

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (FN) LUIZ CARLOS BRITO CUNHA

NECESSIDADE DE ESTABELECIMENTO DE DOUTRINA PARA ATUAÇÃO EM
CATÁSTROFES. PERSPECTIVAS PARA A MARINHA DO BRASIL:

Necessidade de se estabelecer uma doutrina para atuação das Forças Armadas em apoio em
caso de desastres no país. Perspectiva para a Marinha do Brasil.

Rio de Janeiro

2012

CMG (FN) LUIZ CARLOS BRITO CUNHA

NECESSIDADE DE ESTABELECIMENTO DE DOCTRINA PARA ATUAÇÃO EM
CATÁSTROFES. PERSPECTIVAS PARA A MARINHA DO BRASIL:

Necessidade de se estabelecer uma doutrina para atuação das Forças Armadas em apoio em
caso de desastres no país. Perspectiva para a Marinha do Brasil.

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval,
como requisito parcial para a conclusão do Curso de
Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (FN-RM1) Ítalo de Melo Pinto

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2012

RESUMO

No Brasil há uma tendência de aumento do número de desastres naturais, com destaque para a região Nordeste e para os estados do Rio de Janeiro, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Segundo dados oficiais da defesa civil, há uma frequência de desastres naturais cíclicos, especialmente as inundações em todo o País, seca na região Nordeste e um aumento dos desastres humanos, devido ao crescimento urbano desordenado etc. Esses desastres têm requerido grande participação das Forças Armadas (FA), com emprego de efetivos consideráveis e de material de emprego militar de grande monta, em cooperação com as ações de defesa civil, como na Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011. Quando as FA são acionadas para cooperar, nem sempre este apoio é plenamente eficaz, seja por falta de material adequado, seja pela ausência de pessoal qualificado e, ainda, utiliza recursos financeiros próprios das forças, recursos estes que, invariavelmente, não são ressarcidos. Ademais, a falta de uma doutrina moderna e atualizada expedida pelo Ministério da Defesa (MD), que vise à orientação para a qualificação do pessoal; a designação de unidades que possam ser mais bem preparadas para esta tarefa, em pontos selecionados do território nacional; e a dotação com material de emprego dual e específico, faz com que as FA não tenham uma sistemática de emprego decorrente e, ainda, desgastem o material militar de seu acervo sem a possibilidade de reposição. Neste contexto, a monografia está estruturada em cinco capítulos, onde o primeiro descreve a legislação brasileira e normas pertinentes para casos de desastres, além de enfatizar estatisticamente os desastres com o emprego das FA e a natureza desses desastres. Descreve, ainda, a atual sistemática do MD para o emprego das FA e a atual sistemática da MB. Em continuidade, é analisada a atual sistemática de emprego das FA, concluindo parcialmente sobre as oportunidades de melhoria e alinhamento com a legislação em vigor. No terceiro capítulo é apresentada a estrutura, a forma de emprego e a origem dos orçamentos para a atuação da Espanha, da Venezuela e da Argentina, enfatizando o emprego de suas Marinhas, destacando pontos relevantes levadas a efeito pelas instituições elencadas. No capítulo seguinte, o quarto, é comparada a atual sistemática do MD para o emprego das FA em desastres, à luz da legislação e normas vigentes, com os países estudados e, ainda, identifica pontos para a melhoria do emprego das FA. Este capítulo terminará com a análise do “*modus operandi*” do emprego nos três países, levantando os pontos positivos e negativos e considerando aquilo que se coaduna com ocorrências no Brasil. Ao finalizar este trabalho, o autor apresenta as conclusões, propondo linhas mestras visualizadas para a elaboração de uma doutrina para as FA em apoio à defesa civil e aponta a perspectiva de futuro para a MB, particularmente no tocante a necessidade de recursos específicos e a oportunidade para aquisição de meios adequados.

Palavras-chave: Catástrofes, Desastres, Forças Armadas, Defesa Civil, Doutrina, Recursos, Rapidez, Marinha do Brasil.

ABSTRACT

In Brazil there is a trend of increasing number of natural disasters, especially in the Northeast and in the states of Rio de Janeiro, Santa Catarina and Rio Grande do Sul. According to official civil defense, there is a frequency of disasters natural cyclical, especially floods throughout the country, drought in the Northeast and increased human disasters due to urban sprawl etc. These disasters have required large participation of the Armed Forces (AF), with effective use of considerable material and military use large amounts, in cooperation with civil defense actions, as in the mountainous region of Rio de Janeiro in 2011. When the FA are driven to cooperate, this support is not always fully effective, either for lack of suitable material, is the lack of qualified staff and also use their own financial resources forces. Resources that they invariably are not reimbursed. Furthermore, the lack of a modern and updated doctrine issued by the Ministry of Defense (MD), aimed at guidance for the personnel; designation of units that can be better prepared for this task, at selected points of the national territory; and appropriation of material with dual employment and specific causes FA do not have a systematic employment due and also wear military material in their collections without the possibility of replacement. In this context, the thesis is structured in five chapters, where the first describes the Brazilian legislation and standards relevant to disasters, as well as emphasizing statistically disasters with the use of FA and nature of these disasters. Describes also the current systematic employment of MD and FA current systematic MB. Continuing, analyzes the current systematic employment of FA, concluding in part on the opportunities for improvement and alignment with current legislation. The third chapter presents the structure, the form of employment and origin of the budgets for the operation of Spain, Venezuela and Argentina, emphasizing the use of their Marine, highlighting relevant points carried out by the institutions listed. In the next chapter, the fourth, is compared to the current system for the employment of MD FA disaster, according to the legislation and regulations, with the countries studied, and also identifies points for improving the use of FA. This chapter ends with an analysis of the "modus operandi" of employment in the three countries, raising the pros and cons and considering what fits with occurrences in Brazil. Upon completing this work, the author presents the findings, visualized by proposing guidelines for the elaboration of a doctrine for the FA in support of civil defense and points to the future prospects for the MB, particularly regarding the need for specific resources and the op

Keywords: Catastrophe, Disaster, Armed Forces, Civil Defense, Doctrine, Features, Speed, Navy of Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1- Mapa de Prevalência de Desastres Naturais por Regiões do Brasil.....	9
QUADRO 1- Quadro de Ocorrência de Desastres no Brasil e Número de Municípios Atingidos.....	21

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AL	Alagoas
ARA	Armada da República Argentina
AjHum	Ajuda Humanitária
BAM	<i>Buque de Acción Marítima</i>
CZE	Comando da Zona de Emergência
COMDEC	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
CORDEC	Coordenadoria Regional de Defesa Civil
CERDEC	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
CONDEC	Conselho Nacional de Defesa Civil
CENAD	Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres
CEMADEN	Centro de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais
COE	Comitê Operativo de Emergência
CZENO	Comando da Zona de Emergência Noroeste
C-EMOS	Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores
C-PEM	Curso de Política e Estratégia Marítimas
CEO	Centro Estratégico Operacional
CM	Comando Militar de Área
COMAR	Comando Aéreo Regional
CRAD	Centro Regional de Apoio a Desastres
DGPM	Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha
DN	Distrito Naval
EGN	Escola de Guerra Naval
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
FA	Escola de Aprendizes-Marinheiros de Pernambuco

FBDS	Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável
FAB	Força Aérea Brasileira
GC	Guarda Costeira
GSI/PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GptOpFuzNav	Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais
HCamp	Hospital de Campanha
IME	Instituto Militar de Engenharia
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MIN	Ministério da Integração Nacional
OM	Organização Militar
ONU	Organização das Nações Unidas
OpHum	Operações Humanitárias
PNDC	Política Nacional de Defesa Civil
RAEM	Regimento de Apoio a Emergência
SIPRON	Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro
SEDEC	Secretaria Nacional de Defesa Civil
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
UME	Unidade Militar de Emergência
UTC	Unidade Tarefa Conjunta
ZE	Zona de Emergência

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	A LEGISLAÇÃO E NORMAS BRASILEIRAS PARA ATUAÇÃO EM CASO DE DESASTRES	14
2.1	Bases Legais Afetas às Forças Armadas (FA)	14
2.2	Concepção do Sistema Nacional de Defesa Civil	17
2.3	Atuação das Forças Armadas nos Desastres no Brasil e a Atual Sistemática do Ministério da Defesa (MD) e da Marinha do Brasil (MB)	20
3	FORMAS DE ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS DA ARGENTINA, ESPANHA E VENEZUELA – PONTOS RELEVANTES A DESTACAR – E A EXPERIÊNCIA CHILENA	26
3.1	Atuação das Forças Armadas da Argentina nas Ações de Defesa Civil	26
3.2.	Atuação da Unidade Militar de Emergência da Espanha nas Ações de Defesa Civil	29
3.3	A Brigada Internacional Cívico Militar de Resgate e Assistência Humanitária “Simón Bolívar” da Venezuela nas Ações de Defesa Civil	32
3.4	Identificação de Pontos Relevantes sobre a Atuação das Instituições Estudadas	36
3.4.1	Argentina	36
3.4.2	Espanha	39
3.4.3	Venezuela	41
3.5	A Experiência Chilena	44
4	COMPARANDO A SISTEMÁTICA DE EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS COM AS DA ARGENTINA, ESPANHA E VENEZUELA	47

4.1	Atuação Brasileira Frente à da Argentina	47
4.2	Atuação Brasileira Frente à da Espanha	50
4.3	Atuação Brasileira Frente à da Venezuela	51
4.4	Boas Práticas Visualizadas para o Emprego das Forças Armadas e da Marinha do Brasil em Apoio à Defesa Civil	53
5	CONCLUSÃO	56
	REFERÊNCIAS	64
	ANEXOS	67

1 INTRODUÇÃO

A Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS)¹ elaborou um estudo sobre as mudanças climáticas e eventos extremos no Brasil, concluindo que há uma tendência de aumento do número de desastres naturais, com destaque para a região Nordeste como um todo e para os estados do Rio de Janeiro, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul.

