades e deve ser prioridade aos casos mais urgentes de sofrimento.

O Manual de Campanha da Nações Unidas para Coordenação Civil-Militar ⁴⁶

⁴⁶ Disponível em: <https://www.unocha.org/themes/humanitarian-civil-military-coordination>. (p.19).

acrescenta mais um princípio, muito importante para as agências humanitárias, especialmente em caso de conflito. Trata-se do princípio da **independência operacional**, pelo qual “a ação humanitária deve ser autônoma em relação aos objetivos políticos, econômicos, militares ou outros que qualquer ator possa ter em relação às áreas onde a ação humanitária está sendo implementada”.

3.5 TIPOS DE EMPREGO DOS MEIOS MILITARES NAS RESPOSTAS HUMANITÁRIAS

Considerando todo o conteúdo das diretrizes gerais sobre o emprego de meios militares e das relações civil-militar no ambiente humanitário, organizadas na Figura 19, acima, tanto no caso de desastres como em emergências complexas, verifica-se que cabem basicamente quatro tipos de emprego.

3.5.1 Emprego de Meios Militares em Conflitos

Como já bastante explorado *supra*, este é o caso em que a própria literatura classifica por emergência complexa, tendo em vista a série de particularidades que envolvem a participação militar nessa situação. Ressalta-se aqui a tendência atual das abordagens abrangentes e também das missões integradas da ONU que subordinam a assistência humanitária a uma perspectiva mais ampla dos objetivos políticos e militares, podendo trazer prejuízos para o socorro aos necessitados.

3.5.2 Emprego de Meios Militares como Escolta de Comboios Humanitários

As Diretrizes do IASC sobre escoltas militares ou armadas para os comboios humanitários (vide Figura 19, Documento 3, p.104) dizem que a regra geral é que os comboios humanitários não utilizarão escoltas militares ou armadas. Contudo, em casos de última instância e após a verificação dos seguintes critérios poderão ser usadas as referidas escoltas: soberania (o poder local não está disposto ou não pode garantir a segurança sem a utilização de escoltas); necessidade (o nível de necessidades humanitárias é tal que torna inaceitável o sofrimento humano decorrente e a assistência não pode ser prestada sem o uso de escoltas); segurança (as escoltas devem ser constituídas dentro de uma proporcionalidade, com um grau de força tal que ofereça a dissuasão necessária para a segurança nos deslocamentos, sem contudo, denotar exagero que, por uma percepção equivocada,

possa colocar em perigo o próprio pessoal humanitário e as populações locais; e sustentabilidade (no prazo longo o uso da escolta não deverá comprometer a capacidade da organização cumprir seu mandato de forma segura e eficaz. Em missões de paz, todavia, na prática a tendência é recorrer automaticamente à utilização desta segurança armada por parte das agências humanitárias da ONU e seus parceiros, devido a falta de capacidade civil para avaliar com precisão as ameaças à segurança (METCALFE *et al.* 2011 apud ROSA *et al.*, 2016, p.6).

3.5.3 Emprego de Meios Militares na Assistência a Refugiados ou Proteção de Civis

O Manual de Campanha específico do ACNUR (UNHCR, 2006) sobre a relação da logística humanitária para refugiados com os militares diz que proporcionar a segurança física dos refugiados é a principal responsabilidade do governo do país de asilo. Isto é conseguido principalmente através das forças policiais nacionais ou outras autoridades relevantes. Em algumas situações, forças militares nacionais ou internacionais podem ser empregadas. Durante os períodos de conflito armado transfronteiriço ou interno, a presença de forças policiais e militares da ONU provou ser um elemento crítico na proteção física dos refugiados.

As forças militares podem contribuir na segurança dos refugiados, realizando: a garantia de acesso seguro às populações de refugiados e IDP⁴⁷ e garantir a segurança da prestação de assistência crítica pelas agências humanitárias; fornecer segurança aos campos e assentamentos de refugiados e deslocados internos; identificar, desarmar e separar elementos armados das comunidades de refugiados e desmobilizar combatentes; garantir zonas livres de armas e/ou confisco de armas; monitorar a segurança por meio de vigilância e relatórios, dentre outras. (UNCHR, 2006, p.34).

3.5.4 Emprego de Meios Militares em Resposta a Desastres

Segundo METCALFE, HAYSOM e GORDON, 2012 (apud ROSA *et al.*, 2016, p.6), a utilização de militares em catástrofes serão um recurso recorrente, sendo uma prática tanto em Países ocidentais como orientais. O Departamento de Defesa dos Estados Unidos tem declarado que esses empregos serão as principais missões militares no futuro (DOD, 2010). “De fato, um ponto comum observado em desastres recentes tem sido o significativo envolvimento de militares” (Weeks, 2007; *The Sphere Project*, 2011 apud ROSA *et al.*, 2014, p.3). “A força militar do país onde

⁴⁷ IDP – Internally Displaced Persons: pessoas deslocadas internamente.

ocorreu o desastre costuma ser um dos primeiros atores a iniciarem a ajuda à população afetada” (WEEKS, 2007 e HEASLIP *et al.*, 2010 apud ROSA *et al.*, 2014, p.10).

No Brasil, este é o tipo de emprego da logística militar que mais se destaca devido às características pacíficas do cenário nacional e até mesmo motivado pelo princípio constitucional da não intervenção (CF 1988, Art.4º, Inc IV), que veda a participação das Forças Armadas Brasileiras em missões de imposição da paz sob a égide da ONU com base no Cap VII, da Carta das Nações Unidas, de 26/06/1945. Assim, será dada ênfase neste trabalho à atuação das Forças Armadas em resposta a desastres ou outras situações de não guerra que demandem ajuda humanitária.

3.6 ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS EM OPERAÇÕES DE AJUDA HUMANITÁRIA EM APOIO À DEFESA CIVIL

3.6.1 O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC

No Brasil, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil (BRASIL, 2012d). A atuação da proteção e defesa civil brasileira tem o objetivo de reduzir os riscos de desastre e compreende ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, e se dá de forma multissetorial e nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

O SINPDEC tem por finalidade contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil. A Tabela 6, abaixo, compreende a organização do SINPDEC:

Tabela 6 – Organização do SINPDEC

ORGÃO		DESCRIÇÃO/RESPONSABILIDADE
Órgão Consultivo	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC ⁴⁸)	Integra o SINPDEC como órgão colegiado, de natureza consultiva, tendo como atribuição propor diretrizes para a política nacional de defesa civil.
Órgão Central	A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), no âmbito do Ministério da Integração Nacional	É o órgão central desse Sistema, responsável por coordenar as ações de proteção e defesa civil em todo o território nacional.
Órgãos Regionais – Coordenadoria Regional de Defesa Civil (CORDEC)		Responsáveis pela articulação, coordenação e execução do SINPDEC no nível regional.
Órgãos Estaduais e do Distrito Federal -		Responsáveis pela articulação, coordenação e execução

⁴⁸ Composição do CONPDEC: vide §1º, Art.6º, Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010.

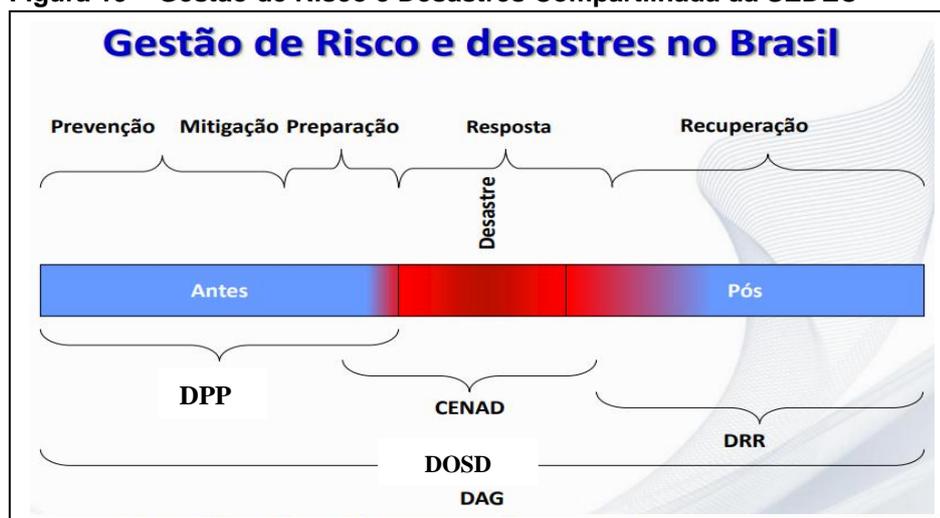
Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC)	do SINPDEC no nível estadual.
Órgãos Municipais - Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC)	Responsáveis pela articulação, coordenação e execução do SINPDEC no nível municipal.
Órgãos Setoriais (Aqui se incluem as Forças Armadas)	Demais órgãos das esferas federais, estaduais e municipais envolvidos na ação da Defesa Civil. - Planejam e promovem ações de prevenção de desastres no país.
Organizações comunitárias de caráter voluntário – Núcleos de Proteção e Defesa Civil (NUPDEC) ⁴⁹	Os NUPDEC incluem-se, portanto, nas organizações comunitárias de caráter voluntário previstas no SINPDEC. Devem funcionar como elos entre a comunidade e o governo municipal, por meio da COMDEC.

Fonte: elaborado pelo autor com base em BRASIL, 2012d.

O SINPDEC do Brasil está alinhado com a Estratégia Internacional para Redução de Desastres da ONU (ISDR, na sigla em inglês), com ênfase na “resiliência” e na “redução de riscos e desastres”, consubstanciado nas metas do Marco de Ação de Sendai, fruto da III Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Redução do Risco de Desastres, de 2015.

Na estrutura organizacional da SEDEC, a gestão de risco e desastres, conforme suas fases, está compartilhada pelo Departamento de Prevenção e Preparação (DPP), pelo Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), pelo Departamento de Operações de Socorro em Desastres (DOSD), pelo Departamento de Reabilitação e Reconstrução (DRR) e de modo transversal o Departamento de Articulação e Gestão (DAG), conforme disposto na Figura 19, abaixo:

Figura 19 – Gestão de Risco e Desastres Compartilhada da SEDEC



Fonte: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/APRESENTACAO%20-%20AUDIENCIA%20PUBLICA%20-%20CAMARA.pdf>

⁴⁹ Os NUPDEC não são membros constitutivos do SINPDEC, mas poderão participar, conforme § Único do Art.11 da Lei 12.608, de 10 de abril de 2012.

Nessa estrutura, o CENAD tem um papel essencial na coordenação federal de resposta a desastres no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. A atual estrutura da organização possui duas frentes de trabalho: "Articulação, estratégia, estruturação e melhoria contínua" e "Ação permanente de monitoramento, alerta, informação, mobilização e resposta". A primeira é responsável pela preparação e resposta a desastres, sendo sua principal atividade a mobilização para atendimento às vítimas, incluindo o MD pelo emprego das FA. Já a segunda, corresponde ao monitoramento constante de informações sobre possíveis desastres, pelo recebimento e processamento de informações vindas de diversos órgãos parceiros⁵⁰. O CENAD tem uma estrutura adaptada com salas de gestão de crises, monitoramento e operações, que atuam 24 horas por dia, inclusive aos fins de semana e feriados. Além de uma equipe técnica composta por Analistas de Sistemas, Engenheiros, Geólogos, Meteorologistas, Químicos, Assistentes Sociais e Estatísticos.

A ação de monitoramento dos riscos de desastres está distribuída pelos seguintes órgãos, de acordo com suas expertises, conforme a Figura 20, abaixo:

Figura 20 – Ação Integrada de Monitoramento de Desastres

AMEAÇAS	FORMA DE MONITORAMENTO
Tornados, vendavais, granizos (meteorológicos)	INMET e CPTEC
Inundações, enxurradas e deslizamentos (geohidrológicos)	CEMADEN (Municípios monitorados)
Inundações (hidrológicos)	SUDAM/UFPA, ANA, CPRM, CENSIPAM, CEMADEN
Secas e estiagens	ANA
Incêndios florestais	IBAMA e Plataforma CIMAN Nacional
Radiológicos / Nuclear	CNEN / SIPRON
Produtos perigosos	IBAMA / CONASQ
Saúde	Ministério da Saúde
Sismológicos	ObSIS/UnB e CPRM
Ruptura de barragens	Aneel, DNPM e ANA

Fonte: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/APRESENTACAO%20-%20AUDIENCIA%20PUBLICA%20-%20CAMARA.pdf>

As principais normas e legislações relacionadas ao SINPDEC⁵¹ estão resumidas na Tabela 7, abaixo:

⁵⁰ O CENAD atua em parceria com outros órgãos. CEMADEN, CPRM, IBAMA, ANA, ABIN, CPTEC/INPE, INMET, ObSIS/UnB, CENSIPAM, as Forças Armadas e demais órgãos do Poder Executivo Federal.

⁵¹ Lista completa disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/defesacivil/legislacoes>.

Tabela 7 – Principais normas e legislações do SINPDEC

Norma ou Legislação	Descrição
Constituição Federal do Brasil (1988)	Art 5º – Garantir a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade; Art. 21 Inc XVIII – Planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações; Art. 22 Inc XVIII – Compete privativamente à União legislar sobre defesa territorial, aeroespacial, marítima, defesa civil e mobilização nacional; Art 142 – Missão constitucional das FA; Art. 144 §5º – [...] aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil; e Art 167 §3º – Previsão de abertura de crédito extraordinário somente para as despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.
Decreto nº 7.257, de 05/08/2010	Regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências
Lei 12.608, 11/04/2012	Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, e dá outras providências.
Protocolo de ações entre Ministério da Integração, Ministério da Defesa e Ministério da Saúde de 2012.	Fluxos e procedimentos da gestão para ações de resposta da esfera federal em situações de desastres. Principais compromissos conjuntos, dentre outros: a) Canal de comunicação – 24h - entre os Centros: CENAD/MI, COC/MD e CIEVS/MS; b) Representante durante a vigência das ações de resposta a desastre, no CENAD/MI, servindo como ponto de ligação entre os órgãos; c) Redirecionar para o CENAD/MI todas as solicitações de apoio formuladas pelos órgãos federais, estaduais, distritais e municipais em situação de desastre; d) Atender prontamente as solicitações do CENAD/MI para execução de ações de resposta e apoio logístico; e e) Promover capacitação, treinamentos e exercícios simulados conjuntos, visando aprimorar a realização das ações previstas neste protocolo.

Fonte: elaborado pelo autor

3.6.2 Principais Marcos Legais e Normativos do Emprego das Forças Armadas em Apoio à Defesa Civil

A Carta Magna, no seu Art. 142, estabelece a destinação constitucional das Forças Armadas.

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à **defesa da Pátria**, à **garantia dos poderes constitucionais** e, por iniciativa de qualquer destes, **da lei e da ordem**” [os destaques são nosso] (CONSTITUIÇÃO, 1988).

A Lei Complementar nº 97⁵², de 9 de junho de 1999, dispõe sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, bem como sua atuação

⁵² Esta Lei Complementar cumpriu o estabelecido no § 1º art 142 CF/88: Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

em ações subsidiárias.

Nessa norma, pela relevância para a missão das FA, deve ser destacado o parágrafo único do Art. 1º, “Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei Complementar”.

Da mesma forma o Art. 16, “Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República”. O entendimento da subsidiariedade é também encontrado no parágrafo único do Art 1º quando explicita que as FA cumprirão as atribuições subsidiárias sem comprometimento de sua destinação constitucional (ARAÚJO, 2013).

A Política Nacional de Defesa ⁵³, em que pese ser voltada preponderantemente para as ameaças externas, a parte política do decreto, que contempla os conceitos, os ambientes internacional e nacional e os objetivos da defesa, cita que “As medidas que visam à segurança são de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: defesa civil; [...]” (BRASIL, 2012a).

Na outra parte de orientações, menciona que “[...] o Brasil deverá aperfeiçoar o preparo das Forças Armadas para desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais, de acordo com os interesses nacionais” (BRASIL, 2012a).

O Decreto nº 6703, de 18 de dezembro de 2008 aprova a Estratégia Nacional de Defesa (END). Na parte de fundamentos, apresenta como aspecto a ser levado em consideração na formulação das hipóteses de emprego “a participação do Brasil em operações de paz e humanitárias, regidas por organismos internacionais”. Ao definir as ações estratégicas que irão orientar a implementação da END, no campo da segurança nacional aborda que “todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional, com particular ênfase sobre as ações de defesa civil, a cargo do Ministério da Integração Nacional”.

Rosa et al, 2016 (p.9) fazem um resumo das possibilidades de emprego das FA no Brasil, considerando os campos de atuação, a situação e a finalidade, de acordo com principais normativos citados acima, conforme a Tabela 8.

⁵³ Aprovada pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, com o título de Política de Defesa Nacional sofreu revisão em 2012, passando a intitular-se Política Nacional de Defesa. o texto atual está disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf

Tabela 8 – Possibilidades de emprego da Forças Armadas

Emprego das Forças Armadas	Campo de atuação	Situação	Finalidade
	Segurança e Defesa	Situação de Guerra	Defesa do País
	Atribuições Subsidiárias	Situação de Não Guerra	Apoio a Defesa Civil (emergências e catástrofes)
	Relações Internacionais	Guerra ou Não Guerra	Compromissos internacionais
Operações de Paz			
Ajuda humanitária			

Fonte: adaptado de ROSA et al, 2016, p.9.

No campo infralegal, o manual de Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007) prescreve que, “[...] as FA têm atribuições constitucionais relacionadas às atribuições subsidiárias, geralmente em situações de não guerra, de apoio à Defesa Civil (atendimento de emergências e catástrofes) e de Ajuda Humanitária. Segundo o manual de Doutrina Militar Terrestre (BRASIL, 2014a) a função das FA no SINPDEC é apenas de cooperação e colaboração. A coordenação será sempre responsabilidade da Secretaria Nacional de Defesa Civil (BRASIL, 2012e).

No campo da ajuda humanitária, seguindo a tendência das principais FA internacionais com as abordagens abrangentes e das missões integradas da ONU, foi publicado em 2012 o manual de operações interagências⁵⁴ (BRASIL, 2012), atualizando a doutrina brasileira de operações militares, na qual se incluem as missões de ajuda humanitária, prescrevendo a coordenação e cooperação com as agências governamentais, organizações intergovernamentais, não governamentais e do setor privado, tanto do país como no exterior. O Exército Brasileiro, tendo como base o manual do MD, também regulamentou o assunto no âmbito da própria Força, editando o Manual de Operações em Ambiente Interagências (BRASIL, 2013b). Neste manual estão elencados algumas das ações de apoio à defesa civil: (i) apoio da engenharia militar em obras de infraestrutura do país, (ii) lançamento de pontes para o restabelecimento de tráfego; (iii) emprego de veículos terrestres, embarcações e aeronaves em operações de busca e salvamento, (iv) transporte de civis e evacuação de áreas em situações de emergência; (v) distribuição de donativos; (vi) desobstrução de vias; (vii) atendimento médico; (viii) análise de imagens e (ix) assistência religiosa (BRASIL, 2013b,p.35).

Com vistas à orientação de um planejamento mais detalhado na área de

⁵⁴ Operações Interagências: interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (BRASIL, 2012, p.16).

defesa civil, o MD editou as Instruções para Emprego das Forças Armadas em Apoio à Defesa Civil - MD33-I-01, trazendo a concepção do emprego das forças armadas em apoio ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, que especifica a estrutura de acionamento e a sistemática de emprego, dentre outros assuntos relacionados.

Mais especificamente sobre o emprego das Forças Armadas em ajuda humanitária foi editado pelo Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil (CFN/MB) o Manual de Operações Humanitárias dos Grupamentos Operativos dos Fuzileiros Navais (BRASIL, 2008) e pelo Exército Brasileiro a Nota de Coordenação Doutrinária nº 01/2014 (BRASIL, 2014c) sobre Operações de Ajuda Humanitária.

3.6.3 Formas de Atuação das Forças Armadas Brasileiras em Apoio à Defesa Civil

As FA brasileiras podem ser empregadas em casos de desastres no exterior (Ajuda Humanitária ou Operações de Paz) ou dentro do território nacional (Apoio a Defesa Civil), podendo ocorrer de duas formas básicas, conforme o protocolo de ações entre o MI, MD e MS: a) em cooperação emergencial e ligação direta com os governos estaduais e municipais e, b) em resposta a solicitação do CENAD/MI por determinação presidencial. A intensidade dos danos causados pela catástrofe, comprometendo parcialmente (situação de emergência) ou substancialmente (estado de calamidade pública) a capacidade de resposta de determinado país (desastre no exterior) ou município, estado ou região (desastre no território nacional), definirá o apoio militar a ser empregado. (BRASIL, 2012e, apud ROSA, 2016, p.76).

3.6.3.1 Cooperação Direta com os Governos Municipais e/ou Estaduais

Quando ocorrer um desastre onde haja risco iminente para a vida humana ou grave prejuízo material excepcional, os órgãos de defesa civil locais dos municípios afetados podem solicitar “socorro emergencial” para a organização militar mais próxima do sinistro. Neste caso, a ocorrência repentina do desastre comprometeu a capacidade de coordenação e resposta imediata dos governos, implicando na urgência das ações da resposta. Devido às características intrínsecas das FA brasileiras de: prontidão (rapidez de resposta); capilaridade (atuação em todo o território nacional); comando e controle (ação coordenada) e mobilidade e logística (transporte e sustentação); elas cooperarão com os meios de pessoal e materiais solicitados, conforme protocolo de ações, plano de emprego e planos de

contingência pré-estabelecidos, sendo que o Ministério da Defesa deverá ser informado do apoio inicial na primeira oportunidade. Estas ações de resposta executadas na cooperação emergencial deverão ser transferidas gradativamente aos órgãos de defesa civil (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013 apud ROSA, 2016, p.77).

O Apoio em pessoal e material, conforme solicitação da defesa civil local será de acordo com a disponibilidade. Preferencialmente, o apoio deve ser realizado conforme planejamento prévio e com foco em Comando e Controle, Logística e Mobilidade. Conforme a dimensão do desastre, o MD avaliará a melhor estrutura a ser adotada (pode ser ativado um Comando Conjunto). O MD estabelecerá Diretrizes Específicas para a atuação militar, contendo: (i) a estrutura adotada (comando), (ii) as FA envolvidas, (iii) duração do apoio e (iv) suas necessidades de informações para acompanhamento (ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2014b).

3.6.3.2 Coordenação das Ações e/ou Operações de Defesa Civil por Determinação Presidencial

Em casos de reconhecimento federal da situação de emergência ou estado de calamidade pública, pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012a), é necessária a autorização e decretação por parte do Presidente da República para que as FA possam ser empregadas. Assim, após a declaração da situação de emergência ou estado de calamidade pública e autorização de emprego pelo Presidente da República, as FA ativarão um comando singular ou conjunto entre as forças (exército, marinha e aeronáutica), prestando o apoio, sendo que o Comando da Operação ativado executará as ações com rapidez e coordenará as mesmas com o CENAD, órgãos governamentais estaduais e municipais, órgãos civis e atores atuantes na área da catástrofe. O Centro de Operações Conjuntas – COC do MD deverá ser informado dos meios empregados, apoios necessários, ações desenvolvidas, resultados alcançados e ensinamentos colhidos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013). Tais ações podem ocorrer de imediato ou no prosseguimento das ações de cooperação direta previstas no item anterior. Após a solicitação de ajuda pelos governos locais, será declarado o “Estado de Calamidade Pública” e, por ordem presidencial, o MD designará um comando e emitirá diretrizes específicas de atuação. O MD coordenará as ações com o Ministério da Integração Nacional, que atua na Defesa

Civil por meio da SEDEC (ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2014b). A Tabela 9, abaixo, resume o funcionamento da gestão de desastre no Brasil, combinando as fases, etapas, ações a realizar com os órgãos responsáveis.

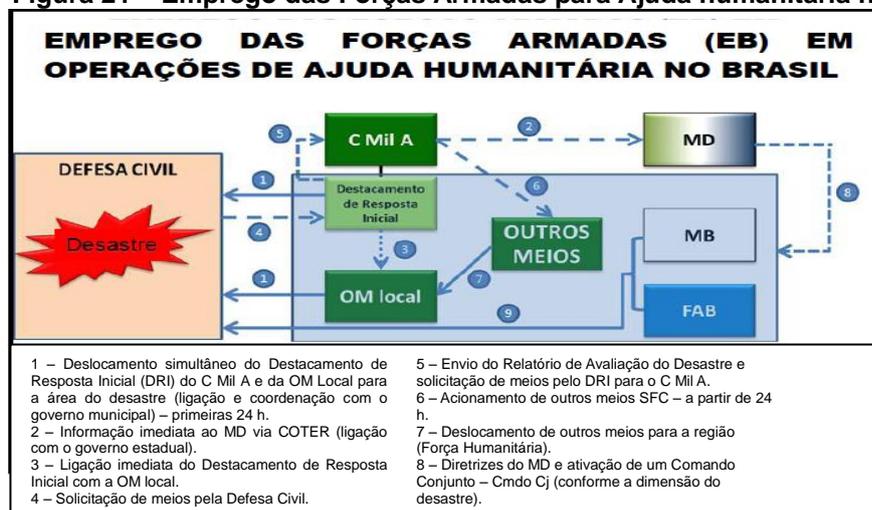
Tabela 9 – Funcionamento da gestão de desastres no Brasil

Fases/Etapas/Ações a Realizar	Órgãos Responsáveis
Alerta de desastre emitido pelo Centro Nacional de Monitoramento e de desastres Naturais (CEMADEN), vinculado ao Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD).	Ministério da Integração Nacional - MI
Decretação da Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública.	Presidente da República
Classificação da catástrofe conforme Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) e Cadastramento no Sistema Integrado de Informações sobre desastres (S2ID), no site do MI.	Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - MI
Reconhecimento Federal da Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.	Ministério da Integração Nacional - MI
Autorização e decretação do emprego das Forças Armadas nas atribuições subsidiárias de apoio a Defesa Civil.	Presidente da República
Diretrizes de emprego operacional das Forças Armadas conforme situação do desastre ou catástrofe – cooperação, pelo EMCFA	Ministério da Defesa - MD
Ativação do Plano de Contingência ao Desastre para ações de resposta conjunta pelo CENAD / MI, comunicando o Centro de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa (COC/MD) e o Centro de Informação Estratégica de Vigilância e Saúde do Ministério da Saúde (CIEVS/MS)	MI coordenará as ações
Instalar um Centro de Monitoramento e Operações (Gabinete de crise) no cenário de Desastres, com controle operacional a cargo da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil	Ministério da Integração Nacional
Requisitar, conforme a demanda, as ações de resposta, infraestrutura, pessoal e apoio logístico necessários ao MD e MS, sendo que a coordenação geral das atividades em campo será do Grupo de Apoio a Desastres (GADE) do MI.	Ministério de Integração Nacional.

Fonte: ROSA et al, 2014, p.14

No nível operacional do emprego das Forças Armadas pelo MD para a ajuda humanitária no Brasil, a Figura 21 ilustra o fluxo das ações desencadeadas para o referido emprego, considerando desde a prestação de auxílio emergencial por uma Organização Militar (OM) do local do desastre até a organização do apoio com outros meios pelo MD com a ativação de um Comando Conjunto.

Figura 21 – Emprego das Forças Armadas para Ajuda humanitária no Brasil



Fonte: ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2014c

3.6.3.3 Emprego das Forças Armadas na Resposta a Desastres no Exterior

Conforme ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO (2014b), em caso de desastre em uma nação amiga, o país acionará a sua estrutura de resposta a desastre e solicitará o apoio internacional para a complementação das capacidades já existentes. Essa solicitação de apoio chegará ao Ministério da Defesa - MD por intermédio do Ministério das Relações Exteriores – MRE. O MD avaliará a possibilidade de fornecimento do apoio, consultando as Forças para determinar se as capacidades solicitadas estão disponíveis. Uma vez confirmada a disponibilidade das capacidades, será autorizado o apoio, o qual poderá ser singular (uma só força) ou conjunto (duas ou mais forças). A Força de Ajuda Humanitária - F Aj Hum para emprego em apoio a governos de nações amigas em caso de desastre será organizada de forma a atender, especificamente, às capacidades requeridas pela nação amiga. Caso a estrutura de resposta a desastre da nação amiga seja deficiente ou tenha sido severamente comprometida pelo desastre, deve ser enviado um Destacamento de Resposta Inicial – DRI, que fará a avaliação inicial do desastre e iniciará as ligações com a estrutura de governo local e mídia. O reconhecimento realizado pelo DRI servirá de base para a estruturação da F Aj Hum. Todas as ações das FA nesse contexto serão coordenadas com o MD. A Figura 22 ilustra o emprego das Forças Armadas para a ajuda humanitária no Exterior.

Figura 22 – Emprego das Forças Armadas para Ajuda humanitária no Exterior



Fonte: ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO, 2014c.