Segundo dados oficiais da defesa civil, a realidade brasileira pode ser caracterizada pela frequência de desastres naturais cíclicos, especialmente as inundações em todo o País, seca na região Nordeste e um crescente aumento dos desastres humanos², devido ao crescimento urbano desordenado, às migrações internas e ao fenômeno da urbanização acelerada sem a disponibilidade dos serviços essenciais, conforme mostra a figura 1³.

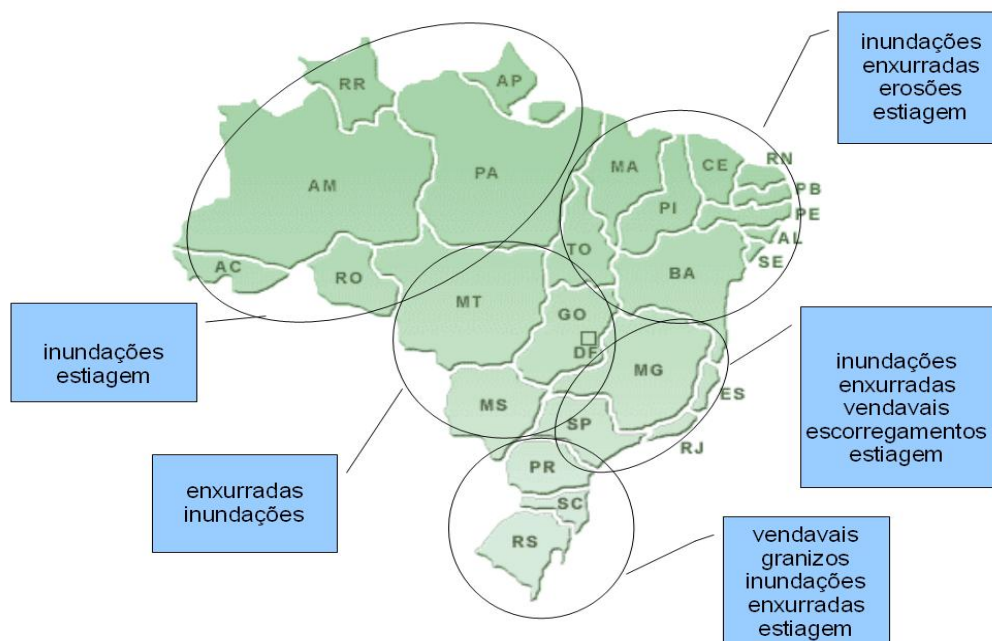


Figura 1- Mapa de prevalência de desastres naturais por regiões do Brasil.

Esses desastres têm requerido a participação mais frequente e dinâmica das Forças

¹ Instituição privada sem fins lucrativos, que apresenta informações sobre monitoramento ambiental, gestão territorial e ambiental, tratamento de efluente, poluição etc. Disponível em <http://www.fbds.org.br/publicações>, acesso em 30 de dezembro de 2010.

² Aqueles que têm origem na falta de infraestrutura do local de vida da população, tais como epidemia de dengue, doenças sanitárias etc.

³ Obtido em <http://www.defesacivil.gov.br/desastres/desastres.asp>, acesso em 30 de dezembro de 2010.

Armadas (FA), assim como o emprego de efetivos consideráveis e de material de emprego militar de grande monta, em cooperação com as ações de defesa civil, como foram as participações em alguns eventos no Brasil – enchentes em Santa Catarina em 2008; inundações em Alagoas e Pernambuco e a seca no Amazonas em 2010; e enxurradas que arrasaram a Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011 – e as participações em auxílio após os terremotos no Haiti e Chile -, ambos em 2010.

A sociedade brasileira espera das FA, uma das suas instituições mais confiáveis e respeitadas, o socorro adequado às vítimas de desastres, tendo em vista a necessidade de rapidez e mobilidade que a situação exige, principalmente em seus primeiros momentos, onde as FA mostram-se sempre presente valendo-se, eminentemente, de sua capilaridade nacional. A Marinha do Brasil (MB), com o emprego de seus meios, aí incluídos navais, fluviais, aeronavais e de fuzileiros navais e pelas características intrínsecas do Poder Naval, mobilidade, versatilidade, permanência e flexibilidade, apresenta-se como uma força adequada para este tipo de apoio, com a possibilidade de transportar grande quantidade de carga, chegando a locais que não seriam acessíveis com meios de outra força, tornando-se parte integrante e fundamental do sistema, quando a característica da área colapsada assim o exigir.

Destarte, os comandantes militares brasileiros reconhecem a importância da atuação das FA neste tipo de tarefa, tendo em vista a possibilidade de interagirem com a população, podendo obter visibilidade em âmbito nacional e participar da mitigação do sofrimento de nossa gente, sendo tarefa tão importante quanto as demais tarefas afetas à atividade-fim das forças (PERI, 2012). Segundo o noticiário sobre a atuação do exército na reconstrução da cidade de Teresópolis após o desastre de janeiro de 2011:

EXÉRCITO MAPEIA REGIÃO SERRANA DO RJ E MOSTRA MUDANÇAS APÓS TRAGÉDIA:

Mapeamento ajudará a identificar os pontos mais críticos e agilizar solução. Rios mudaram de curso e morros parecem cortados a faca, diz major do IME.

A devastação causada pelas tempestades que atingiram a Região Serrana na semana

passada foi tão violenta que provocou uma mudança na geografia de toda aquela área. Engenheiros do Exército usaram tecnologia avançada para redesenhar o curso de rios e avaliar o que aconteceu com os morros após os deslizamentos. O trabalho vai ajudar na identificação dos pontos críticos, para agilizar a solução dos problemas. Os novos contornos da cidade de Teresópolis foram filmados e fotografados durante um sobrevoo de helicóptero feito por especialistas do Instituto Militar de Engenharia (IME) (Reportagem obtida em <http://g1.globo.com>, às 23h:18, do dia 22 de janeiro de 2011).

Quando as FA são acionadas para esta tarefa, em forma de cooperação, nem sempre este apoio é plenamente eficaz, seja por falta de material adequado, seja pela ausência de pessoal qualificado e, ainda, utiliza recursos financeiros destinados ao preparo e emprego das forças, recursos estes que, invariavelmente, não são ressarcidos (BASIL, 2010b).

Ademais, a falta de uma doutrina moderna e atualizada expedida pelo Ministério da Defesa (MD), que vise à orientação para a qualificação do pessoal; a fomentar nas forças a designação de unidades que possam ser mais bem preparadas para esta tarefa, em pontos selecionados do território nacional; e à dotação com material de emprego dual⁴ e específico, faz com que as FA não tenham uma sistemática de emprego decorrente, adestrando parcela de seu pessoal para esta tarefa subsidiária, desgastem o material militar de seu acervo sem a possibilidade de reposição e não é contemplada com recursos financeiros específicos.

Este trabalho não perderá de vista que a atividade-fim das FA é a defesa da pátria, o combate, conforme o pensamento de Charles de Gaulle:

Já é tempo de a elite militar retomar consciência de seu papel preeminente, de se concentrar sobre o seu objetivo que é simplesmente a guerra, de erguer a cabeça e olhar para os cinos (DE GAULLE, 2001, p. 26).

E, também, ratificado pelo pensamento de Samuel P. Huntington:

A função de uma força militar é o combate armado bem sucedido (HUNTINGTON, 1996, p. 29).

Nesse contexto, ainda que a expressão “catástrofe” seja um tipo de desastre que, segundo o Glossário de Defesa Civil (COIMBRA, 2004) significa “grande desgraça, acontecimento funesto e lastimoso. Desastre de grandes proporções, envolvendo alto número

⁴ Segundo o dicionário Mchaelis: 1. Dual é algo relativo a dois; e 2. Diz-se do número que, em algumas línguas, como a grega, designa duas coisas ou duas pessoas. No contexto do trabalho é o material que poderá ser empregado tanto no meio civil como material de emprego militar.

de vítimas e/ou danos severos” e os documentos condicionantes e referências utilizadas neste trabalho utilizam somente a palavra “desastre”, serão utilizadas as duas expressões, tendo em vista a manutenção da fidelidade ao tema proposto, já que uma expressão não invalida a outra no escopo deste trabalho.