3.6.4 Missões Típicas, Capacidades e Fases de uma Operação de Ajuda Humanitária pelas Forças Armadas

Segundo BRASIL (2015, p.15) a missão das Forças Armadas no contexto de

apoio às ações de Defesa Civil tem o seguinte enunciado:

Cooperar, mediante autorização, com os órgãos e entidades que possuem competências relacionadas com a Defesa Civil. Para isso, ficar em condições de apoiar ações preventivas, incluindo planejamentos, instrução e simulações, e de resposta a desastres, tudo com vistas a evitar ou mitigar os efeitos daquelas ocorrências; a preservar o bem-estar da população; e a restabelecer a normalidade social.

O cumprimento dessas servidões previstas no enunciado da missão se dá através do desencadeamento de missões típicas deduzidas, sendo as mais recorrentes as constantes na Tabela 10, abaixo:

Tabela 10 – Missões Típicas das Forças Armadas nas Operações de Ajuda Humanitária

Missões Típicas	Finalidades
Assistência Imediata	Visa à prevenção da perda de vidas e da destruição de propriedade; à construção de estações sanitárias básicas e abrigos; e a proporcionar alimentação, água potável e apoio de saúde. Normalmente, as missões de Assistência Imediata são executadas para prover ajuda de curto prazo , a fim de aliviar o sofrimento das vítimas de um desastre, quando a situação extrapola a capacidade do governo local, outras agências e ONG e/ou a situação de segurança na área atingida impede o funcionamento eficaz da estrutura de governo.
Apoio aos deslocados e/ou refugiados	Visa a proporcionar apoio à assistência e à proteção de deslocados/refugiados, pessoas vítimas de conflitos e desastres. Normalmente são operações de longa duração , que estão além dos recursos disponíveis nas forças militares. Essas missões incluem a organização de campos (construção e administração), a assistência (suprimentos, saúde e proteção) e recolocação (movimento para outros campos ou localidades).
Segurança	Essa missão tem por objetivo proporcionar a segurança para o estabelecimento ou manutenção da ajuda humanitária por entidades governamentais ou ONG. Na missão de segurança, no contexto de uma resposta a desastre, podem ser realizadas as seguintes atividades: estabelecimento de áreas seguras para a estocagem dos meios a serem distribuídos para a população, proteção e escolta armada de comboios, proteção dos abrigos, proteção dos campos de deslocados/refugiados e de pessoal (agentes públicos e ONG), entre outras.
Assistência técnica e funções de apoio	Visa a proporcionar, por tempo limitado, tarefas de apoio, no caso de impossibilidade das estruturas governamentais. A missão de Assistência Técnica e Funções de Apoio compreende, dentre outras, as seguintes atividades: restauração das comunicações, gerenciamento da distribuição de suprimentos, entrega de suprimentos, apoio na operação de bases avançadas, apoio médico de emergência, busca e salvamento e reconstrução/recuperação de estruturas.
Gerenciamento das consequências	Visa a proporcionar assistência na mitigação dos efeitos de eventos QBRN deliberados ou inadvertidos. Dentre outras tarefas associadas a essa missão, destacam-se as seguintes: restauração dos serviços governamentais, assistência às vítimas, isolamento e descontaminação do local do evento QBRN.

Fonte: adaptado de BRASIL, 2014c.

O cumprimento de tais missões demanda para as Forças Armadas uma série de capacidades que estão apresentadas na Tabela 11, abaixo, organizadas dentro

das respectivas funções de combate⁵⁵, sendo perceptível o esforço principal nas atividades da logística militar:

Tabela 11 – Capacidades Requeridas pelas Forças Armadas

Funções de Combate	Capacidades Requeridas pelas FA
Comando e Controle	1) Realizar a avaliação de desastres; 2) Realizar a ligação com autoridades e outras agências; 3) Estabelecer Sistemas de Comando e Controle (C ²); 4) Realizar Operações de Informação.
Logística	5) Realizar o planejamento logístico; 6) Gerenciar contratos; 7) Gerenciar estoques; 8) Realizar a triagem de doações; 9) Realizar a purificação de água; 10) Realizar apoio de saúde (triagem e pronto atendimento); 11) Distribuir alimentação, água e outros itens, como cobertores, kit de higiene e medicamentos; 12) Realizar transportes (terrestre, fluvial e aéreo); 13) Realizar reparo e construção; 14) Proporcionar apoio técnico de engenharia; 15) Realizar evacuação; 16) Realizar serviços mortuários devidamente controlados; 17) Montar e operar acampamentos para deslocados e refugiados.
Inteligência	18) Executar reconhecimentos (aéreo e terrestre); 19) Processar dados de inteligência; 20) Analisar e avaliar a população, o terreno, possíveis forças adversas e as condições meteorológicas.
Proteção	21) Realizar o isolamento de área; 22) Manusear e controlar produtos perigosos; 23) Prover a segurança da tropa; 24) Prover a segurança de campos de internamento de civis (deslocados/refugiados); 25) Prover a segurança de instalações e locais de armazenagem e distribuição; 26) Prover a segurança de comboios; 27) Realizar monitoramento e detecção química-biológica-radiológica-nuclear (QBRN); 28) Realizar descontaminação; 29) Executar controle de danos QBRN; 30) Realizar o controle e a guarda de presos.
Movimento e Manobra	31) Realizar Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO); 32) Operar e controlar zonas de pouso de helicópteros; 33) Controlar o movimento de pessoas.

Fonte: adaptado de BRASIL, 2014c.

Para as Forças Armadas, o apoio às operações humanitárias pode ser dividido em cinco fases, conforme descrito na Tabela 12, a seguir. Vale lembrar que estas fases são desdobramentos operacionais das fases de preparação e resposta do ciclo de gestão de desastres, conforme definido na Política Nacional de Prevenção e Defesa Civil⁵⁶, já explicitado anteriormente:

⁵⁵ **Função de Combate** – é um conjunto relativamente homogêneo de atividades e tarefas afins, que atendem a uma finalidade comum, além dos sistemas empregados na sua execução (pessoas, organizações, informações e processos), que orienta o preparo e o emprego dos meios no cumprimento de suas missões (BRASIL, 2014a).

⁵⁶ Vide Referência: BRASIL, 2012d, Art.3º. As ações de Defesa Civil completas são: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

Tabela 12 – Fases de uma operação de ajuda humanitária em desastres das Forças Armadas

Fases	Descrição
1ª Fase Avaliação da Situação e Preparação	Tem a finalidade de identificar as capacidades necessárias para montagem da Força de Ajuda Humanitária ⁵⁷ (F Aj Hum) que irá atuar com os demais atores. Ato contínuo, a F Aj Hum, composta por vários módulos , deverá ser preparada para o transporte e desdobramento para o local do desastre. Nesta fase, destaca-se a atuação do DRI.
2ª Fase Desdobramento da Força de Ajuda Humanitária	A F Aj Hum desdobrar-se-á na região do desastre para prestar o auxílio à população atingida.
3ª Fase Execução da Operação de Ajuda Humanitária	A F Aj Hum buscará atingir o Estado Final Desejado ⁵⁸ , restabelecendo a normalidade com a maior brevidade possível ou até que o apoio dos elementos das FA não seja mais necessário.
4ª Fase Transição para Outras Agências	A Operação de Ajuda Humanitária tem caráter provisório, portanto quando as demais instituições ou o governo local tiver condições de assumir o controle da situação, a F Aj Hum deverá passar as suas atribuições e retirar-se da área do desastre.
5ª Fase Retraimento da Força de Ajuda Humanitária	Uma vez realizada a transição, a F Aj Hum deverá retrair para que as autoridades locais assumam por completo o controle da situação.

⁵⁷ Força temporária constituída para realizar uma Operação de Ajuda Humanitária, integrando, com os meios necessários, o esforço de resposta em caso de desastre no Brasil ou no exterior (BRASIL, 2014c, p.5).

⁵⁸ Estado Final Desejado – conjunto de condições que definem o atingimento dos objetivos do comandante (BRASIL, 2014a, p.75).

4. EXERCÍCIO MULTINACIONAL E INTERAGÊNCIAS DE LOGÍSTICA HUMANITÁRIA AMAZONLOG17

4.1 ANTECEDENTES

O Amazonlog17 nasceu por iniciativa do Comandante Logístico, Gen Ex Guilherme Cals Theophilo Gaspar de Oliveira, que esteve à frente do Comando Logístico (COLOG) do Exército Brasileiro no biênio 2016 e 2017. Logo após assumir a função de Comandante Logístico, tomou ciência da participação de uma delegação do COLOG, na qualidade de observador, no Exercício de Logística “*Capable Logistician – CL 15*”, em sua versão 2015, realizado na Hungria, evento este organizado periodicamente pelo Centro de Coordenação Logística Multinacional da Organização do Tratado do Atlântico Norte - CCLM – OTAN.

Neste Exercício, foi desdobrada uma Base Logística Multinacional para prover o apoio logístico a uma força multinacional nas diversas necessidades e funções logísticas, por intermédio de Unidades Logísticas Multinacionais Integradas (ULMI), sendo cada uma liderada por um determinado País. Ao todo participaram 32 (trinta e dois) Países, 17 (dezessete) empresas, que atuam na área logística e um efetivo total de 1.700 (mil e setecentas) pessoas, tendo o seu ciclo de realização de 4 (quatro) anos entre o planejamento e a execução.

O General Theophilo, que estava vindo de um longo período de serviço na Amazônia, como Comandante da 12ª Região Militar e em seguida como Comandante Militar da Amazônia, sabedor das enormes dificuldades naquela área, especialmente no tocante à logística, visualizou a realização de um exercício de logística similar ao *CL 15*, que se materializou na seguinte intenção: “Conduzir um exercício de logística multinacional na Amazônia, desdobrando os meios na cidade de Tabatinga (AM)”⁵⁹, surgindo aí o embrião do Amazonlog17.

A partir daí, foi constituída uma Assessoria Especial do Comandante Logístico e um escritório de apoio para o planejamento e direção do Exercício, capitaneada pelo General de Divisão da reserva Racine Bezerra Lima Filho, cujo resultado,

⁵⁹ Disponível em:
[http://www.eb.mil.br/documents/10138/8273438/Informativo%20N%C2%BA%201%20AMAZONLOG%2017%20-%20PORTUGU%C3%8AS%20\(atualizado\)](http://www.eb.mil.br/documents/10138/8273438/Informativo%20N%C2%BA%201%20AMAZONLOG%2017%20-%20PORTUGU%C3%8AS%20(atualizado))

depois de um ano de trabalho, foi a concepção, planejamento e execução do Amazonlog17, reunindo 1.940 (mil novecentos e quarenta) participantes, sendo 490 (quatrocentos e noventa) militares estrangeiros de 23 (vinte e três) Países e 350 (trezentos e cinquenta) civis, de 22 (vinte e duas) agências, 17 (dezessete) órgãos de mídia, e integrantes de 29 (vinte e nove) empresas de produtos de defesa e sustentabilidade.

4.2 VISÃO GERAL DO AMAZONLOG17

4.2.1 A Área de Operações

O cenário tático do Amazonlog17 foi a cidade de Tabatinga-AM⁶⁰, não por acaso. Área da fronteira comum entre Peru (Cidade de Santa Rosa), Brasil e Colômbia (Cidade contígua de Letícia), é uma região distante dos grandes centros e que sofre as consequências da pouca presença do Estado, da precária infraestrutura, da grande dificuldade de acesso, somente se chegando por meio fluvial ou aéreo, das endemias, agravado pelas grandes restrições de apoio de saúde, dos efeitos da natureza com ocorrência tanto de secas como de cheias severas, das altas temperaturas e muita umidade durante quase todo o ano, do vazio populacional com imensos espaços de pura selva e dos ilícitos que ali encontram terreno fértil para propagação, especialmente o tráfico de drogas e contrabando de armas – tudo tornando ainda mais difícil a vida dos habitantes locais. Neste ambiente hostil e de enormes carências de toda ordem, a logística tem um papel fundamental, sendo um importante vetor de transformação dessa realidade.

Nesse contexto, a Panamazônia apresenta-se como área de relevância e preocupação. A região é considerada hostil, distante e, muitas vezes, de escassa integração, sendo pouco conhecida por grande parte da população dos países que a possuem. A extensão territorial, a falta de estrutura e as peculiaridades da selva impõem obstáculos aos governos, o que dificulta o controle e a ação institucional, gerando consequências locais imediatas e que reverberam para os grandes centros urbanos e econômicos desses países. É mister iluminar que em muitos desses longínquos rincões só as Forças Armadas estão presentes como braço político, psicossocial, econômico, tecnológico e militar.⁶¹

4.2.2 Atividades Principais

O Amazonlog17 comportou três atividades principais, a saber: um Exercício

⁶⁰ Tabatinga, no Tupi Guarani, significa “casa pequena”. É conhecida como a capital do Alto Solimões.

⁶¹ Trecho da entrevista do Gen Ex Theophilo ao Jornal Estadão, em 21 de setembro de 2017. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,amazonlog17-um-desafio-logistico-na-amazonia,70002009792>.

de Mesa, um Simpósio de Logística Humanitária e em paralelo uma Exposição de Produtos de Defesa e por fim o Exercício no terreno.

O Exercício de Mesa ou evento teste foi realizado em Manaus, no período de 28 de agosto a 1º de setembro de 2017, com um escopo preparatório, no qual ocorreram diversas reuniões de coordenação entre os participantes, bem como simulação de problemas militares e de ações com tropas e meios, visando o ajuste dos planejamentos e a melhor integração entre os diversos atores.

O Simpósio de Logística Humanitária, foi realizado também em Manaus, entre 26 e 28 de setembro de 2017, e contou com uma série de conferências com foco nas ações de ajuda humanitária, cujo objetivo maior foi consubstanciado nas palavras do General Theophilo, *in verbis*, “Todos sabemos da precariedade em infraestrutura na Amazônia e da quase ausência do Estado nessa região. Atividades como essa buscam soluções para vencer esses desafios e evitar que sejam feitos atendimentos improvisados às populações afetadas por calamidades”⁶²; em paralelo a este Simpósio e no mesmo local, aconteceu uma Exposição de Produtos de Defesa, com estandes das Forças Armadas e de empresas do setor de Defesa, nos quais foram estão expostos materiais de uso dual, com ênfase naqueles empregados em operações de apoio humanitário.

O Exercício no Terreno propriamente dito, ocorreu no período de 6 a 13 de novembro de 2017, com Tropas, Meios e Observadores, em Tabatinga – AM, onde foram desenvolvidas ações conjuntas, multinacionais e interagências por tropas e agências brasileiras, colombianas, norte-americanas e peruanas, contando, ainda, com a participação de militares de Nações Amigas como Observadores e das empresas expositoras de material de defesa de uso dual.

4.2.3 Objetivos e características

O Amazonlog17 foi concebido para atingir três metas principais: empregar o Sistema Logístico para apoiar efetivos civis e militares em atividades nas regiões remotas e desassistidas, como ocorre, tipicamente, em Operações de Paz e Ajuda Humanitária; abrir espaço para que empresas da área de defesa mostrem seus produtos em operação ou em exposição, com destaque para as que trabalham com

⁶² Disponível em:

http://www.eb.mil.br/amazonlog17/noticias/-/asset_publisher/BsJDxIc4XCbS/content/simposio-preparatorio-para-o-amazonlog17-aborda-pronta-resposta-a-eventual-catastrofe-em-areas-isoladas-/8032597

geração de energia limpa e que podem, assim, ter uso dual em proveito das comunidades da Amazônia e buscar a interoperabilidade com Exércitos dos países limítrofes na região e outros tradicionais aliados, criando capacidade de resposta multinacional, no campo da logística, com base na cooperação internacional, fomentando, ainda que de modo embrionário, a criação de um Centro de Coordenação Logística Multinacional em âmbito sul americano a semelhança do que já ocorre na OTAN.

Para a consecução dessas metas era mister que o Amazonlog17 tivesse algumas características específicas, sendo as suas principais ideias-força, as expressas a seguir:

- Ser um Exercício multinacional, onde pudesse haver a participação do maior número de Países, tanto como contribuintes com tropas e meios como na condição de observador;
- Ser um Exercício no ambiente interagências, aproximando ao máximo a simulação com a realidade fática, especialmente quando se tem como pano de fundo as crises humanitárias, onde a presença e liderança das agências é preponderante, além de colocar em treinamento a tendência e doutrina das Forças Armadas de trabalho interagências;
- Ter foco nas ações humanitárias e preservação da vida humana. Este foi o cenário por trás de todo o planejamento das ações desenvolvidas no Amazonlog17, devido a necessidade de preparação prévia para fazer face a eventos dessa natureza, que ocorrem na maioria das vezes subitamente e não há tempo hábil para aprendizado, sendo, então, fundamental o conhecimento antecipado do *modus operandi* de cada ator para facilitar o emprego conjunto e se ter efetividade na ajuda e socorro à vida.
- Buscar em todas as atividades de Exercício a preservação do meio ambiente e a sustentabilidade, especialmente em se tratando da Região Amazônica, onde há visível falta de infraestrutura básica, notadamente em relação ao tratamento de esgoto e destinação correta de resíduos sólidos, ao fornecimento de energia limpa e água tratada, dentre outras inúmeras carências estruturais.
- Desdobrar Unidades Logísticas Multinacionais Integradas para atuar nas diversas funções logísticas, provendo o apoio logístico integral ao pessoal militar e civil do Exercício, com vistas ao envolvimento de todos os Países e Agências participantes na capacidade de resposta multinacional, gerar interoperabilidade, troca de experiências e a concepção de uma doutrina conjunta, isto é, o como fazer, tudo

baseado na cooperação internacional; e

- Ser um Exercício com forte fundamento legal e nas políticas, estratégias e acordos de cooperação, nacionais e internacionais, valendo ressaltar neste caso específico o compromisso compartilhado assumido pelo Ministério da Defesa de promover a capacitação, treinamentos e exercícios simulados, para as ações de Defesa Civil, no âmbito do Protocolo de Ações MI/MD/MS, de 31 de dezembro de 2012.

4.2.4 Países, Empresas e Agências Participantes

A participação dos Países deu-se em níveis de engajamento diferentes. Os Estados Unidos da América, a Colômbia e o Peru participaram como conferencista no Simpósio de Logística Humanitária e como contribuintes de tropa, especialistas e meios no Exercício no terreno, com destaque para a disponibilidade da aeronave americana C-130, que diariamente fez o trecho aéreo Manaus-Tabatinga-Manaus, criando um verdadeiro corredor logístico. Os efetivos desses Países participaram das células funcionais do Estado-Maior Combinado, das ações com tropas e meios realizadas e como integrantes das Unidades Logísticas Multinacionais Integradas. Os demais Países a seguir tiveram uma participação como observador: Alemanha, Argentina, Canadá, Chile, China, Equador, Espanha, França, Itália, Israel, Japão, México, Nigéria, Reino Unido, República Tcheca, Rússia, Venezuela, Portugal e Paquistão.

A participação das Empresas foi idealizada como forma de incentivo à Base Industrial de Defesa, oferecendo oportunidade para divulgação de produtos, em exposição, bem como de utilizá-los no terreno, por tropas em atividade, tanto no Simpósio de Logística Humanitária como no Exercício propriamente dito. Com isso buscou-se atender tanto as necessidades das empresas, como dos potenciais usuários, em um jogo de “ganha-ganha”. As seguintes empresas participaram do Amazonlog17: AEL SISTEMAS, BERKANA TECNOLOGIA EM SEGURANÇA, CBC, FIORAVANT UNIFORMES MILITARES ESPECIAIS, GEHR INTERNATIONAL, GLÁGIO DO BRASIL, IAI DO BRASIL, LCB, LIVEFORM INFORMÁTICA, M&K ASSESSORIA LOGÍSTICA, MAC JEE, NORSAFE DO BRASIL, PROSPECTARE BRASIL, SAAB DO BRASIL, SAÚDE MAIS, SAVIS, SUNTECH, VERINT COMPANY, TAURUS, TECNOLOGIA E DEFESA, (Brasil), ATEN IS GROUP, GT LINE, SIGMA CONSULTING (Itália), BETH-EL ZIKHRON YAAQOV INDUSTRIES (Israel), FAUN TRACKWAY USA, U.S. ARMY RESEARCH, DEVELOPMENT AND

ENGINEERING CMD (EUA), MARINE SPECIALISED TECHNOLOGY (Reino Unido), NEC (Japão), SARKAR TACTICAL (Escócia) e ZODIAC MILPRO / MD – BALLY (Brasil-França).

Em um Exercício com foco na Ajuda Humanitária, é natural que as Agências tenham papel de protagonistas. Assim aconteceu no Amazonlog17, que foi também uma excelente oportunidade para que elas trabalhassem integradas, sob a coordenação e com o apoio logístico das Forças Armadas. As seguintes Agências participaram do Amazonlog17: Ministério das Relações Exteriores (MRE), Polícia Federal (PF), Receita Federal, Polícia Civil do Estado do Amazonas, Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), INFRAERO, Força Nacional do SUS, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Tabatinga (COMDEC Tabatinga), Polícia Militar do Estado do Amazonas, Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Amazonas (CEDEC Amazonas), Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR-UNHCR em inglês), Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro), Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas e Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

4.2.5 Ações com Tropas e Meios e Problemas Militares Simulados

As atividades do Amazonlog17 realizadas durante o Exercício no terreno foram definidas em duas vertentes: as Ações com Tropas e Meios (ATM) constando de simulações reais com emprego de pessoal e meios para a sua execução e Problemas Militares Simulados (PMS), constando de exercícios de planejamento, chamados de exercícios de prancheta. As ATM se constituem no núcleo das atividades desencadeadas no Amazonlog17 e algumas delas deixaram legados reais para a população local, bem como valiosos ensinamentos para os participantes. Ressalta-se que para todas as ATM e PMS existia uma estória elaborada pela Célula funcional D8 do Estado-Maior Combinado (EMC) nas quais eram contextualizadas as situações problemas através de uma narrativa ficcional, mediante matérias

produzidas de jornais e outros instrumentos a situação de anormalidade, de modo que os participantes pudessem em um caso serem de fato empregados nas ATM e em outro elaborarem os planejamentos para as soluções conjuntas. As figuras 23 e 24 a seguir demonstram os ATM e PMS realizados durante a fase do Amazonlog17 em Tabatinga, com o envolvimento das Agências e Empresas:

Figura 23 – Ações com Tropas e Meios com participação de Agências e Empresas

ATIVIDADE	AGÊNCIAS	EMPRESAS
Mapeamento da seca e controle do espaço aéreo.	CENSIPAM	SUNTECH
Controle de migração e processamento de evacuados.	MRE, FUNAI, INFRAERO, IBAMA, DPF, ANVISA, FUNASA, SRF, SEDEC, SEDEC/AM, COMDEC/Tabatinga, PMAM, Btl Policiamento Ambiental AM, e PolCiv/AM, CBM/AM.	SUNTECH, NORSAF, SAVIS, Beth-El e MST
Apoio Cívico Social (ACISO).	FUNAI, SESAI, FUNASA, SEDEC, SEDEC/AM, INPA e UFAM	ZODIAC, NORSAFE e MST
Análise técnica de engenharia.	SEDEC e UFAM	
Controle biológico.	FUNAI, FUNASA, SEDEC, SEDEC/AM, COMDEC/ Benjamin Constant, SESAI, INPA e UFAM	SUNTECH, ZODIAC, LCB, RDECOM, e NORSAFE.
Ressuprimento Aeromóvel de alimentos e medicamentos.	FUNAI, SESAI, IBAMA e CRAS/Atalaia do Norte	-
Resgate Aeromóvel	SEDEC	-
Simulação de acidente com explosão de balsa.	IBAMA, SEDEC, SEDEC/AM, COMDEC/Tabatinga, PC/Tabatinga, PMAM, CBMAM, Btl Policiamento Ambiental AM e PETROBRAS	SUNTECH, ZODIAC, e NORSAFE

Disponível em:

<file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Relat%C3%B3rio%20AMAMAZONLOG.pdf>

Figura 24 – Problemas Militares Simulados (PMS) com participação de Agências

ATIVIDADE	AGÊNCIAS
Montagem um Local de Destino Seguro (LDS) para evacuados em Manaus (AM).	FUNAI, DPF, MRE, ANVISA e Defesa Civil
Instalação de fontes alternativas de energia elétrica.	COLOG / Empresas
Atendimento básico de saúde em Letícia-Colômbia, com Posto Médico Avançado.	FUNASA, DPF, MRE e FN-SUS
Recepção e acolhimento de deslocados de país vizinho	FUNAI, DPF, MRE e Defesa Civil
Nota de Esclarecimento sobre comportamento inadequado de tropas.	FUNAI, DPF, MRE e Defesa Civil
Atendimento de doentes com cólera e sepultamento.	FUNAI, FUNASA, ANVISA, VIGIDESASTRES, DPF, INPA e IBAMA
Assistência à população atingida por deslizamentos de terra.	Defesa Civil FUNASA, IBAMA e VIGIDESASTRES
Restabelecimento de rede de TI invadida por "hackers".	DPF
Surto de doenças gástricas.	FUNASA, ANVISA e INPA
Incêndio florestal.	MRE, SIPAM, Defesa Civil, e IBAMA

Disponível em:

<file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Relat%C3%B3rio%20AMAMAZONLOG.pdf>

4.2.6 Estrutura Organizacional do Exercício Amazonlog17 e do Estado-Maior Combinado (EMC)

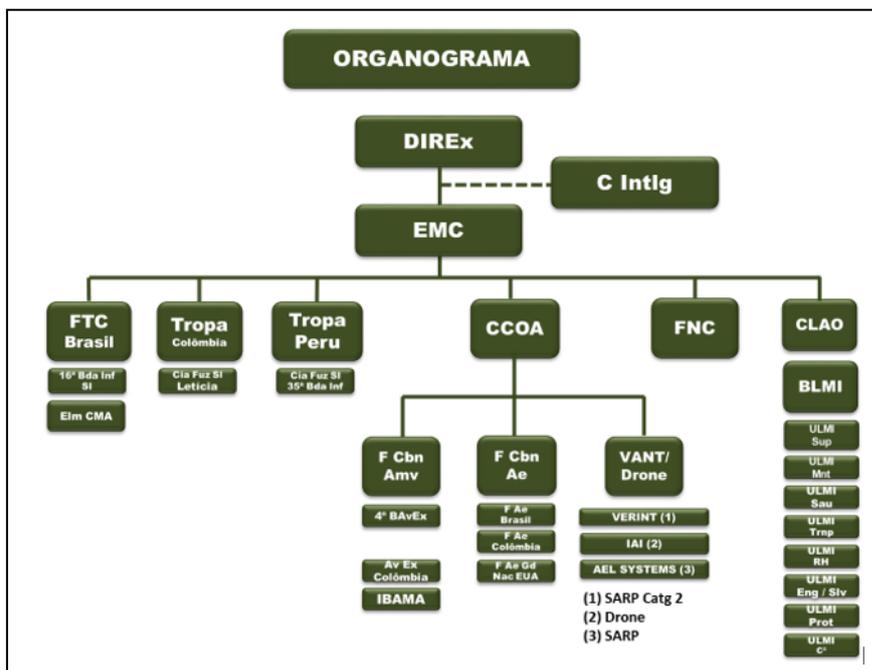
A estrutura organizacional do Amazonlog17 foi escalonada em níveis de planejamento, coordenação e execução das diversas atividades. No topo do organograma estava a Direção do Exercício (DIREx), que cuidou da concepção e organização do evento, incluindo todos os esforços políticos e estratégicos na busca pelo envolvimento dos Países, Agências e Empresas. Como o Amazonlog17 foi um exercício de iniciativa do Comando Logístico do Exército Brasileiro, não contou, inicialmente, com prévia definição dos envolvidos, fato que gerou grandes desafios, tendo em vista que os participantes foram sendo incorporados por livre adesão, paulatinamente.

No nível imediatamente abaixo estava o Estado-Maior Combinado, atuando preponderantemente nos níveis operacional e tático, que foi o responsável pelo planejamento e execução do exercício propriamente dito, com o desenvolvimento das ATM e dos PMS, bem como das necessidades logísticas e financeiras para a sua consecução, atuando nesta tarefa como órgão coordenador e controlador a partir de Brasília. Em seguida, no nível mais de execução, estavam as tropas engajadas, compostas pela Força Terrestre Componente (FTC), Tropas do Peru e Colômbia, que atuaram na execução das ATM, o Centro de Coordenação do Espaço Aéreo (CCOA) para controlar todo o movimento de aeronaves nacionais e internacionais de asa fixa e rotativa e os Veículos Aéreos Não Tripulados (VANT), a Força Naval Componente da Marinha do Brasil, que participou em Tabatinga com o Navio Patrulha Fluvial (NaPaFlu) Amapá, realizando fiscalização do tráfego fluvial e com o Navio de Assistência Hospitalar Dr Montenegro (NASH) para o atendimento de populações ribeirinhas e o Comando Logístico da Área de Operações (CLAO), que coordenou o emprego da Base Logística Multinacional Integrada (BLMI).