Com a finalidade de delimitar os tipos de ocorrências com risco da vida humana, não serão abordados os desastres provocados por eventos nucleares, tendo em vista tratar-se de socorro e ações específicas no escopo do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (SIPRON), órgão do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), que tem por objetivos desenvolver atividades e supervisionar e coordenar ações que visem manter, permanentemente, a capacidade para a pronta resposta a situações de emergência nuclear no país e para a proteção dos materiais e conhecimentos sensíveis relacionados aos programas e projetos da área nuclear em desenvolvimento.

Isto posto, o trabalho tem como objeto de estudo a sistemática atual do emprego das FA e, em particular a sistemática atualmente usada pela MB, em cooperação com a defesa civil, frente à legislação e normas vigentes; e a doutrina empregada por outros países para o emprego de suas forças nesta questão, de maneira a permitir análise e comparação entre eles e formular uma proposta com as medidas necessárias para a elaboração de uma doutrina moderna e atualizada, além de apresentar as perspectivas para a MB. A moldura temporal para o estudo abrangerá as ocorrências dos últimos cinco anos, assim como as estatísticas relevantes que auxiliarão na análise do autor.

O capítulo 2, subsequente a esta introdução, descreve a legislação brasileira e normas pertinentes para casos de desastres, sendo estes documentos condicionantes para o emprego das FA nos últimos cinco anos, além de enfatizar estatisticamente os desastres em que houve necessidade de emprego das FA em todo Brasil e a natureza desses desastres, por meio de dados extraídos de relatórios e apresentações do MD e da Secretaria Nacional de

Defesa Civil (SEDEC). Da mesma maneira, descreve a atual sistemática do MD para o emprego das FA em apoio à defesa civil e descreve a atual sistemática da MB, valendo-se dos documentos em que o MD orienta as FA no referido emprego. Em continuidade ao capítulo, é analisada a atual sistemática de emprego das FA, concluindo parcialmente sobre as oportunidades de melhoria e alinhamento com a legislação em vigor.

O capítulo 3 apresenta a estrutura, a composição, a missão, a forma de emprego e a origem dos orçamentos para a atuação da *Unidad Militar de Emergencia* espanhola, da Brigada “*Simón Bolívar*” venezuelana e do Comando de Zona de Emergência (CZE) dependente do Comando Operacional do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas argentinas, enfatizando a parcela de emprego de suas Marinhas, tecendo e destacando pontos relevantes das boas práticas realizadas pelas instituições enumeradas, assim como fatores julgados como pontos fracos.

O capítulo 4 trata de comparar a atual sistemática do MD para o emprego das FA em desastres, à luz da legislação e normas já elencadas, com o praticado nos países estudados e, ainda, identifica pontos para a melhoria do emprego das FA em apoio a defesa civil para a realidade brasileira. Este capítulo terminará com a análise do “*modus operandi*” do emprego das FA dos três países, levantando os pontos positivos e negativos e considerando aquilo que se coaduna com ocorrências no Brasil.

Por fim, decorrentes da análise dos dados obtidos nas três etapas anteriores serão apresentadas as conclusões propondo linhas mestras necessárias para a elaboração de uma doutrina para o emprego das FA em apoio à defesa civil, moderna e atualizada, além de apontar a perspectiva para a MB no seu emprego em apoio à defesa civil, particularmente no tocante a necessidade de recursos específicos para essa tarefa subsidiária e a devida aquisição de meios adequados para este fim.

2 A LEGISLAÇÃO E NORMAS BRASILEIRAS PARA ATUAÇÃO EM CASO DE DESASTRES

A atuação das FA em socorro às vítimas de desastres e em assistência humanitária em nosso território, e fora dele, não é algo novo, tendo em vista que este emprego faz parte de suas tarefas e do seu dia a dia, como pudemos observar nas enchentes em Santa Catarina em 2008; inundações em Alagoas e Pernambuco e a seca no Amazonas em 2010; enxurradas que arrasaram a Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011; e a inundação em Roraima no final de 2011, com grande assistência da MB, por meio do Comando do 9º Distrito Naval, além das participações em auxílio após os terremotos no Haiti e Chile, ambos em 2010, tendo a MB tido desempenho destacado (CUNHA, 2011).

Mesmo com a experiência adquirida por nossas forças, vislumbra-se a necessidade de documento doutrinário emanado do MD para a coordenação e a execução de ações a serem desenvolvidas em cooperação com a defesa civil, com vistas ao pronto-atendimento e capacidade de auto-sustentação em ambiente colapsado por desastres. Desse modo, torna-se necessário conhecer os marcos regulatórios sobre o tema em comento e verificar se há uma doutrina adequada para este fim.

2.1 Bases Legais Afetas às Forças Armadas

Na Constituição Federal de 1988, Carta Magna, a expressão “defesa civil” se faz presente apenas duas vezes. É citada no inciso XXVIII do artigo 22, onde estabelece como competência da União legislar, dentre outros assuntos, sobre a defesa civil e no artigo 144, 5º parágrafo que atribui aos Corpos de Bombeiros Militares a responsabilidade pela execução de tais atividades. Porém, no artigo 142, que trata da destinação das FA, em seu parágrafo

primeiro, ressalta que lei complementar estabelecerá as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das FA (BRASIL, 1988).

A Lei Complementar nº 97/1999, alterada pela Lei Complementar nº 117/ 2004 e pela Lei Complementar nº 136/2010, que cumpre o prescrito na Constituição Federal, parágrafo 1º do artigo 142, em seu artigo 16, estabelece que:

sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, **cooperar** (grifo nosso) com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República” (BRASIL, 1999).

A cooperação das FA com a defesa civil também decorre do contido no Decreto nº 7.257/2010 (BRASIL, 2010a), ao prever o apoio dos órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), bem como da Administração Pública federal, ao ente federado em situação de emergência ou estado de calamidade pública. Porém, no parágrafo seguinte estabelece que: “as despesas decorrentes da atuação de que trata o parágrafo anterior, correrão por conta de **dotação orçamentária de cada órgão ou entidade**” (grifo nosso). Em continuidade ao alicerce desta cooperação, o artigo 3º da lei 12.340/2010 (BRASIL,2010b), que trata sobre o SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, salienta que o Poder Executivo federal apoiará, de forma complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública, por meio dos mecanismos previstos naquela lei.

O Decreto nº 7.364/2010 (BRASIL, 2011) preconiza ser área de competência do Ministério da Defesa, dentre outras, a atuação das FA em cooperação com a defesa civil. Tal documento atribui ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) a tarefa de coordenar a atuação das chefias que lhe são subordinadas e dos meios empregados pelas Forças Armadas, notadamente comando e controle, logístico e mobilidade. Este documento impõe, ainda, tarefas para a adoção, distribuição geográfica e gestão dos meios; aplicação de

recursos destinados à defesa civil e participar da orientação de pessoas na região afetada, a fim de ampliar a capacidade de pronta resposta das FA às situações de desastre, em todo o território nacional. Este decreto teve como finalidade a maior inserção do MD nas ações de cooperação em defesa civil, fruto da intensidade do emprego das forças nos anos de 2010 e 2011, como já exemplificado (CUNHA, 2011).

Além das atribuições subsidiárias particulares, previstas na Lei Complementar, por força de convênios internacionais, cabe, notadamente à Marinha o emprego rotineiro de seus meios disponíveis para a salvaguarda da vida humana nas águas jurisdicionais brasileiras e na área do alto-mar sob responsabilidade do Brasil.

O documento do MD que orienta as FA no planejamento, coordenação e execução das ações em apoio à defesa civil é a Diretriz Ministerial nº 04/2001 (BRASIL, 2001), **ainda em vigor** (grifo nosso), diz, em seu subitem 2), item a., do parágrafo 4 (execução), o seguinte:

Quando ocorrer um desastre que requeira o emprego imediato das Forças Armadas, tendo em vista a existência de vidas humanas em perigo iminente, os Comandantes de Unidades Militares dos Municípios sinistrados, mediante solicitação dos órgãos de defesa civil, atuarão de acordo com as orientações preestabelecidas pelo Comandante da respectiva Força Armada.

Essas unidades serão empregadas em apoio às ações de redução de danos relacionados com o sinistro, observando os princípios da oportunidade e economia de meios, bem como de caráter emergencial do evento. Já o item c. (logística), do parágrafo 5 (orientações e informações diversas), da mesma Diretriz, prescreve:

Para cumprimento das responsabilidades previstas nesta Diretriz, as Forças Armadas utilizarão recursos próprios, objeto de dotações orçamentárias específicas, as quais poderão ser suplementadas pela abertura de crédito extraordinário, na forma do art 167 da Constituição Federal.

Esta Diretriz, único parâmetro ministerial de que dispõem as FA, não contempla o prescrito no Decreto nº 7.364/2010, já descrito acima, tampouco guarda aderência ao contido na Lei 12.340/2010, também mencionada no escopo do trabalho, necessitando, assim, de revisão para sua atualização.

2.2 Concepção do Sistema Nacional de Defesa Civil

O SINDEC foi criado pelo Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988, reorganizado em 1993, depois em 1995 por meio do Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005 e, nos dias atuais, está calcado na Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. O sistema é composto por órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entidades privadas e a comunidade, responsáveis pelas atividades em todo o Brasil (BRASIL, 2010b).

A elaboração de políticas e diretrizes cabe ao Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC), como órgão colegiado e de natureza consultiva, no qual o MD mantém representante. A coordenação cabe à SEDEC, Secretaria pertencente ao Ministério da Integração Nacional. Seus principais componentes são as coordenadorias regionais (CORDEC), estaduais (CERDEC) e municipais de defesa civil (COMDEC), que atuam como elementos de ligação entre os diversos atores envolvidos nas ações de prevenção, preparação e resposta aos desastres, além de atividades de reconstrução, ações estas determinadas pela Política Nacional de Defesa Civil (PNDC) (BRASIL, 2007).

Ao prosseguir com as discussões iniciais, faz-se necessário que tomemos para conhecimento a seção IV, do item 1 ao 7, da Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), a qual traz alguns conceitos básicos sobre o assunto em comento:.

1. Desastre

- Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.
- A intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e a vulnerabilidade do sistema e é quantificada em função de danos e prejuízos.

2. Risco

- Medida de danos ou prejuízos potenciais, expressa em termos de probabilidade estatística de ocorrência e de intensidade ou grandeza das consequências previsíveis.
- Relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize, com o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos.

3. Dano

- Medida que define a intensidade ou severidade da lesão resultante de um acidente ou evento adverso.
- Perda humana, material ou ambiental, física ou funcional, que pode resultar, caso seja perdido o controle sobre o risco.

- Intensidade das perdas humanas, materiais ou ambientais, induzidas às pessoas, comunidades, instituições, instalações e/ou ecossistemas, como consequência de um desastre.

4. Vulnerabilidade

- Condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis.
- Relação existente entre a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano consequente.

5. Ameaça

- Estimativa de ocorrência e magnitude de um evento adverso, expressa em termos de probabilidade estatística de concretização do evento e da provável magnitude de sua manifestação.

6. Segurança

- Estado de confiança, individual ou coletivo, baseado no conhecimento e no emprego de normas de proteção e na convicção de que os riscos de desastres foram reduzidos, em virtude de terem sido adotadas medidas minimizadoras.

7. Defesa Civil

- Conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas, destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social.

A coordenadoria municipal de defesa civil (COMDEC) é considerada a espinha dorsal do sistema, tendo em vista que está em contato direto e mais próximo com as pessoas e com a realidade que vivencia a ocorrência do desastre. Trata-se, portanto, do componente sobre o qual o SINDEC deve ser expandido quando os danos decorrentes de um desastre extrapolam a capacidade de resposta do município, exigindo auxílio de outros órgãos.

Para o alcance de seus objetivos, o SINDEC deverá planejar e promover ações de prevenção de desastres naturais, antropogênicos⁵ e mistos, de maior prevalência no país; realizar estudos, avaliar e reduzir riscos de desastres; atuar na iminência e em circunstâncias de desastres; e prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações afetadas, e restabelecer os cenários atingidos por desastres (BRASIL, 2010b).

Em situações de desastres, os integrantes do SINDEC na localidade atingida atuarão, imediatamente, instalando, quando possível, sala de coordenação de resposta ao

⁵ São aqueles provocados por ações ou omissões humanas. Relacionam-se com o próprio homem, enquanto agente e autor. Por isso, são produzidos por fatores de origem interna. Esses desastres podem produzir situações capazes de gerar grandes danos à natureza, aos habitats humanos e ao próprio homem, enquanto espécie. Normalmente os desastres humanos são consequência de ações desajustadas geradoras de desequilíbrios socioeconômicos e políticos entre os homens e de profundas e prejudiciais alterações de seu ambiente ecológico.

desastre, de acordo com sistema de comando unificado de operações adotado pela SEDEC (BRASIL, 2010b).

Para coordenar e integrar as ações do SINDEC em todo território nacional, a SEDEC manterá um centro nacional de gerenciamento de riscos e desastres (CENAD), com a finalidade de agilizar as ações de resposta, monitorar desastres, riscos e ameaças de maior prevalência (BRASIL, 2010b).

Por experiência deste autor, após representar o MD no CONDEC e coordenar diversas atuações das FA em situações de desastres e pelas características do sistema descritas acima, além da relação entre diversos de seus componentes serem essencialmente cooperativa, não existindo mecanismos que determinem a escalada das ações, tampouco vínculo de subordinação entre os atores componentes, este sistema mostra-se frágil, pois a coordenação de esforços é deficiente tanto no nível político quanto no operacional.

Para corroborar a análise descrita pelo autor, onde no nível político de decisão o processo de cooperação é fortemente influenciado pelo alinhamento entre as três esferas do governo em detrimento do caráter técnico, autores como Valêncio expõem:

A SEDEC encontra-se subjugada a alianças políticas, replicadas nos órgãos de defesa civil das demais instâncias, que dissociam a autoridade federal da condição técnica de articulação, coordenação e supervisão do Sistema. As CORDECs inexistem, a despeito do prognóstico de ocorrência de eventos extremos que ultrapassarão os limites estaduais, o qual deveria ser visto como oportunidade de integração das capacidades instaladas nas macrorregiões, para além dos vieses político-partidários e outros que indispõem ou colocam em disputa unidades federativas vizinhas que poderão vivenciar as mesmas agruras (VALÊNCIO, 2007, pag 1-15).

A descrição acima remete à constatação do autor de que a ausência de coordenação escalonada, vieses políticos envolvidos e a fragilidade do Sistema, faz com que haja uma atuação mais acentuada das FA, ratificada na enorme quantidade de ações realizadas por todo o Brasil nos últimos anos. O noticiário mostra uma das últimas atuações das FA⁶:

O governo federal determinou a mobilização de 500 militares das Forças Armadas, um hospital de campanha e três navios da Marinha para socorrer as vítimas de uma grande enchente no Amazonas, segundo o Ministério da Defesa.

⁶ Dados obtidos em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012>, acesso em 21 de agosto de 2012.

Os 500 militares que participarão do socorro já estão na região amazônica, pois participavam desde a semana passada de uma operação de combate a traficantes e garimpeiros ilegais na fronteira com a Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

Eles começaram a ser deslocados para as regiões mais afetadas pela cheia nos últimos cinco dias, segundo o general José Carlos De Nardi, chefe do Estado Maior Conjunto do Ministério da Defesa. "As tropas irão realizar três ações: resgate de população em área de risco, cadastramento de famílias que tiveram prejuízos com as enchentes e distribuição de medicamentos e mantimentos", disse De Nardi. O contingente mobilizado é formado por 200 militares do Exército, 260 da Marinha e 40 da Força Aérea.

Hospital de campanha da Força Aérea montado sobre uma balsa ajudará no socorro às vítimas. O hospital de campanha da Aeronáutica - que já atuou no Haiti e no México - foi montado sobre uma balsa, atualmente ancorada no município de Barcelos (a 490 km de Manaus).

2.3 Atuação das FA nos Desastres no Brasil e a Atual Sistemática do Ministério da Defesa e da Marinha do Brasil

Conforme já foi mencionado, no estudo realizado pela FBDS ficou constatada a tendência de aumento do número de desastres naturais, como mostra o quadro⁷ abaixo:

Quadro 1

(Ocorrência de Desastres no Brasil e Número de Municípios Atingidos)

REGIÃO	2008	2009	2010	2011
NORDESTE	277	476	339	208
SUL	271	569	296	1148
SUDESTE	173	251	207	587
NORTE	67	87	21	60
CENTRO-OESTE	43	23	30	55

⁷, Palestra proferida pelo CMG (FN) Walter Marinho de Carvalho Sobrinho, da Subchefia de Operações do MD, à Escola Superior de Guerra no ano de 2012, cuja fonte é Fonte: <http://www.defescivil.gov.br/desastres/desastres.asp>.

As atuações mais destacadas das FA, em cooperação com a defesa civil, coordenada pelo MD neste período, foram as enchentes em Alagoas e Pernambuco em 2010, a seca no Amazonas em 2010, incêndios florestais nos Estados do Acre, Mato Grosso, Pará, Roraima e Tocantins em 2010, os escorregamentos na região serrana do Rio de Janeiro em 2011, as enchentes no Acre e Amazonas em 2012 (SOBRINHO, 2012).

Ao verificar o quadro em lide, mirando somente os grandes eventos em que ocorrem ações dos militares, constata-se uma tendência de atuação cada vez maior das FA, em todas as regiões do país e em sinistros de diferentes naturezas, obrigando a uma reflexão quanto à presença de pessoal qualificado em pontos-chave do território nacional, material específico para uma resposta adequada de acordo com a natureza do desastre e um sistema de acionamento com maior rapidez.