A BLMI foi o núcleo e razão de ser do Amazonlog17, composta por militares e civis de todas as nacionalidades participantes, atuou no provimento integral das necessidades logísticas para todo o efetivo e para as ATM e PMS, desdobrando Unidades Logísticas Multinacionais Integradas nas seguintes áreas: Suprimento (Sup), Manutenção (Mnt), Saúde (Sau), Transporte (Trnp), Recursos Humanos (RH), Engenharia e Salvamento (Eng/Slv), Proteção (Prot) e Comando e Controle. A BLMI teve o seu núcleo de comando formado pela Base de Apoio Logístico do Exército (BaApLogEx), Grande Unidade Logística (GULog), subordinada ao COLOG. A Figura

25, abaixo, ilustra graficamente a estrutura organizacional do Amazonlog17.

Figura 25 – Estrutura Organizacional do Amazonlog17



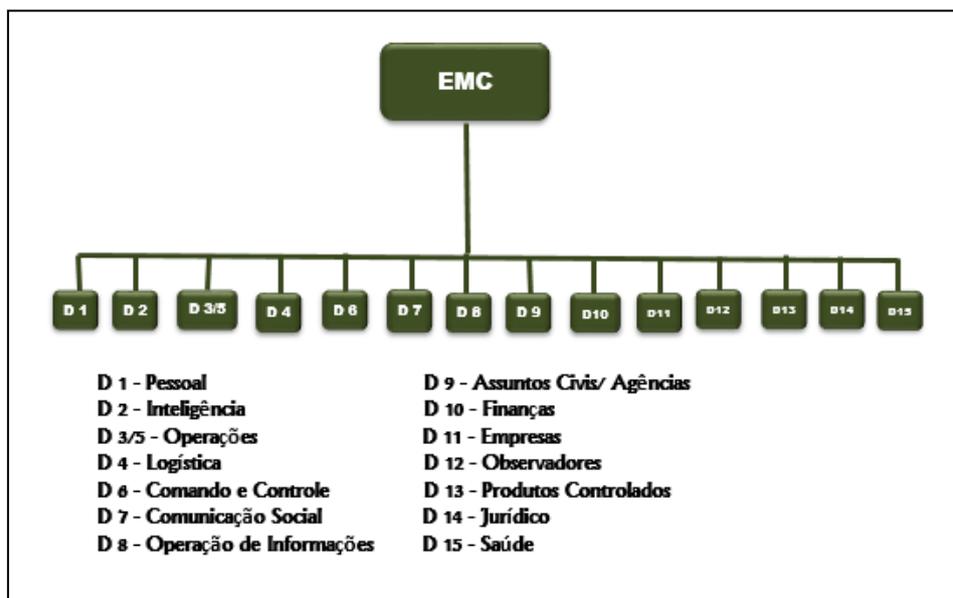
Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Relat%C3%B3rio%20AMAMAZONLOG.pdf>

O Estado-Maior Combinado chegou a ter no momento culminante do Amazonlog17, que foi o Exercício no terreno em Tabatinga um efetivo de 131 (cento e trinta e um) integrantes entre militares e civis nacionais e estrangeiros. Existia um núcleo central composto por oficiais do Exército Brasileiro dos diversos órgãos da sua alta administração e da Força Aérea, sediados em Brasília, uma outra equipe com oficiais do Comando Militar da Amazônia, da 12ª Região Militar e do 2º Grupamento de Engenharia, em Manaus, que tinham a tarefa de colaborar no planejamento e coordenação das tarefas mais aproximada, com melhor visualização das necessidades reais, outra parte composta por oficiais alunos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), que, juntamente com os oficiais de nações amigas apenas integrariam o EMC no exercício propriamente dito, em Tabatinga e atuariam no planejamento local e solução das ATM e PMS.

O EMC, considerando os seus níveis, foi composto por Células funcionais que atuaram de modo integrado e coordenado nas diversas áreas, tanto no aspecto de planejamento como de suporte à execução, tendo em vista que para a realização das atividades planejadas, ATM e PMS, foi necessário o provimento de toda a infraestrutura e meios de fora de Tabatinga devido às dificuldades e carências inerentes à própria região do evento, sendo este sem dúvida o maior desafio que

fora vencido por todos. A Figura 26, abaixo, ilustra a composição do EMC.

Figura 26 – Estrutura do EMC do Amazonlog17



Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Relat%C3%B3rio%20AMAMAZONLOG.pdf>

4.2.7 Fases do Exercício Amazonlog17

As fases do Amazonlog17 podem ser vistas sob dois ângulos distintos. No tocante ao nível político-estratégico da organização do Exercício, pode-se dizer que houve uma fase de preparação, que vai desde a criação da Assessoria Especial do Comandante Logístico para o evento, passando por duas conferências internacionais de planejamento, visitas a órgãos e instituições nacionais e internacionais, tudo com vistas à definição do arranjo operacional do Exercício e à adesão do maior número de participantes, pelo Evento Teste e Simpósio de Logística Humanitária até ao período anterior ao exercício no terreno. A fase de execução compreendeu a realização do exercício propriamente dito, em Tabatinga, com todas as atividades desenvolvidas.

Já em relação aos níveis operacional e tático, pode-se dividir o Amazonlog17 nas fases de preparação, concentração estratégica, emprego/execução, reversão⁶³ e desmobilização⁶⁴. A fase de preparação contemplou as inúmeras providências para a montagem da Base Logística Multinacional Integrada (BLMI), em Tabatinga, passando pelo reconhecimento do terreno e definição do local para a instalação da

⁶³ A reversão dos meios refere-se ao retorno do pessoal, dos equipamentos e dos materiais adquiridos, adjudicados ou mobilizados aos seus locais de origem, por ocasião do encerramento das operações. (BRASIL, 2014b, p.22).

⁶⁴ A desmobilização ocorre quando o pessoal, equipamento e material é avaliado e processado, visando a sua destinação final. (BRASIL, 2014b, p.22).

BLMI; projeto do *layout* e do tipo de todas as instalações temporárias a serem montadas; pelo longo período de preparação do terreno com trabalhos de engenharia para se atingir as condições adequadas de nivelamento, compactação e drenagem do solo, a fim de receber toda a infraestrutura de instalações provisórias, utilizadas para alojamento, banheiro e demais atividades de apoio, das quase duas mil pessoas participantes; pela realização de vários processos licitatórios para contratação de bens e serviços necessários, desde gêneros de alimentação, água, materiais de consumo diversos, locação de contêineres banheiros e escritórios, provedor de internet, *overlays*, dentre outros; pelo transporte com meios militares terrestres, fluviais e aéreos de grande quantidade de materiais oriundos especialmente do Rio de Janeiro-RJ, Brasília-DF, Boa Vista-RR⁶⁵ e Manaus-AM, haja vista que a diretriz do Comandante Logístico era utilizar ao mínimo os meios e as instalações do Comando de Fronteira Solimões – 8º Batalhão de Infantaria de Selva (CFSOL/8º BIS). Isto de modo a não interferir em sua rotina habitual de trabalho voltado para a segurança nacional na extensa região fronteiriça de sua responsabilidade, além de testar o sistema logístico do Exército Brasileiro para prover a geração, desdobramento e sustentação das forças empregadas no Exercício; dentre outras atividades.

A fase de concentração estratégica foi caracterizada pelo esforço de prover os meios fluviais e aéreos para transportar de diversos locais de origem quase duas mil pessoas entre militares e civis para a cidade de Tabatinga, a fim de participarem do exercício, para o que foram utilizados meios aéreos da FAB, dos EUA, Colômbia, EB, IBAMA, companhias de aviação comercial e de fretamento e fluviais militares do Centro de Embarcações do Comando Militar da Amazônia (CECMA) e civis contratados.

A fase de execução foi o período de realização do exercício propriamente dito, no qual toda a infraestrutura montada foi colocada à prova, de modo que por cerca de quinze dias foram disponibilizados serviços de alojamento, alimentação, recreação, banho, lavanderia, transporte, saúde, assistência religiosa, dentre outros, para todo o efetivo participante. A fase de reversão e posterior desmobilização deu-se início com a desmontagem da infraestrutura, limpeza do local e controle de danos,

⁶⁵ Todos os equipamentos e pessoal de engenharia envolvidos em quase cinco meses de preparação do terreno em Tabatinga para a montagem da BLMI eram oriundos do 6º Batalhão de Engenharia de Construção, sediado em Boa Vista-RR.

para em seguida dar início a longa jornada de transporte de retorno que começou em dezembro de 2017 e só foi concluída em fevereiro de 2018, quando da chegada dos materiais no Rio de Janeiro, na sede da Base de Apoio Logístico do Exército (BaApLogEx), Organização Militar (OM) do Exército de onde partiu e para onde foi revertida a grande maioria dos meios mobilizados e que foi também a responsável pelo planejamento, montagem e operação da BLMI. Para o cumprimento da sua missão, a BaApLogEx empregou as suas Unidades Logísticas subordinadas das áreas de transporte terrestre (Estabelecimento Central de Transportes – ECT) e manutenção (Batalhão de Manutenção e Suprimento de Armamento – BMSA e o Batalhão Central de Manutenção e Suprimento – BCMS), todas sediadas no Rio de Janeiro.

4.3 CAPACIDADES MILITARES EMPREGADAS NO AMAZONLOG17

O Amazonlog17 foi um exercício preponderantemente logístico com enfoque em operações de ajuda humanitária. Em tais cenários, a participação das Forças Armadas se dá no provimento de várias capacidades com destaque para aquelas desempenhadas no escopo das funções de combate comando e controle, logística⁶⁶, inteligência e proteção. A função de combate movimento e manobra, em geral a razão de ser das operações militares, neste caso do Amazonlog17, cedeu o seu lugar prioritário para a logística, devido o seu papel preponderante nas ações de ajuda humanitária. Serão explicitadas a seguir as principais capacidades das Forças Armadas aplicadas ao Amazonlog17, destacando os fatores do DOAMEPI mais evidenciados.

4.3.1 Função Logística Recursos Humanos

A coordenação desta atividade ficou a cargo do Estado-Maior Combinado por intermédio da Célula de Pessoal (D1) e abrangeu o controle de todo o pessoal nacional e estrangeiro participante do Amazonlog17; o planejamento do transporte dos seus locais de origem, tanto para o evento teste e Simpósio de Logística Humanitária, ambos em Manaus, como para o Exercício no Terreno, em Tabatinga, atividade esta realizada em estreita coordenação com o D4 (Logística) e com o

⁶⁶ A função de combate logística será analisada pelas suas funções logísticas: recursos humanos, saúde, suprimento, transporte, manutenção e engenharia.

COA⁶⁷ (Coordenador de Operações Aéreas); além da gestão de atividades voltadas para a assistência ao pessoal e manutenção do moral.

No tocante ao pessoal estrangeiro que participou na qualidade de observador e autoridades civis e militares visitantes houve uma separação de função para tratar desse público específico, ficando sob encargo da Célula D12, que passou a gerir as suas necessidades e a rotina de atividades durante o Exercício.

Um dos encargos da assistência ao pessoal desempenhado pelo D1 que demandou um grande esforço adicional foi a coordenação do provimento de alojamento para o efetivo participante e que como oportunidade de melhoria poderia ter sido realizado por uma equipe de estrutura administrativa. Como ponto alto dessa função logística destaca-se a montagem e operação de uma estrutura de recreação, composta de um auditório, sendo este espaço utilizado tanto para a realização de atividades religiosas, como para o lazer para assistir filmes; uma *lanhouse* para proporcionar a navegação na rede mundial de computadores, viabilizando o acesso a *email*, informações, e outros fins; um salão de jogos e um bar para descontração do pessoal nos momentos de folga. Toda essa estrutura teve um impacto muito positivo no moral da tropa e dos demais participantes, servindo ao propósito da integração e sadia camaradagem entre os diversos públicos.

4.3.2 Função Logística Saúde

Apesar de ser uma das funções logísticas, e em tese devesse ser gerida pela Célula D4 (Logística), devido a suas especificidades e dimensão assumida no Amazonlog17, esta função foi desvinculada e ficou a cargo da Célula D15 (Saúde) do EMC, que planejou, controlou e coordenou todos trabalhos da área sanitária do Exercício. A execução das atividades de saúde ficou sob responsabilidade da Unidade Logística Multinacional Integrada Saúde (ULMI Saúde), que foi composta por meios e profissionais⁶⁸ de saúde do EB, FAB, MB, Professores e alunos da UFAM e Ministério da Saúde, tendo este último fornecido cerca de meia tonelada de medicamentos (kit de emergência para ajuda humanitária). As ações na área de

⁶⁷ Integrante do CCOA (Centro de Coordenação de Operações Aéreas), composto por oficiais da FAB.

⁶⁸ Equipe composta de quinze oficiais médicos, sendo sete clínicos, três pediatras, três ginecologistas, um cirurgião e um ultrassonografista); seis oficiais dentistas; um oficial farmacêutico; um oficial de assistência social; três técnicos em enfermagem e uma equipe de ambulância (um motorista e um padoleiro) do Hospital da Guarnição de Tabatinga.

saúde foram realizados em quatro frentes: atendimentos no Posto de Atendimento Avançado do Hospital de Campanha do Exército, estrutura móvel montada perto do Comando da BLMI com incumbência de prestar assistência médica e odontológica, tanto para parte da população de Tabatinga como prioritariamente para o pessoal participante do próprio exercício, nacionais e estrangeiros; atendimentos médico-odontológicos e laboratoriais à população local com os profissionais de saúde mobilizados do Exército nas instalações do Hospital de Guarnição de Tabatinga do Exército, visando aproveitar ao máximo o potencial desses recursos humanos especializados para suprir carências da população; atendimentos sanitários no bojo das Ações Cívico-Sociais (ACISO) realizadas no Bairro Umariçu II, em Tabatinga aos indígenas da etnia Ticuna e aos civis e militares que vivem nos quatro Pelotões Especiais de Fronteira subordinados ao CFSOL/8º BIS (1º PEF – Palmeiras do Javari, às margens do rio Javari, 2º PEF – Ipiranga, às margens do rio Içá, 3º PEF – Vila Bittencourt, às margens do rio Japurá, 4º PEF – Estirão do Equador, às margens do rio Javari) com o apoio do deslocamento aeromóvel provido pela força de helicópteros do Amazonlog17; atendimentos de saúde realizados a bordo do NASH Dr Montenegro da MB, que durante o Exercício esteve aberto à população local e por ocasião dos seus deslocamentos de vinda para Tabatinga e retorno para Manaus realizou diversos atendimentos às populações ribeirinhas ao longo do trajeto fluvial. Outra frente de grande repercussão positiva foram as evacuações aeromédicas que ocorreram durante o Amazonlog17.

Em um ambiente de cooperação e integração entre Brasil e Colômbia, no contexto de ações humanitárias e proteção da vida humana, foi realizada a remoção aeromóvel do senhor de 54 anos, Raimundo Pena, colombiano, que sofrera um acidente, causando-lhe traumatismo crânio-encefálico, na localidade de Vila Bittencourt (AM), que fica a 329 km de distância. Outro episódio marcante foi o resgate de um bebê prematuro, no município de Atalaia do Norte – AM, que nasceu em uma comunidade indígena e apresentou complicações pós-parto, necessitando rápida remoção, assim também como evacuação de outro bebê sofrendo de graves consequências da malária (desnutrição e desidratação profundas), que necessitava de remoção imediata, na comunidade indígena de Massapê. Ressalta-se que durante o Exercício houve cerca de 3.500 (três mil e quinhentos) atendimentos sanitários nas variadas frentes de atuação, sendo destes aproximadamente 900 (novecentos) odontológicos. Além disso, o PAA/Hospital de Campanha ainda

realizou cerca de 350 (trezentos e cinquenta) atendimentos médicos e 50 (cinquenta) odontológicos para militares participantes do Amazonlog17.

4.3.3 Função Logística Suprimento

Há que se analisar a função logística suprimento distinguindo-a nas fases de preparação e execução do Amazonlog17. Na fase de preparação, os principais atores envolvidos nessa função logística foram: a BaApLogEx, no Rio de Janeiro, a Célula D4 do EMC, em Brasília, como estrutura de coordenação de maior nível, a 12ª RM, em Manaus e o 12º B Sup, Organização Militar subordinada à 12ª RM, também em Manaus. Na fase de execução do Exercício, em Tabatinga, a BaApLogEx foi responsável por desdobrar e operar a BLMI, a 12ª RM assumiu a função de CLAO, o 12º B Sup foi a base de estruturação da ULMI Suprimento e a Célula D4 permaneceu atuando na coordenação e controle de maior nível das ações logísticas no EMC. Devido à magnitude do Exercício e a fim de aproximar ao máximo a situação de exercício da realidade os respectivos comandantes da BaApLogEx (Oficial General), da 12ª RM (Oficial General) e do 12º B Sup (Coronel) foram também os comandantes da BLMI, do CLAO e da ULMI Suprimento, favorecendo em muito a efetividade das ações desenvolvidas.

Considerando o local de realização do Amazonlog17, a cidade fronteiriça de Tabatinga – AM, longe dos centros produtivos e fornecedores, dificuldade de acesso e precariedade de infraestrutura e comércio local, a função logística suprimento foi uma das mais exigidas, tendo em vista que a proposta e desafio imposto era prover todas as necessidades em suprimento para cerca de duas mil pessoas participantes durante quase quinze dias de operação. Para isso, houve a necessidade de se realizar um minucioso levantamento de demanda, ciente do imperativo de erro mínimo neste aspecto, tendo em vista as considerações retromencionadas sobre a falta de flexibilidade do comércio local e a intermitência do fluxo logístico, além de elaborar processos licitatórios para se obter os materiais com bastante antecipação e considerar que todo esse suprimento adquirido deveria ser transportado por longas distâncias, por meios terrestres, fluviais e aéreos dependendo de suas especificidades para a área de operações, fato que impõe o tempo como fator crítico de sucesso. Estiveram diretamente envolvidas nessas atividades preparatórias de levantamento de demandas e obtenção a BaApLogEx e a 12ª RM. À primeira coube a maior parte das aquisições de materiais e serviços utilizados no Amazonlog17,

sendo principalmente dos seguintes itens: aquisição de parte dos gêneros alimentícios a serem consumidos, especialmente àqueles que não permitiam longo tempo de armazenamento como hortifrutigranjeiros e laticínios; aquisição de água mineral, tendo merecido este item de suprimento uma especial atenção devido a sua criticidade para o sucesso do Exercício; aquisição e/ou contratação de serviço de locação de todo o material utilizado para a montagem da infraestrutura temporária do acampamento, tanto em contêineres como em *overlays*, aquisição de mobiliário e materiais diversos para as atender às atividades das estruturas funcionais do Exercício, contratação de outros serviços necessários como fornecimento de provedor de internet, recolhimento de esgoto, televisão por sinal de satélite, e outros. À 12ª RM coube a aquisição dos gêneros alimentícios básicos secos e frigorificados na diversidade, qualidade e quantidade para atender a todo o efetivo alimentado durante o Exercício.

O 12º B Sup, sendo a OM logística de suprimento diretamente subordinada à 12ª RM, coube, inicialmente, o recebimento, armazenamento e loteamento dos materiais nas suas próprias instalações, e, posteriormente, a preparação para o transporte a Tabatinga de todo o material adquirido e/ou mobilizado de outros órgãos do próprio EB. No terreno, durante a fase de execução do Exercício, esta OM Logística assumiu a função da ULMI Suprimento e foi a responsável pelo planejamento e distribuição dos suprimentos das seguintes categorias: Classe I⁶⁹ (Gêneros Alimentícios Secos e Frigorificados), Classe II (Material de Intendência⁷⁰, como mobiliários em geral), Classe III (Combustível⁷¹, Óleos e Lubrificantes), Classe V (Munição) e Classe X (diversos de outras classes).

Vale apontar que a alimentação para todo o efetivo participante foi confeccionada em cozinha de campanha, isto é, estruturas modulares e móveis, e na montagem dessa estrutura, além das tendas, barracas e demais materiais para o serviço da alimentação teve-se que estabelecer a rede temporária de água e esgoto, ressaltando que para a confecção da alimentação propriamente dita somente foi usado água mineral, como medida de segurança alimentar. Destaca-se que durante todo o evento, nas cerca de 140.000 refeições servidas, não houve qualquer caso de

⁶⁹ Foram consumidos cerca 60 toneladas de gêneros secos e 36 toneladas de gêneros frigorificados.

⁷⁰ Foram utilizadas cerca de 38 toneladas de materiais como uniformes, beliches, colchões, coletes e demais mobiliários.

⁷¹ Foram consumidos cerca de 150.000 litros de óleo diesel e 10.000 litros de gasolina, além de Querosene de Aviação para a frota de helicópteros e aviões. Todo esse combustível foi repositado em Tabatinga, sendo o acerto dessa medida uma lição aprendida do Exercício.

problema sanitário em decorrência da alimentação.

4.3.4 Função Logística Transporte

Na função logística transporte houve o verdadeiro teste do sistema logístico do Exército para a realização do Amazonlog17, em Tabatinga, como era a intenção originária do Comandante Logístico de então, General de Exército Theophilo. Durante a fase de preparação do Amazonlog17, o grosso do material para a montagem e operação da BLMI saiu das aquisições e mobilizações feitas pela BaApLogEx, no Rio de Janeiro, e pela 12ª RM, em Manaus, devendo toda essa pletera de meios ser transportada por meios rodoviários, fluviais e aéreos para a tríplice fronteira ocidental, em Tabatinga. Mais uma vez a chave do sucesso foi o planejamento minucioso e a grande antecipação das ações, tendo em vista vencer as enormes distâncias terrestres e fluviais.

O planejamento, coordenação e controle da atividade de transporte no nível operacional coube a Célula D4 do EMC e no nível tático à BaApLogEx e à 12ª RM, empregando as suas OM especializadas subordinadas. O transporte rodoviário ficou a cargo do Estabelecimento Central de Transportes (ECT), OM diretamente subordinada à BaApLogEx, com sede no Rio de Janeiro – RJ, reforçado com meios da 2ª Companhia de Transporte da 2ª RM, sediada em São Paulo – SP e do 18º Batalhão de Transporte do 9º Grupamento Logístico, de Campo Grande – MS.

O Transporte fluvial ficou sob o encargo do Centro de Embarcações do Comando Militar da Amazônia (CECMA), subordinado à 12ª RM, sediado em Manaus, que para tal utilizou módulos logísticos compostos por empurradores e balsas de grande capacidade, sendo ao todo empregado 2 módulos de navegação, reforçados com balsas da Comissão de Aeroportos da Região Amazônica (COMARA), também com sede em Manaus. Além desses meios fluviais militares houve ainda a necessidade de se contratar mais duas balsas e uma embarcação regional para transporte de cerca de 300 pessoas durante a fase de concentração para o Exercício, no trecho Manaus – Tefé – Tabatinga – Tefé – Manaus.

No transporte aéreo houve uma soma de esforços, sendo empregadas aeronaves de vários tipos e capacidades da FAB, helicópteros do 4º BaAvEx, um C-130 dos EUA, que durante todos os dias do Exercício no terreno fez o trecho Manaus – Tabatinga – Manaus, sendo essencial para transportes ocasionais de pessoal e manter uma linha logística rápida e eficaz em caso de necessidades extemporâneas. Além desses meios militares, houve a contratação de aviação

comercial para complementar a necessidade de transporte de pessoal na concentração estratégica e para pequena parte do material, que devido às suas características e especificidades deveriam ser transportados por via aérea.

O planejamento do transporte de grande parte do material, quase todo ele acondicionado em cerca de 54 contêineres, contemplou a seguinte cinemática: pelo modal terrestre no trecho entre o Rio de Janeiro e Porto Velho, com o deslocamento de cerca de 50 viaturas, durante 11 dias e percorrendo uma distância de 3.700 Km; em Porto Velho com o apoio da 17ª Base Logística do Exército sendo realizado a intermodalidade para o transporte fluvial, pela via do rio Madeira no trecho Porto Velho – Manaus – Tabatinga, em cerca de 34 dias de navegação, percorrendo uma distância de aproximadamente 2.812 Km. Uma parte do material também foi transportado a partir do Rio de Janeiro para Manaus por via marítima de cabotagem em contrato realizado pela Marinha do Brasil e a partir daí para a área de operações pelo CECMA.

Uma lição aprendida no tocante ao transporte fluvial é a necessidade imperiosa de se observar no planejamento de exercícios dessa natureza a época de sua realização, de modo a aproveitar o melhor período do regime das águas dos rios, o que permite uma navegabilidade mais célere e segura. No caso do Amazonlog17, o mês de novembro é época de seca, e, embora o material tenha sido transportado um pouco antes, ainda assim houve sérias dificuldades, que impactou no longo tempo de navegação de Manaus a Tabatinga, levando cerca de 22 dias, e a necessidade de se navegar mais ao centro dos rios no seu talvegue, que por um lado evita problemas de calado, mas por outro aumenta o risco devido a velocidade da correnteza, ainda mais considerando o tipo de embarcação (balsas) e o expressivo volume de material transportado (aproximadamente 1.000 toneladas).

Na fase de emprego, a função logística transporte foi exercida pela ULMI transporte, cujo comando foi assumido pelo Comandante do CECMA, com suporte do Chefe do ECT e demais composição do seu efetivo também formada principalmente com base no pessoal CECMA para o braço fluvial e do ECT para o braço rodoviário, sendo reforçado com pessoal e meios oriundos de diversos órgãos do Exército, notadamente das OM do Comando Militar da Amazônia, chegando a ter uma frota de 74 viaturas, 2 balsas e 6 lanchas que cumpriram cerca de 500 missões de transporte durante o Exercício, viabilizando o movimento de pessoal e material para a realização de todas as atividades previstas.

4.3.5 Função Logística Manutenção

O planejamento, coordenação e controle no nível operacional das atividades desenvolvidas pela função logística manutenção ficou a cargo da Célula D4 do EMC, tanto na fase de preparação quanto na fase de execução do Amazonlog17 propriamente dito. Na fase de preparo, coube a 12ª RM a coordenação e, por intermédio do Parque Regional de Manutenção da 12ª Região Militar – PqRMnt/12, com sede em Manaus, sua OM logística de manutenção diretamente subordinada, a execução da manutenção preventiva nos meios materiais especialmente das classes VI (material de engenharia, tais como geradores e motores de popa) e IX (material de motomecanização, tais como viaturas de transporte de carga, pessoal, manipulação de carga, tratores, etc) empregados no Amazonlog17. Essa antecipação das ações de manutenção foram fundamentais para que durante o Exercício propriamente dito houvesse o máximo de disponibilidade dos meios.

Por ocasião do emprego em Tabatinga, a função logística manutenção ficou sob responsabilidade da BLMI por intermédio da ULMI Manutenção, que foi comandada pelo Diretor do PqRMnt/12 e mobiliada por equipes especializadas dessa própria OM, habilitadas a fazer a manutenção corretiva nos materiais em uso eventualmente danificados, proporcionando o seu retorno ao emprego operacional no menor tempo possível, garantindo assim flexibilidade e segurança nas atividades planejadas do Amazonlog17. Para cumprir a sua missão, a ULMI Manutenção desdobrou-se na área de acampamento da BLMI em estruturas móveis e modulares, composta das seguintes barracas oficinas, respectivamente, para manutenção de materiais das classes: V e IX (armamento e motomecanização) e VI (engenharia), além de uma viatura oficina que permitiu o apoio cerrado de manutenção com mobilidade e agilidade e um posto técnico para coordenação e controle da atividade.

Durante o Amazonlog17 foram realizados diversos trabalhos de manutenção, imprescindíveis para o bom andamento das atividades planejadas, tais como os seguintes exemplos: manutenção em viaturas, motores de popa e lanchas, empilhadeira, gabinete odontológico, câmara frigorífica, geradores, serviços de solda nas estruturas em *overlays*, aparelhos de ar condicionados, roçadeira, socorro em trator, dentre outros. Ressalta-se como uma forte lição aprendida a importância dada à manutenção preventiva durante a fase de preparo, visando minimizar os casos de necessidade de ações corretivas durante o emprego. Além disso, a possibilidade de

aquisição de peças de reposição no local do evento por suprimento de fundos⁷² e o fato de ter havido diariamente a linha logística Manaus – Tabatinga – Manaus com a aeronave americana, mantendo o fluxo de material ininterrupto.

4.3.6 Função Logística Engenharia

A função logística engenharia teve um papel fundamental na preparação da infraestrutura para o Exercício Amazonlog17, e a antecipação do seu emprego em quase seis meses foi um dos fatores de maior relevância para o sucesso da montagem e operação de todas as instalações, temporárias ou fixas, utilizadas para a realização Operação. Durante a fase de preparação, duas Unidades do Exército estiveram diretamente envolvidas com os trabalhos técnicos de engenharia: na coordenação e supervisão o 2º Grupamento de Engenharia (2º Gpt E), sediado em Manaus-AM, e na execução das ações propriamente ditas no terreno a tropa do 6º Batalhão de Engenharia (6º BEC) com sede em Boa Vista-RR, Organização Militar Diretamente Subordinada ao 2º Gpt E, sendo todos os trabalhos, quer de projeto, quer de execução, realizados em estreita coordenação com a BaApLogEx, responsável pela montagem da BLMI, e com a Célula D4 do EMC, coordenadora no maior nível de todas as funções logísticas.