Neste ponto do trabalho, duas questões: a Diretriz Ministerial 04/2001 contempla uma sistemática que assegura a rapidez necessária para o socorro, claramente definida quem ou quais são os atores a serem acionados para cada tipo de sinistro em cada região e por natureza de catástrofe? A MB possui doutrina para a atuação em caso de desastre, guardando a aderência necessária com o documento do MD?

Até o desastre ocorrido na região serrana fluminense, o MD seguia estritamente a concepção de emprego contida na Diretriz/MD 04/2001 documento (SOBRINHO, 2012), ou seja, nos eventos planejados, as FA, mediante solicitação, cooperam com as Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CERDEC) e Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDEC), por meio de suas organizações militares (OM), nas atividades de planejamento visando à prevenção e à preparação dos municípios, a fim de reduzir suas vulnerabilidades aos possíveis desastres típicos daquela região considerada. Esta sistemática para o apoio segue o seguinte fluxo: a SEDEC, motivada pelos órgãos estaduais e/ou municipais, solicitará apoio ao Ministério da Defesa (MD) que, após análise e consulta às forças, emitirá diretrizes

específicas aos Comandos das Forças para as ações a serem desenvolvidas (BRASIL, 2001).

Já nos eventos emergenciais ou inopinados, tendo em vista a existência de vidas humanas em perigo iminente, os comandantes de unidades militares do município sinistrado, mediante solicitação dos órgãos de defesa civil, atuarão de acordo com as orientações preestabelecidas pelo comandante da respectiva FA. Essas unidades serão empregadas em apoio às ações de redução de danos relacionados com o sinistro, observando os princípios da oportunidade e de economia de meios, bem como o caráter emergencial do evento (BRASIL, 2001).

Além desta concepção de emprego, o documento dá tarefas às forças:

- Marinha: coordenar as ações de redução de danos relacionados com sinistros marítimos e fluviais; e o salvamento de naufragos e apoiar as ações de defesa civil com pessoal, material e meios de transporte;
- Exército: cooperar com o planejamento de defesa civil e com as ações de busca e salvamento; participar de atividades de prevenção e de reconstrução; e apoiar as ações de defesa civil com pessoal, material e meios de transporte; e
- Aeronáutica: coordenar as ações de busca e salvamento, evacuação aeromédica e missões de misericórdia; e apoiar as ações de defesa civil com pessoal, material e meios de transporte (BRASIL, 2001).

Durante o socorro às vítimas das cidades de Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis, no Estado do Rio de Janeiro, devido à complexidade do desastre, o MD vislumbrou a necessidade de nova modalidade de atuação das FA, nomeando um comandante das forças militares, na região militar da área afetada, com a responsabilidade de coordenar um centro de operações militares federais, com a finalidade de apoiar os órgãos de defesa civil atuantes na região. Igualmente, para a pronta resposta foram elaborados módulos de material de emprego dual, os quais visam atender as Regiões do Brasil, estando atualmente em processo de aquisição (SOBRINHO, 2012).

Apesar de ter ocorrido esta nova modalidade de atuação, é necessária atualização da Diretriz ora em vigor e alteração na lei 12.340/2010, no que tange à possibilidade de as FA coordenarem toda a operação de socorro, receberem recursos próprios para esta tarefa e

orientarem as FA para maior inserção nestas atividades guardando estreito vínculo com as tarefas descritas no Decreto nº 7.364/2010. Para tanto o MD estabelece um Plano Estratégico de Emprego das Forças Armadas em Casos de Desastres, o qual não pode entrar em vigor sem as alterações propostas na lei (SOBRINHO, 2012).

Em 2011 o MD enviou proposta para alteração da lei que trata do SINDEC para que fosse incluído o seguinte texto:

Art. 3o-A. Na hipótese de emprego das Forças Armadas em ações de defesa civil em cooperação com Estados, Distrito Federal ou Municípios, o controle operacional das ações sob sua responsabilidade poderá ser atribuída ao comando militar designado pelo Ministério da Defesa, quando for necessário, mediante a anuência do respectivo Chefe do Poder Executivo, na forma determinada pela Presidência da República.

Art. 3o-B. A União assegurará dotação orçamentária e recursos financeiros para o preparo e o emprego dos meios militares destinados a atender as ações de defesa civil a cargo das Forças Armadas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não impede as transferências de recursos financeiros dos órgãos do Poder Executivo ao Ministério da Defesa, para aplicação nas ações de defesa civil. (NR) (SOBRINHO, 2012).

Em relação à MB, encontramos menção a esta tarefa na Doutrina Básica da Marinha (DBM) (BRASIL, 2004), que prevê o emprego das Forças Navais em contribuição ao apoio humanitário dentro do aspecto amplo de todos os tipos de Operação de Paz. Prevê também o emprego do Poder Naval, quando necessário, de acordo com a legislação em vigor, em ações que lhe forem acometidas, em decorrência da participação da MB no SINDEC.

Entre as publicações da MB, é apontado o Manual de Operações Humanitárias (OpHum) dos Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais (GptOpFuzNav), o qual contempla algumas orientações e definições para a atuação em OpHum, como destacado abaixo:

Embora as Forças Armadas sejam prioritariamente preparadas para defesa do País, por sua flexibilidade, podem ser prontamente adaptadas para atender aos requisitos necessários à consecução de uma Operação Humanitária. A sua organização, estrutura e prontidão possibilitam ao comando uma rápida resposta, necessária nesse tipo de atuação (BRASIL, 2008).

Da análise dos documentos afetos à MB sobre o tema proposto, conclui-se que a

Força carece de doutrina específica, tendo em vista basear-se em OpHum sob a égide de organismos internacionais, especificamente em operações de paz, não assegura claramente a rapidez necessária para o socorro, para cada tipo de sinistro em cada região e por natureza de catástrofe e não está aderente aos preceitos apresentados pelo MD.

A questão de ações em defesa civil fez com que a Casa Civil/PR convocasse órgãos federais para trabalharem na prevenção e alerta, criando o Sistema de Monitoramento e Controle de Alerta e Prevenção de Catástrofes, com participação de diversos ministérios, tendo como órgão central o Ministério da Integração Nacional, com participação do MD nas ações de resposta, além da Criação do Centro de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN) e revitalização do CENAD. No ano passado, o MD investiu R\$ 77 milhões em equipamentos que foram distribuídos em oito quartéis do Nordeste. Para o mês de agosto de 2012 está previsto o repasse de R\$ 40 milhões que serão utilizados para equipar as três Forças nos estados do Acre, Amazonas, Roraima e Pará⁸.

É inegável a importância que o assunto tomou na esfera política do País, com atenção da própria presidente, remetendo o MD e as FA a uma atualização dos documentos aqui apresentados, realizar gestões para que haja a inserção da modificação proposta na Lei 12.340/2010, de maneira a dar respaldo à atuação rápida das FA, que seja buscada uma distribuição do material específico para cada região do Brasil e, a fim de que as Forças estejam no estado da arte quanto ao equipamento a ser utilizado, a qualificação do seu pessoal para este tipo de tarefa e receba os recursos para esta finalidade, sem comprometimento de sua atividade-fim, aproveitando a oportunidade de visibilidade junto a sociedade brasileira e para que elimine a possibilidade de exposição que poderá advir após depoimentos como o do prefeito de Quebrangulo/AL por ocasião da enchente naquele Estado em 2010:

⁸ Nota da Comunicação Social do MD, do dia 08 de agosto de 2012, sobre o lançamento pela presidenta Dilma Rousseff do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais – um conjunto de ações que tem como finalidade garantir segurança às populações que vivem em áreas suscetíveis a desastres.

O País está despreparado nos três âmbitos de Governo para o enfrentamento de calamidades de origem ambiental. Não existe monitoramento das bacias, a população fica por sua própria conta e risco. O socorro que recebi foi de uma viatura do corpo de bombeiros, que muito pouco pôde fazer. Em um primeiro momento, perdemos 50% de todas as construções da cidade, porque foram inundadas, todo o comércio local, todas as escolas, as sete Secretarias do Município. Eu sabia que o Município ia ficar desabastecido. **Fui à Maceió, procurei o Exército, em que me disseram que não podiam se deslocar e nem mandar ninguém, porque era preciso ordem superior** (grifo nosso). Entrei em contato com a Caritas, da Igreja Católica, e foi o que nos chegou de apoio. Na semana seguinte, chegou o Exército e depois a Defesa Civil do Estado, mas também totalmente desordenados, sem saberem exatamente o que fazer. Aí, começaram a chegar os donativos (SOBRINHO, 2012).

3 FORMAS DE ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS DA ARGENTINA, ESPANHA E VENEZUELA – PONTOS RELEVANTES A DESTACAR – E A EXPERIÊNCIA CHILENA

Os desastres ocorrem em toda parte do mundo com prevalências distintas de país para país. Cada um desses países encontrou uma forma de atuar, dependendo de suas legislações, características de sua sociedade e, até mesmo de sua riqueza. Passou a ser examinadas as formas de atuação das FA da República Argentina, estruturadas em Comando de Zona de Emergência (CZE) para apoiar as autoridades civis na área sinistrada, a Unidade Militar de Emergência (UME), na Espanha e, de mesma forma, a Brigada Internacional Cívico Militar de Resgate e Assistência Humanitária “Simón Bolívar”, da Venezuela.