Na fase de execução do Amazonlog17, coube a ULMI Engenharia, formada pelo pessoal especializado do 6º BEC a condução das ações de engenharia no terreno, tanto aquelas voltadas ao funcionamento da BLMI no que se refere às atividades e tarefas de engenharia como serviços gerais diversos (bombeiro hidráulico, eletricista, carpintaria...), manutenção e reparação, se for o caso, da rede de oferta de água e esgoto e elétrica, etc, quanto à realização das ATM e PMS previstas no escopo do Exercício. O desafio para a função logística engenharia começou com o esforço de mobilização, haja vista que foram necessários deslocar de Boa Vista-RR para Tabatinga cerca de 2.600 toneladas de equipamentos, dentre os quais: escavadeira, motoniveladora, retroescavadeira, trator de esteira, caçamba, rolo compactador, dentre outros, percorrendo cerca de 2.500 Km, sendo 783 Km por via rodoviária e o restante por via fluvial, este último realizado em grande medida

⁷² “O regime de adiantamento, suprimento de fundos, é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que pela excepcionalidade, a critério do Ordenador de Despesa e sob sua inteira responsabilidade, não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação...”.

Disponível em: <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/021100/021121> .

com o apoio do CECMA, e uma parte contratada de empresas civis. Além disso, ressalta-se que a quase totalidade dos insumos usados nas diversas tarefas, tais como: seixo, encanamentos, fios elétricos, postes, maquinários e materiais de consumo de produção, etc, realizadas naquela longínqua área amazônica são provenientes do centro fornecedor de Manaus, sendo necessário um grande esforço de coordenação administrativa para que não houvesse solução de continuidade dos trabalhos em Tabatinga por falta ou atraso de material.

Na fase de preparação da infraestrutura da BLMI a força de trabalho de engenharia contou com cerca de 100 militares e durante o exercício propriamente dito para as ações de engenharia aproximadamente 25 integrantes. Ao todo foram trabalhadas 22 semanas em um regime diário de oito horas, seis dias por semana, considerando as atividades de preparação e execução do Exercício, além de cerca de 15 dias após o Amazonlog17 para as ações de controle de danos. Em resumo, a função logística engenharia cumpriu as seguintes tarefas no contexto do Amazonlog17: preparação da área a ser ocupada por instalações destinadas à Coordenação do Exercício (DIREx e EMC), Hospital de Campanha (H Cmp), Base Logística Multinacional Integrada (BLMI), e outras, assim como melhoramento da rede mínima de estradas no interior e arredores da BLMI; instalação da rede elétrica, hidráulica e de esgoto, bem como respectivos dispositivos para o seu pleno funcionamento; terraplenagem e posterior pavimentação da estrada de acesso ao Porto Fluvial do CFSOL/8º BIS, constituindo-se em significativo benefício para a logística daquela Unidade de fronteira; ampliação da Unidade Básica de Saúde do bairro de SANTA ROSA, em Tabatinga, com a construção de dois Consultórios médicos, com rampas de acesso aos portadores de necessidades especiais e cobertura. Além disso, toda a estrutura da unidade de saúde recebeu pintura nova, proporcionando maior conforto aos usuários, tudo isso sendo um importante legado para a população local, haja vista a ampliação da capacidade de atendimento de 2.000 para 10.000 pessoas; instalação e operação de duas Estações de Tratamento de Água, sendo uma em Tabatinga e outra em Benjamim Constant, estas com funcionamento apenas durante o tempo do Exercício, mas demonstrando a capacidade de oferta de água potável em locais de difícil acesso e com captação em fontes próximas da demanda, em caso de necessidade; e análise de engenharia no Campus da UFAM, em Benjamim Constant, com o propósito de identificar causas de

rachaduras e apresentar proposta de solução, sendo esta uma das ATM propostas. Como pontos fortes no tocante à função logística engenharia, quer na fase de preparação quanto na execução do Amazonlog17, destacam-se os seguintes aspectos: o contato e parceria com órgãos regionais como a concessionária de serviço público de energia elétrica – ELETRONORTE, e a Companhia de Saneamento do Amazonas – COSAMA, que em muito facilitaram e viabilizaram as adequações e melhorias nas redes elétricas e hidráulicas e de esgoto, respectivamente; o constante adestramento e especialização do pessoal técnico de engenharia do Exército, bem como a versatilidade do militar de Engenharia (carpinteiro, pedreiro, pintor, bombeiro hidráulico...); a utilização de reforçadores de solo, que são placas metálicas de fácil montagem, aplicadas ao solo por justaposição com o objetivo de estabilizá-lo, favorecendo a trafegabilidade; a elaboração de projetos para atender as necessidades de infraestrutura (elétrico, hidráulico, ambientais e construção predial); e a utilização de uma lagoa facultativa para lançamento dos efluentes das fossas sépticas, para evitar que o esgoto fosse lançado diretamente na natureza, já que não existia rede de tratamento local. Com essa técnica natural, a degradação da carga orgânica acontece por meio da ação de bactérias que, expostas ao sol, aceleram o processo de transformação dos agentes poluidores, tornando possível lançar os efluentes na natureza sem causar danos ao meio ambiente. Depois de tratado, o líquido inerte foi lançado em um córrego intermitente próximo à Lagoa, deixando, no fundo, um adubo que poderá ser reaproveitado na recuperação de áreas degradadas, inclusive no próprio local, tornando-se mais um legado para a região. Como oportunidade de melhoria nesta seara, destaca-se a necessidade da definição clara, precisa e com a maior antecipação possível do escopo dos diversos projetos, especialmente no tocante ao efetivo a ser atendido pela infraestrutura a ser demandada, tendo em vista o alto custo em pessoal e material que decorre de variações extemporâneas, podendo inclusive inviabilizar a execução propriamente dita, quanto mais em se tratando de trabalhos desenvolvidos em uma área de difícil acesso e com restrita oferta de meios. Além disso, pode-se apontar a necessidade de se obter uma quantidade maior de equipamentos para o Exército na Amazônia, considerando as dificuldades logísticas em caso de rápida necessidade de mobilização, como reforçadores de solo, motobombas, estações de tratamento de água e esgoto, caminhões de transporte de água e para coleta de esgoto, dentre outros.

4.3.7 Função de Combate Inteligência

A atividade de Inteligência foi liderada pelo pessoal do Centro de Inteligência do Exército (CIE), por intermédio da Célula INTELIGÊNCIA (D2) do Estado-Maior Combinado (EMC). As atividades foram divididas em: Inteligência voltada para a segurança ativa do Exercício, ficando a cargo do Centro de Coordenação de Operações do Comando Militar da Amazônia (CCOp/CMA) e da Direção do Exercício (DIREx), contando com uma Central de Inteligência (Cent Intlg), composta por integrantes do CIE e CMA; e Inteligência em apoio aos eventos de Exercício (Problemas Militares Simulados e Ações com Tropas e Meios - PMS/ ATM), a cargo da Célula D2 do EMC.

Não se pode prescindir no planejamento e execução de um exercício inédito e da magnitude do Amazonlog17, ainda mais considerando a área de operações escolhida de fronteira tríplice e com inúmeros problemas de ilícitos, de um levantamento primoroso da inteligência, que permita a identificação de vulnerabilidades, fraquezas e dificuldades de modo que se possa tomar medidas de eliminação ou mitigação de riscos, garantindo a boa realização das atividades programadas. Se isto é válido para um exercício de simulação, quanto mais não será para o emprego em situação real em um contexto de ajuda humanitária, onde os dados corretos e oportunos da inteligência podem fazer a diferença entre salvar ou perder vidas.

Nesse sentido, os trabalhos de inteligência para o Amazonlog17 começaram a ser desenvolvidos com um ano de antecedência, com o uso intensivo do Canal Técnico de Inteligência real do Exército, composto pelas equipes do CIE e CMA, que puderam azeitar procedimentos de trabalho por ocasião do evento teste, em Manaus, anterior ao Exercício propriamente dito, concorrendo para o elucidamento de incertezas e os ajustes no planejamento. Além disso, houve a participação de um Especialista de Imagens, da 4ª Subchefia do Comando de Operações Terrestres (COTER), que permitiu agregar mais essa capacidade com o objetivo de se obter, antes mesmo da ida para Tabatinga – AM, as imagens da área de operações com a qualidade e as informações apropriadas, visando a melhor consciência situacional no processo de tomada de decisões. No Amazonlog17, também, foi testada a utilização de Sistema de Aeronave Remotamente Pilotado (SARP) como sensor de inteligência, cujo emprego só foi viabilizado pela estreita coordenação do espaço aéreo entre o D2 com a Célula D3 do EMC (Oficial de Operações para assuntos do

Ar – D3 do Ar) e com o CCOA, o que contribuiu para a elaboração de solicitações de NOTAM (*Notice to Airmen*), com oportunidade. Este tipo de capacidade é de grande utilidade para levantamento de dados para suporte à decisão com reduzido custo operacional e bastante precisão, especialmente em cenários de desastres.

Como Oportunidade de Melhoria, seria oportuno inserir, na equipe de planejamento, pessoal da Divisão de Contraineligência (DCI) do CIE, tendo em vista a demanda de segurança orgânica, face à sensibilidade dos temas tratados, e ainda considerando o grande fluxo de participantes nacionais e estrangeiros. Também, dentro do possível, contar com oferta de serviço de “*internet*” dedicado à área de inteligência, suficiente para a realização das tarefas e coordenações com a devida celeridade e segurança da informação.

4.3.8 Função de Combate Comando e Controle

A função de Combate, Comando e Controle (C²), teve importância capital no atendimento das necessidades do Exercício Amazonlog17, em uma área da Amazônia bastante carente de infraestrutura de comunicações de voz e dados, tornando-se fator crítico de sucesso para o Exercício.

O planejamento e a coordenação em maior nível desta atividade ficaram a cargo da célula (D6) do Estado-Maior Combinado, cuja chefia coube a um Oficial Superior do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX), com sede em Brasília – DF. Já a execução das atividades de Comando e Controle ficaram a cargo da ULMI Comando e Controle, a qual foi chefiada pelo Comandante do 1º Batalhão de Comunicações de Selva (1º B Com SI), sediado em Manaus – AM e contou com o apoio de pessoal e meios do próprio Batalhão, além do 4º Centro de Telemática de Área (4º CTA) da Companhia de Comando e Controle e do Centro Logístico de Comunicações e Guerra Eletrônica, do CCOMGEX; do Batalhão Escola de Comunicações; do Comando da Base de Apoio Logístico do Exército; da Escola de Sargentos de Logística; e do Hospital de Campanha.

Devido à precariedade dos meios de comunicações locais, foi necessário o transporte, montagem e operação de vários equipamentos para o estabelecimento dos canais de comunicações tanto por rádio, como por dados e também por telefonia. Para isso, foram disponibilizados os seguintes meios: equipamentos rádio para comunicação local entre as diversas células funcionais do Exercício com

possibilidade de que estes equipamentos se ligassem com os pontos de contato em Manaus e Brasília, utilizando o Sistema de Radiocomunicação Digital Troncalizado – SRDT; internet; EBNet (intranet do Exército); Sistema de Comunicações Militares por Satélite – SISCOMIS⁷³; telefonia satelital; telefonia VoIP (voz por *internet*); BGAN, equipamento para uso em regiões remotas, nas quais não funcionam os serviços 3/4G e se utiliza de satélites geoestacionários para estabelecer a conectividade; serviço de videoconferências e oferta de notebooks para o trabalho durante o Exercício.

Este material e pessoal altamente especializado aporta uma capacidade fundamental para proporcionar a infraestrutura necessária de comando e controle ao estabelecimento das necessárias ações de coordenação entre os diversos atores, uma das condicionantes mais demandadas e críticas em situações de crise como as operações de ajuda humanitária, sejam elas de qualquer fator de origem.

4.3.9 Função de Combate Proteção

O planejamento e a execução das atividades relativas à função de combate proteção coube à ULMI Proteção, que contou com pessoal do 7º BPE – Manaus – AM (o Comandante do Batalhão foi também o Comandante da ULMI Proteção) e do 1º Batalhão de Operações Ribeirinhas, da Marinha do Brasil. Além disso, tiveram bastante interação com o pessoal da Polícia Militar do Estado do Amazonas, que também participaram do Amazonlog17, reforçando o contingente policial destacado em Tabatinga. Dentre as principais atividades desenvolvidas, visando à segurança, destacam-se: o serviço de guarda às instalações da BLMI; as escoltas e segurança de autoridades e comboios, realizadas por uma equipe de motociclistas militares (Batedores), cujas motocicletas foram deslocadas da sede do Batalhão em Manaus para a região do Exercício no comboio fluvial do CECMA; o controle de trânsito; o cerimonial e honras militares; e o policiamento ostensivo nas imediações da BLMI. Ademais, ficou em condições de realizar perícias criminais, Operações de Controle de Distúrbios, Operações com cães de faro e o eventual controle e guarda de prisioneiros no contexto do Exercício, ou como contingência real. É oportuno destacar a experiência adquirida, no controle da grande quantidade de militares e

⁷³ O SISCOMIS é o principal canal de comunicação de dados militares operacionais, sendo composto por um segmento espacial e um terrestre. Trata-se de uma infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) completa para enlaces digitais, por meio de satélites de comunicações e de enlaces terrestres. (BRASIL, 2016b, p.19)

civis de diversas Forças, Países e Agências, acessando e circulando na BLMI, o que impactou a segurança orgânica. Tal controle requereu medidas especiais de cadastramento, assim como o cercamento completo da BLMI e a limitação do acesso ao mínimo de pontos necessários.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho abordou as questões centrais do panorama das crises humanitárias no mundo e no Brasil, onde foram iluminados os principais vetores causadores dessas situações de caos, notadamente no caso de calamidades provocadas por desastres naturais ou tecnológicos, e aquelas derivadas de conflitos armados ou graves crises político-econômicas, todas com severas consequências às populações e infraestruturas locais.

No mundo inteiro, tanto por parte dos governos nacionais, como das organizações internacionais e não governamentais, tem havido um grande esforço para fazer frente a essas situações de desastres, com uma clara mudança de foco, particularmente nas duas últimas décadas, passando de uma gestão de desastres centrada nas ações de resposta para uma ação mais eficaz e eficiente voltada para a gestão do risco, tendo em vista que se este for eliminado ou minimizado, os impactos negativos dos desastres serão reduzidos, tanto os efeitos nas pessoas e infraestruturas locais, como nos custos.