3.1 Atuação das Forças Armadas da Argentina nas Ações de Defesa Civil

Assim como no Brasil, o Sistema de Defesa Civil Argentino tem como órgão central e coordenador a *Dirección Nacional de Políticas de Seguridad y Protección Civil*, do Ministério do Interior, no nível federal. Compõem, ainda, este sistema os órgãos de defesa civil / emergências das províncias e dos municípios e com várias organizações de voluntários, as quais já participaram de eventos internacionais, sendo consideradas de referência.

A concepção do sistema argentino prevê que, em situação de normalidade, os órgãos provinciais e municipais são os responsáveis por estabelecer comitês com a finalidade de realizarem os levantamentos das áreas de risco e ações ou planos de contingência para serem empregados em caso de necessidade em uma catástrofe. Neste comitê há representante das FA, designado pelo comando operacional da área daquela província.

Em caso de catástrofe, ou emergência, o Município é encarregado pela execução

das ações, montando e operando o Comitê Operativo de Emergência (COE), o qual será composto por órgãos públicos municipais, provinciais e federais, bem como por organizações não governamentais, dependendo de sua magnitude. Em caso de esgotamento de seus próprios meios, ou pela inexistência de condições para atender ao problema, a província assume a coordenação e, subseqüentemente, o organismo federal, caso necessário.

Na fase de planejamento, as FA argentinas participam dos comitês de defesa civil no nível federal, por meio de representantes, podendo ser requisitados pelas províncias ou municípios, como órgão integrante do sistema.

Lei federal regula a atuação das FA nas ações de planejamento, socorro e reconstrução em caso de desastres. Para atender o disposto na lei, há uma divisão do país em Zonas de Emergência (ZE), em número de quatro, coincidente com a antiga divisão do território pelas hipóteses de emprego do país. Na fase de planejamento, os militares responsáveis pela ZE, analisam os mapas de risco, verificam as necessidades e realizam o levantamento das capacidades dos meios existentes na sua área de atuação.

Quando necessário, e mediante solicitação do órgão coordenador do sistema, as FA ativam a ZE específica, com a adjudicação de meios necessários e estabelece um Comando da Zona de Emergência (CZE), o qual desdobra seu posto de comando junto ao COE. Porém, as atividades do CZE se dão em forma de cooperação, coordenada pelo COE. O acionamento segue sistemática similar ao do Brasil e os órgãos que atuam na área ficam ao controle operacional da autoridade de defesa civil encarregada. O Anexo A mostra a organização de um COE, estabelecido na província de Salta para o exercício “*Integración 2011*”, sendo ativado o Comando de Zona de Emergência Noroeste (CZENNO).

Neste sentido é importante salientar que o CZE é um comando conjunto, permanentemente ativado, subordinado ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, com a missão de comandar e controlar todas as operações conjuntas a serem

realizadas pelas FA argentinas, sendo uma de suas tarefas a atuação em apoio à defesa civil. Este coordena, por exemplo, a atuação nas missões de paz do Chipre, do Haiti e a missão na Antártica. No caso de atuação dentro do território argentino, o CZE assume o comando das tropas adjudicadas pelas FA. A divisão territorial existente, por ZE, facilita os diversos planejamentos das ações a serem realizadas, assim como a rapidez da resposta e a alocação dos meios adequados em resposta à natureza do desastre, segundo o Cel. RENDA⁹.

Com exceção dos hospitais de campanha e do centro de evacuados, o MD e as FA argentinas não possuem meios específicos para a defesa civil, utilizando-se dos meios essencialmente militares para tal. Neste caso, apresenta-se o problema legal para o emprego dos equipamentos de combate em situações civis. A saída, segundo o Cel. RENDA, seria a aquisição de equipamentos de uso dual.

Anualmente a Argentina realiza exercícios sobre o tema de socorro às vítimas de desastres, abarcando uma das regiões do país, cuja participação das FA é intensa, com a finalidade de exercitar a coordenação entre os diversos atores integrantes do Sistema. Com relação ao orçamento, as FA não são contempladas com valores específicos para esta atividade, tanto para os exercícios como em caso real. Os custos são cobertos após a realização dos exercícios ou operações, sendo estes oriundos do órgão coordenador que fez a solicitação das tropas federais.

Na concepção de emprego das FA argentinas no exercício “*Integración 2011*”, somente foi requisitado da Armada da República Argentina (ARA), o Hospital de Campanha (HCamp) e a montagem do Centro de Evacuados, tendo em vista o tema desenvolvido ter sido eminentemente terrestre. Não obstante, em um cenário de catástrofe em ambiente fluvial ou marítimo a ARA terá, certamente, maior inserção no CZE, porém, utilizará seus meios de

⁹ O Coronel de Infantaria do Exército Argentino Emilio Luján Renda é oficial do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas Argentinas e foi o coordenador da parte militar do exercício “*Integración – 2011*”, realizado na Província de Salta, em setembro de 2011, contando com a participação deste autor e do Coronel de Cavalaria do Exército Brasileiro João Humberto Dalla Torre.

combate para fazer frente à tarefa atribuída. Em caso de emprego em águas argentinas poder-se-á empregar a sua Guarda Costeira (GC). Todavia, dependendo da tarefa atribuída, a ARA tem a possibilidade de transportar maior quantidade de meios de pessoal e material para as áreas afetadas em detrimento da GC.

3.2 Atuação da Unidade Militar de Emergência da Espanha nas Ações de Defesa Civil

Após catástrofes como o grave incêndio que afetou a província de Guadalajara em 2005, o governo espanhol pôs sob reflexão e análise como deveria ser a participação do Estado em assuntos ligados a assistência em situações de emergência. Estes fatos levaram a administração geral do estado, conjuntamente com as unidades autônomas do país, a estabelecerem medidas para a criação de serviços¹⁰ que fossem tecnicamente especializados e altamente qualificados para atender com celeridade as demandas dos seus cidadãos, conforme o caso (ESPANHA, 2012).

Pelas razões acima citadas, o Conselho de ministros espanhol criou, em outubro de 2005, como parte das FA, a Unidade Militar de Emergência (UME), por meio da inserção de um artigo, o 15.3, na lei orgânica de defesa nacional. O propósito foi para que o exército passasse a colaborar com os demais órgãos da administração pública, para atender, de forma especializada e profissional, aquelas situações em que, por diversos motivos, as pessoas necessitassem de sua presença por existir perigo a sua vida (ESPANHA, 2012). Então as FA, junto com as instituições do estado e os órgãos da administração pública, deveriam preservar a segurança e o bem-estar dos cidadãos nos casos em pudesse ocorrer graves riscos, catástrofe, calamidade e outras necessidades públicas estabelecida em legislação vigente. Desta feita, o governo espanhol optou pela criação de uma unidade militar de intervenção

¹⁰ Entende-se por Serviços, neste texto, organismo ligado ao País ou as Províncias, organizados e com reconhecimento legal para atuarem na atividade de socorro em emergências (disponível em <http://www.defensa.gob.es/ume/displiegue>), acesso em 24 de março e 6 de abril de 2012.

rápida, que esteja plenamente disponível, com presença em todo território nacional e que respondesse de maneira ágil e eficaz as necessidades da sociedade espanhola (ESPANHA, 2012).

No ano de 2006, por meio de Real Decreto, foi estabelecida a organização e o emprego da UME, de maneira a permitir o seu desenvolvimento, constituição e preparação e facilitar o plano de implantação em todo o território espanhol, com suas missões operativas demandadas pelo Presidente do Governo. No ano que se seguiu, a UME, também por força de Real Decreto, tem seu enquadramento, organização e funcionamento, sendo ela subordinada organicamente ao Ministro da Defesa, operativamente ao Chefe do Estado-Maior de Defesa (ESPANHA, 2012).

Recentemente, em julho de 2011, foi aprovado o protocolo de intervenção da UME, que estabelece que a dita intervenção poderá ser ordenada quando alguma das situações de emergência se produza com caráter grave, independentemente de que se trate de uma emergência de interesse nacional¹¹: as que tenham sua origem em riscos naturais, entre elas inundações, terremotos, deslizamentos, grandes nevadas e outros fenômenos meteorológicos de grande magnitude; os incêndios florestais; as derivadas de risco tecnológicos, incluso o risco químico, o nuclear, o radiológico e o biológico; as que sejam consequência de atentados terroristas e atos ilícitos e violentos; a contaminação do meio ambiente; e qualquer outra que decida o Presidente do Governo. Neste mesmo ano, em novembro, a UME obteve certificação da Organização das Nações Unidas (ONU) para uma equipe de busca, e resgate urbano, o que a credencia para integrar a estrutura do Grupo Internacional de Assessoramento de Busca e Resgate da ONU (ESPANHA, 2012).

O que é e qual a missão da UME hoje? Como está organizada, onde está localizada, quais são seus meios para o cumprimento da missão e qual a origem e valor de seu

¹¹ Na Espanha as emergências são classificadas, quanto ao nível em 0, 1, 2 ou 3, sendo o nível 2 o de caráter grave e o de nível 3 o de interesse nacional.

orçamento?

A UME é uma força conjunta¹², organizada com caráter permanente, que tem como missão a intervenção em qualquer lugar do território espanhol, a fim de contribuir para a segurança e bem-estar dos cidadãos, junto com as instituições do estado, da administração pública, nos casos de grandes riscos, catástrofes, calamidades e outras necessidades, conforme estabelecido em Decreto. Ademais, a UME não realiza tarefas de prevenção e seus efetivos atuarão sempre enquadrados pela unidade as quais pertencem (ESPANHA, 2012).

A organização da unidade contempla cerca de 4.000 militares, entre homens e mulheres, oficiais, suboficiais e subalternos, sendo militares de tropa¹³ e marinharia. Ela é composta por Comando e Quartel General, onde estão os oficiais de ligação com os demais organismos e pessoal das Instituições Públicas; uma Unidade do Quartel General; um Agrupamento de Meios Aéreos, composto pelo 43º Grupo do Exército de Ar e o Batalhão de Helicópteros de Emergências das Forças Aeromóveis do Exército de Terra; cinco Batalhões de Intervenção em Emergências (BIEM); dois Destacamentos de Intervenção em Emergências Naturais; e um Regimento de Apoio a Emergências (RAEM). Destaco que cada BIEM está composto por duas Companhias de Intervenção e uma de Engenheiros; e o RAEM de uma Companhia de Apoio, uma de Manutenção, uma de Transporte e uma de Abastecimento, ver Anexo B (ESPANHA, 2012)

Para atender o seu caráter de presença em todo o território espanhol e efetivamente coordenar as ações, a UME está desdobrada em sete bases, a fim de responder a qualquer emergência em um tempo compatível e com toda a eficácia, quais sejam em *Madrid*, em *Sevilla*, em *Valencia*, em *Zaragoza*, em *León*, em *Las Palmas* e em *Tenerife*, conforme é mostrado no Anexo C (ESPANHA, 2012).

¹² Entende-se como Força Conjunta aquela composta por elementos ponderáveis de mais de uma Força Singular, sob comando único.

¹³ No conceito de “militares de tropa” estão inclusos os profissionais de aviação.

Os meios aéreos e terrestres¹⁴ que estão previstos para a UME, dentro do seu plano de criação e implementação estão listados no Anexo **D**, dependente de sua disponibilidade. A UME ainda conta com abrigos possuindo banheiro e chuveiro para atender até 100 pessoas e barracas mais simples, alcançando até 500 necessitados (ESPANHA, 2012):

O orçamento que sustenta a unidade é oriundo do Governo Federal, específico para este fim, sendo que para a sua criação e para custear o seu primeiro triênio foi disponibilizado um montante de 735 milhões de euros. O montante anual destinado a manutenção da UME é de 150 milhões de euros (ESPANHA, 2012).

A UME não possui meios navais em sua estrutura, notadamente pelas características e natureza dos desastres com maior propensão de ocorrência naquele País. É interessante sob o ponto de vista da preservação dos navios da Armada espanhola, que possibilita seu emprego somente na atividade fim da Força.

Nesse sentido, a Marinha da Espanha construiu um e está construindo mais 3 navios de ação marítima, os *Buques de Acción Marítima* (BAM), com a finalidade de cumprir missões em cenários de baixa intensidade. São navios de 2.500 ton que substituirão os navios patrulhas, dotados de grande versatilidade, em condições de serem empregados no monitoramento do meio ambiente marinho, apoiar situações de crises e de AjHum, contribuindo para a tarefa do país de defesa da paz e da segurança internacional, no âmbito do conselho de segurança da ONU¹⁵. Este empreendimento aponta para a importância de navios com emprego dual, o qual possibilita ser utilizado em ocorrência externas e internas, principalmente no Brasil com a extensão costeira e fluvial que possui.

3.3 A Brigada Internacional Cívico Militar de Resgate e Assistência Humanitária

“Simón Bolívar” da Venezuela na Ações de Defesa Civil

¹⁴ A UME não tem meios navais. Entretanto, as suas lanchas são consideradas como meios terrestres.

¹⁵ Texto extraído da monografia do CMG (FN) Ricardo Henrique Santos do Pilar, Oficial Aluno do C-PEM/2011 da EGN, constante da página nº 58.

Por meio do Decreto Presidencial número 3.229, de 9 de novembro de 2004, foi criada a Brigada Internacional Cívico Militar de Resgate e Assistência Humanitária “*Simón Bolívar*”, sendo seu principal objetivo o de apoiar a política externa venezuelana. Entretanto, com a mesma forma de emprego, a brigada é desdobrada para apoiar os órgãos nacionais no socorro às vítimas de desastres em território nacional¹⁶.

Esta brigada tem como missão respaldar a política exterior da nação, mediante a execução de operações cívico militares para a busca, resgate, avaliação de danos, reabilitação, reconstrução e construção de instalação, em países da área do Caribe e América Central, assim como outro país que, por via diplomática, o solicite, em consequência de ações da natureza. Para o cumprimento de sua tarefa, esta brigada conta com um Estado-Maior, o qual, por meio de suas seções¹⁷, coordena os adestramentos do pessoal oriundo das diversas unidades das FA; coordena e mantém atualizada a disponibilidade de meios que poderão ser adjudicados ao comando conjunto, quando de seu emprego; mantém representantes junto ao Ministério do Interior e Justiça, órgão que coordena estas atividades no nível federal; e analisa os mapas de risco, apoiando aqueles órgãos no planejamento e confecção de planos de contingência¹⁸.

A unidade cívico-militar está subordinada diretamente ao Comandante Supremo das FA e conta com cinco Unidades Tarefa Conjunta (UTC), uma para a Jamaica, uma para Mali, uma para Benin, uma para o Haiti e outra para Cuba, as quais podem ser mobilizadas a qualquer momento. Por características próprias de sua destinação, ela se relaciona com o

¹⁶ Dados extraídos da apresentação proferida pelo Comandante da Brigada “*Simón Bolívar*”, realizado em Ica, Perú, em junho de 2010, como o tema “A participação dos Ministérios de Defesa e das Forças Armadas em caso de Desastres Naturais”, com a participação do autor. Esta apresentação encontra-se nos arquivos da Subchefia de Operações do EMCFA/MD.

¹⁷ O Estado-Maior da Brigada é composto por uma Chefia do Estado-Maior, uma Seção de Pessoal e Organização, uma Seção de Inteligência, uma Seção de Operações, uma Seção de Logística e uma Seção de enlace com os demais órgãos que compõem o Sistema.

¹⁸ Dados extraídos da apresentação do General de Brigada do Exército da Venezuela Gilberto A. Barrios, comandante da Brigada “*Simón Bolívar*”, enviado ao autor por meio do Capitão de Fragata da Armada da Venezuela Freddy Alberto Segovia Carvalho, Oficial Aluno do C-EMOS/2012 da EGN.

Ministério das Relações Exteriores e com o Ministério do Interior e Justiça.

O “*modus operandi*” da brigada “*Simón Bolívar*” é especial. É uma força conjunta, de caráter permanente e quando acionada estabelece uma Organização por Tarefas¹⁹ para o cumprimento de sua missão. É composta de seu comandante, estado-maior e pessoal militar para conduzir adestramentos voltados para a sua atividade fim. Ela não possui companhias, pelotões, seções e outro tipo de organização. Tem suas atividades em um prédio fisicamente localizado junto ao Comando Estratégico Operacional (CEO) e recebe unidades²⁰ e frações²¹ das FA para um período de treinamento, qualificando-os para serem acionados pela brigada em caso de necessidade. Terminado o período de adestramento, este pessoal retorna às suas organizações e prosseguem seus labores diários normalmente. Diferentemente de nossa sistemática para ações de defesa civil, quando o presidente ordena a ação militar, este aporta recursos financeiros à brigada e os órgãos de defesa civil cooperam com o comandante da operação, os quais ficam subordinados operativamente ao CEO

Uma vez acionada a Brigada, por meio de ordem presidencial, ela tem que estar pronta com um efetivo mínimo de uma Fração em até 24 horas, no local onde ocorreu o sinistro, seguindo uma crescente em efetivo até atingir o ideal considerado por seu comandante. A totalidade em efetivo acionado não poderá ultrapassar às 72 horas para estar pronto e em condições de atuar no local requerido²².

Tendo em vista a forma de atuação das FA venezuelanas, existem efetivos previamente treinados pela brigada cívico militar e prontos para serem empregados. As

¹⁹ Segundo a publicação MD-35-G-01 “Organização por Tarefas” significa organização temporária a cujo comandante, especialmente designado, são atribuídos meios e efetivos provenientes de organizações ou comandos diversos para execução de tarefas específicas em cumprimento de determinadas missões.