Como exemplo de concertação mundial, a ONU tem capitaneado diversas iniciativas para o trato das questões humanitárias em âmbito global, tanto aquelas voltadas para a redução dos riscos e a promoção do desenvolvimento sustentável, como aquelas diretamente vinculadas às ações imediatas de respostas às emergências, tais como os desastres, graves crises político-econômicas ou conflitos, por meio da ação de seus órgãos, destacando-se: o Departamento de Operação de Manutenção de Paz – DPKO, o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários – OCHA, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, esses três órgãos mais direcionados às ações de resposta, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e o Secretariado da Estratégia Internacional das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres – UNISDR, esses dois últimos mais ligados às ações de redução de riscos.

No Brasil, a defesa civil é organizada de forma sistêmica no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, trazendo responsabilidades para os três entes federativos: governos federal, estadual e municipal. Contudo, percebe-se uma lacuna de alcance desse sistema na medida em que ele tem abrangência limitada à questão de desastres, faltando-lhe abarcar outros casos motivadores de crises humanitárias, tais como fluxos migratórios para regiões do País, como recentemente

está acontecendo no Estado de Roraima com os migrantes provenientes da República Bolivariana da Venezuela devido à grave instabilidade política e econômica naquele país. Para fazer face a esta última situação, foi promulgada a Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, que contempla o suporte emergencial a essas populações em estado de vulnerabilidade, também definindo ações para todos os entes federativos. Ressalta-se, todavia, que, embora tenha sido criado um marco legal para dar suporte a crises humanitárias dessa natureza, não há o tratamento dessa questão de forma sistêmica e permanente, como no caso do SINPDEC, cujo órgão central, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – SEDEC, do Ministério da Integração Nacional, implementa políticas e ações continuadas para o seu aperfeiçoamento, podendo essa iniciativa isolada e não sistematizada ser motivo para várias falhas de processo, especialmente no tocante às ações de coordenação e à clareza na definição de responsabilidades dos entes da federação e dos seus órgãos conexos.

Nesse contexto de crise humanitária, foi destacado na pesquisa o papel primordial da logística humanitária como uma das atividades de maior impacto, tanto para as ações de prevenção e mitigação dos riscos na fase anterior aos desastres, como também para aquelas ações necessárias e urgentes de preparação, resposta e recuperação após a ocorrência de sinistros, conforme as fases que a literatura mundial e também a doutrina nacional de defesa civil divide a gestão de desastres. Foi verificado, ainda, que um dos fatores que mais interferem nas atividades da logística humanitária é o tempo, pois, como os desastres ocorrem de modo inesperado, em qualquer momento e lugar, estabelecer a cadeia de suprimento humanitária na maior rapidez possível, vencendo certas dificuldades que lhe são características como o seu caráter temporário, por isso sem vínculos estáveis entre fornecedores e clientes, os fluxos de doações intermitentes, de caráter voluntário e por essa razão não controladas, com o conseqüente aumento da imprevisibilidade de planejamento e execução, a falta parcial ou total da infraestrutura local devido aos efeitos do desastre, tudo isso pode significar o fato da logística humanitária ser ou não efetiva, de poder salvar ou perder vidas.

O escopo da pesquisa também incorporou o papel da logística militar, em particular o desempenhado pelas Forças Armadas do Brasil, como fator de influência e potencialização dos resultados da logística humanitária, considerando as suas características e capacidades principais, dentro dos vetores da doutrina,

organização/processos, adestramento, material, educação e infraestrutura. Nesse sentido, as forças militares colocam em evidência as suas características e potencialidades intrínsecas, tais como: a prontidão (rapidez de resposta), a capilaridade (atuação em todo o território nacional), o comando e controle (organização e ação coordenada), a mobilidade (meios aéreos, aquaviários e terrestres) e a logística (transporte, suprimento, saúde, manutenção, engenharia e salvamento), sendo todas essas capacidades amparadas e sustentadas por competências, cujas bases são o rol de conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e experiências do estamento militar, permanentemente perseguidos e aprimorados. Como visto, no caso do Brasil, as suas Forças Armadas contribuem decisivamente no apoio às crises humanitárias, quer dentro do SINTDEC, sob a coordenação da SEDEC/MI, ou de modo *ad hoc*, por determinação presidencial, com atuação no território nacional ou no estrangeiro, constituindo-se, ainda, em um vetor essencial da ajuda humanitária, considerando as carências estruturais do SINTDEC, nos órgãos federais, estaduais e municipais, no que diz respeito à infraestrutura, material, equipamentos, pessoal, doutrina, etc.

O Exercício de Logística Humanitária, Multinacional e Interagências Amazonlog17 foi o instrumento de análise neste trabalho acadêmico da relação entre a logística humanitária e a logística militar, corroborando a hipótese que o componente militar é um ator fundamental da cadeia de suprimento humanitária, ainda mais quando se atenta para a área de operações onde ocorreram os eventos do Exercício, a região de Tabatinga – AM, município de difícil acesso da Amazônia Ocidental, tríplice fronteira com o Peru e Colômbia. Sendo um exercício eminentemente logístico, como não destacar o papel central que a logística desempenhou para o sucesso dessa empreitada, que teve foco na montagem e operação de uma Base Logística Multinacional Integrada – BLMI, para cujo desafio de desdobramento foi imperativo vencer distâncias continentais, por ar, terra, mar e rios, transportar uma grande pletora de meios, equipamentos, viaturas, materiais diversos e suprimentos, o que se revestiu em ocasião privilegiada de testar os meios e os processos logísticos militares brasileiros. Adicionalmente, foi fundamental para experimentar a interoperabilidade dentro das Forças Armadas e entre estas e as forças militares e civis dos países e agências participantes, contribuindo para a confiança mútua, elemento chave para o trabalho no cenário de crises humanitárias, sendo ademais uma forma do Estado Brasileiro se fazer presente em região tão

remota e desassistida em vários aspectos basilares.

O Amazonlog17, devido ao seu grande vulto, colocou o sistema logístico militar em evidência e foi um teste de peso para as capacidades logísticas de gerar, desdobrar, sustentar e reverter os meios necessários à Força Humanitária, no caso um contingente de quase duas mil pessoas por cerca de quinze dias de operação. Esta oportunidade também foi importante para o levantamento de uma lista de necessidades de meios, pessoal e processos mais otimizada para emprego em caso de emergências humanitárias, bem como de suscitar várias oportunidades de melhoria nos fatores determinantes das capacidades logísticas, especialmente a atualização da doutrina, a melhoria dos processos, o aprimoramento no adestramento da tropa e os incrementos na infraestrutura, notadamente aquela de interesse dos transportes, e nos equipamentos necessários específicos para atuação em cenários de crises humanitárias.

Vale por derradeiro apontar que o Amazonlog17 trouxe a oportunidade para diversas experiências e lições aprendidas pelas Forças Armadas e Agências nacionais e dos Países participantes, tanto na seara logística, como em outras funções essenciais que as forças militares podem desempenhar nas operações humanitárias como inteligência, comando e controle e proteção.

Uma aplicação imediata do Amazonlog17 foi o aproveitamento pelo Governo Federal de todo esse cabedal de conhecimento e meios adquiridos, assim como processos diversos azeitados, quando designou o Exército Brasileiro para liderar os esforços nacionais no acolhimento dos migrantes venezuelanos, que ora estão se deslocando às centenas, diariamente, cruzando a fronteira brasileira na região do município de Pacaraima – RR, fugindo da penúria motivada pela grave crise político-econômica que passa aquele País. A expertise adquirida no Amazonlog17 de montagem da BLMI, estrutura temporária completa que proveu todas as necessidades logísticas para o contingente do exercício, em uma área tão remota como Tabatinga-AM, assim como a capacidade de coordenação e controle de todas as agências e países participantes, tudo isso está sendo de importância crucial para a coordenação e o desenvolvimento das atividades de suporte aos migrantes venezuelanos, tanto pelo EB quanto por ONG e agências governamentais.

REFERÊNCIAS

BALCIK, B. et al. **Coordination in humanitarian relief chains: practices, challenges and opportunities.** Int. J. Production Economics, n. 126, p. 22-34, 2010.

BANDEIRA, R.A.M.; ZARY, B.B.; CAMPOS, V.B.G. **A produção científica em logística humanitária no século XXI: uma análise bibliométrica.** TRANSPORTES v. 24, n. 2 (2016), p. 1-12.

BERTAZZO, T. R.; BRITO JUNIOR, I; LEIRAS, A.; YOSHIZAKI, H. T. Y.. **Gestão de Operações de Desastres Naturais e Logística Humanitária: uma Revisão da Literatura Acadêmica Brasileira.** XXXII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. Bento Gonçalves, RS, Brasil, 15 a 18 de outubro de 2012.

BRASIL. **Decreto nº 7.257.** Brasília, DF, 2010.

_____. **Política Nacional de Defesa.** Brasília, 2012a.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, 2012b.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília, 2012c.

_____. Lei nº 12.608. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC.** 2012d.

_____. Ministério da Defesa. **Manual de Logística para Operações Combinadas. MD34-M-01,** 1ª Edição. Brasília, DF, 2001.

_____. Exército Brasileiro. Estado-Maior. **Bases para a Transformação da Doutrina Militar Terrestre.** 1ª edição. Brasília, 2013.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Protocolo de Ações entre MI, MD e MS sobre Mecanismos de Acionamento de Recursos destes Ministérios em Caso de Desastres Naturais no País**. Brasília, DF, 31 de dezembro de 2012.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Doutrina Militar Terrestre. EB20-MF-10.102**, 2014a

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Logística. EB20-MC-10.204**. 3ª Edição. Brasília, DF, 2014b.

_____. Ministério da Defesa. **Doutrina Logística Militar. MD42-M-02**, 3ª Edição. Brasília, DF, 2016a.

_____. Ministério da Defesa. **Conceito de Operações do Sistema Militar de Comando e Controle. MD31-S-02**. 1ª edição. Brasília, DF, 2016b.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Módulo de formação: noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos: livro base**. 1ª edição. Brasília, DF, 2017.

_____. Exército. Comando Logístico. Relatório AMAZONLOG17. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/1/1042>.

_____. Exército Brasileiro. **Repositório de Conteúdo Digital do Amazonlog17**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/amazonlog17> .

DAUGHERTY, P. J. **Review of logistics and supply chain relationship literature and suggested research agenda**. International Journal of Physical Distribution & Logistics Management, v. 41, n. 1, p. 16-31, 2011.

ELLRAM, L.M. **The Use of the Case Study Method in Logistics Research**. Journal of Business Logistics v.17, n.2, p.93, 1996.

HEASLIP, G., SHARIF, A.M. and ALTHONAYAN, A. **Employing a systems-based perspective to the identification of inter-relationships within humanitarian logistics.** *International Journal of Production Economics*, 139: 2, 377-392. 2012.

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

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

IDRIS, A.; SOH, S. N. C. **The Relative effects of logistics, coordination and human resource on humanitarian aid and disaster relief mission performance.** *The South East Asian Journal of Management*, v. 8, n. 2, p. 87-103, oct. 2014.

JAHRE, M. **Humanitarian supply chain strategies – a review of how actors mitigate supply chain risks.** *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, v. 7, n. 2, p.82-101, 2017.

KOVÁCS, G.; SPENS, K. M. **Relief Supply Chain Management for Disasters: Humanitarian Aid and Emergency Logistics.** Hershey: Business Science Reference, 2012, cap. 2, 4, 7, 8, 9 e 12.

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

OCHA. **Directrices sobre el uso de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre - Directrices de Oslo**, 2007. Disponível em: <http://www.unocha.org/themes/humanitarian-civil-military-coordination>.

OCHA. **Directrices y referencias civiles y militares para situaciones de emergência complejas**. Edição em espanhol. Nova York: Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios das Naciones Unidas, 2008. Disponível em: <http://www.unocha.org/themes/humanitarian-civil-military-coordination>.

OCHA. **Manual de Campanha da Nações Unidas para Coordenação Civil-Militar (Em inglês UN-CMCoord Field Handbook)**. Nova York. 2015. Disponível em: <http://www.unocha.org/themes/humanitarian-civil-military-coordination>.

ROSA, P.R.S; BANDEIRA, R.A.M e LEIRAS, A. **O Papel Das Forças Armadas Brasileiras Em Gestão De Operações De Desastres com Ênfase em Logística Humanitária**. ANPET. XVIII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes. Curitiba-PR, 2014. Disponível: <https://www.researchgate.net/publication/304637527> .

ROSA, P.R.S; BANDEIRA, R.A.M. **A Coordenação Civil-Militar na Logística Humanitária e o Papel das Forças Armadas Brasileiras no Gerenciamento de Desastres**. ABREPO. Revista Produção Online, Florianópolis-SC, v. 16, n. 3, p. 895-915, jul./set. 2016.

ROSA, Paulo Ricardo Sousa da. **Procedimento para planejamento do emprego da Forças Armadas brasileiras em apoio a logística humanitária na gestão de desastres**. Dissertação (Mestrado) orientado por Renata Albergaria de Mello Bandeira – Instituto Militar de Engenharia, Rio de Janeiro, 2016.

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

SCHR – **Position Paper on Humanitarian-Military Relations**, January, 2010. Em: [https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/Steering%20Committee%20for%20Humanitarian%20Response-%20SCHR%20position%20paper%20on%20humanitarian-military%20relations%20\(2010\).pdf](https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/Steering%20Committee%20for%20Humanitarian%20Response-%20SCHR%20position%20paper%20on%20humanitarian-military%20relations%20(2010).pdf) .

SILVA, C. A. V.; MUSETTI, M. A. **Logística militar e empresarial: uma abordagem reflexiva**. Revista de Administração, SP, v. 38, n. 4, p. 343-354, out./nov./dez. 2003.

SILVA, L. C F. **Gestão da Logística Humanitária: Proposta de um Referencial Teórico**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto COPPEAD de Administração. Rio de Janeiro: 2011.

TOMASINI, R.; WASSENHOVE, L. N. **Humanitarian Logistics**. New York: Palgrave Macmillan, 2009, cap. 1, 4, 5 e 6.

UNHCR. **UNHCR and the Military: A Field Guide**. 2006. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/465702372.html>.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ZEIMPEKINS, V.; ICHOUA, S.; MINIS, I. (Eds.). **Humanitarian and Relief Logistics: Research Issues, Case Studies and Future Trends**. New York: Springer, 2013, cap. 1, 4, 5 e 8.

YIN, R.K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3ª edição, Editora Bookman, 2005.