²⁰ **1.** Termo genérico empregado para designar um navio ou aeronave ou um grupo de navios ou aeronaves operando como um todo. **2.** Organização militar da Força Terrestre, cujo comando, chefia ou direção é privativo de oficial superior, podendo ser denominada batalhão, regimento (quando da Arma de Cavalaria), grupo (quando da Arma de Artilharia), parque ou depósito. É composta por subunidades.

²¹ Agrupamento de valor pelotão ou equivalente.

²² Dados extraídos da apresentação proferida pelo Comandante da Brigada “Simón Bolívar”, realizado em Ica, Perú, como o tema “A participação dos Ministérios de Defesa e das Forças Armadas em caso de Desastres Naturais”, com a participação do autor. Esta apresentação encontra-se nos arquivos da Subchefia de Operações do EMCFA/MD.

Unidades das FA que a apoiam são as listadas abaixo:

- Grupo Aéreo de transporte n° 6, contando com até 4 aeronaves Hércules C-130.
- Grupo Aéreo de Operações Especiais n° 10, contando com até 4 helicópteros *Eurocopter AS 532 AL Cougar*. Estas aeronaves são usadas em resgate nos primeiros momentos do socorro.
- Aviação do Exército, podendo contar com uma aeronave de transporte *Sky Truck* e com 4 helicópteros de diferentes tipos.
- IV Corpo de Engenharia do Exército, com 3 Regimentos.
- Uma Unidade do Serviço de Saúde do Exército.
- Uma Unidade do Serviço de Comunicações do Exército.
- Na parte Naval, conta com os Navios Transporte “CAPANA”, “GOAJIRA” e “LOS LLANOS” e, também, com o Navio Logístico “CIUDAD BOLÍVAR”²³.

Sob esta concepção de emprego, ocorreram as operações em Granada após os danos causados pelo furacão “Ivan” em 2004, em Cuba no ano de 2005, na Jamaica e Mali em 2006, em Benin no ano de 2007 e no Haiti nos anos de 2006 e 2010.

A origem do orçamento que sustenta esta unidade e sua aplicação é especial. Para as suas atividades diárias, o aporte financeiro é o mesmo destinado às atividades das FA venezuelanas. Porém, quando de sua ativação, por ordem presidencial, os recursos que a sustenta são aqueles provenientes do fundo para cooperação “Latino Americano e Caribe”, fundo de cooperação “Petro-Caribe” e fundo de cooperação “A Ordem da Presidência da República”²⁴. Esta forma de captação de recursos faz com que as Forças sejam ressarcidas logo após a conformação das UTC, garantindo manutenção do seu material e um retorno mais rápido à normalidade.

²³ Dados extraídos da apresentação do General de Brigada do Exército da Venezuela Gilberto A. Barrios, comandante da Brigada “*Simón Bolívar*”, enviado ao autor por meio do Capitão de Fragata da Armada da Venezuela Freddy Alberto Segovia, Oficial Aluno do C-EMOS/2012 da EGN.

²⁴ Dados obtidos com o Capitão de Fragata da Armada da Venezuela Freddy Alberto Segovia Carvalho, Oficial Aluno do C-EMOS/2012 da EGN, por meio de questionário respondido pelo referido oficial.

A Venezuela emprega, essencialmente, seus meios navais de transporte e logístico para o apoio à brigada. Todavia, não há distinção quanto àqueles usados para a atividade-fim e aqueles que poderiam ser de emprego dual. Esta sistemática de emprego indica como maior vantagem aquela em que os navios já estão pré-selecionados e pré-posicionados e recebem adestramento específico para ações desta natureza. Em contrapartida, imobilizam aqueles navios para a atividade-fim de sua marinha.

3.4 Identificação de Pontos Relevantes sobre a Atuação das Instituições Estudadas

No que concerne aos pontos relevantes é possível delimitá-los quanto aos aspectos da **rapidez e eficácia** da resposta, da **qualificação do pessoal** empregado nas ações decorrentes de desastres, da **disponibilização e plena utilização dos meios**, da **adequabilidade dos meios**, da **interferência na atividade-fim** das FA e **do aporte de recursos**. Neste ponto do trabalho é lícito identificar os requisitos acima listados como aqueles requeridos para uma plena ação do estado na segurança e bem-estar de seus cidadãos, ratificado pelos motivos que levaram o Conselho de ministros da Espanha a criar a UME e o lançamento recente do Plano de Gestão de Riscos e Desastres Naturais pelo governo brasileiro.

3.4.1 Argentina

a. Quanto à rapidez e à eficácia da resposta:

- Pontos Fortes:

1. O fato de que as ZE possuem o comandante militar definido e estão cobrindo todo o território argentino, faz com que se conheça, com antecedência, quais unidades daquela

área serão mobilizadas, o que confere rapidez e eficácia nas ações; e

2. Os exercícios anuais realizados em conjunto com as autoridades civis, dentro da doutrina de emprego das FA e da legislação vigente no País, faz com que o pessoal envolvido esteja bem treinado, assimile a doutrina, angarie conhecimento das tarefas de cada um e adquiram conhecimento pessoal, melhorando a relação profissional. Estes fatos tendem a dar mais rapidez no acionamento para o socorro requerido.

- Pontos Fracos:

1. O fato de não ter todo o material que poderá ser necessário em todas as ZE, como por exemplo, o HCamp, operado pela Infantaria de Marina da ARA e localizada em *Puerto Belgrano*, faz com que o requisito rapidez fique comprometido, dependendo de quão distante está a ZE afetada.

b. Qualificação do pessoal empregado:

- Pontos Fortes:

1. Os exercícios anuais, por si só, fazem com que o pessoal militar fique, no mínimo, ambientado com este tipo de tarefa, podendo chegar a uma qualificação adequada;

2. A pré-seleção de unidades dentro da ZE que atuarão nos eventos, possibilita que os comandantes dediquem tempo para adestramento específico, obtendo qualificação ideal de seus militares; e

3. Em quaisquer circunstâncias o pessoal de medicina e HCamp são qualificados para prestar o socorro.

- Pontos Fracos:

1. A qualificação dependerá de pré-seleção das unidades que deverão estar prontas em caso de acionamento. Dependerá, também, do grau de comprometimento do comandante com este tipo de tarefa.

c. Disponibilização e plena utilização dos meios:

- Pontos Fortes:

1. Caso as unidades que serão acionadas estejam pré-selecionadas, haverá sempre os meios disponíveis para a natureza de desastre que prevaleça naquela ZE.

- Pontos Fracos:

1. Depende da pré-seleção das unidades; e

2. Como não há material de emprego dual e todos são do acervo das FA, estes poderão realizar uma campanha militar no instante do sinistro e não estará disponível para o emprego.

d. Adequabilidade dos meios:

- Pontos Fortes:

1. Como as FA argentinas utilizam somente equipamento de seu acervo de combate, meios de material, tais como helicópteros, HCamp, veículo de transporte terrestre, geradores e escavadeiras são adequadas em quaisquer situações, tendo em vista sua versatilidade e flexibilidade. Assim como o pessoal de resgate, mergulho e de saúde estão aptos para atuarem em qualquer situação.

- Pontos Fracos:

1. Por outro lado, o fato de somente utilizar material de emprego militar, estes certamente terão enormes dificuldades em serem utilizados em determinadas áreas, tais como navio de grande porte, viaturas sobre lagartas e aeronave com configuração militar. Do mesmo modo o pessoal, pois se não receber adestramento específico não saberá como executar atividades de socorro e ficarão “perdidos”.

e. Interferência na atividade-fim:

- Pontos Fortes:

1. Não foi possível ao autor vislumbrar pontos fortes.

- Pontos Fracos:

1. Utilizando-se somente material de emprego militar, quando estiver sendo empregado em socorro a desastres, estarão imobilizados para uma campanha militar em caso de necessidade, cabendo, normalmente, a autoridade política determinar a prioridade; e

2. Caso seja pré-selecionada a unidade e o material para atender aos desastres em determinada ZE, este ficará “imobilizado”, podendo interferir na atividade.

f. Aporte de recursos:

- Pontos Fortes:

1. O ressarcimento dos recursos utilizados para custear o emprego dos meios de pessoal e material militar, faz com que as FA não gastem aqueles próprios destinados ao preparo e emprego para atividade-fim.

- Pontos Fracos:

1. Não tendo recursos próprios para este fim, faz com que as FA não invistam no adestramento e qualificação de seu pessoal para a atividade de defesa civil;

2. Caso não haja o ressarcimento tempestivo ou ocorra demora, poderá comprometer o preparo e emprego das forças; e

3. Não há possibilidade de investimento em melhorias para tornar o material militar mais flexível e versátil para o emprego dual.

3.4.2 Espanha

a. Quanto à rapidez e à eficácia da resposta:

- Pontos Fortes:

1. O fato de que a UME está desdobrada em sete bases cobrindo todo o território espanhol, tendo um BIEM em cada região, confere rapidez e eficácia nas ações; e

2. Pelo fato de os militares que compõem a UME serem orgânicos a ela, não

necessitam serem acionadas outras unidades para formar uma organização por tarefas para a ação, encurtando o tempo de reação. Ademais, recebem adestramentos específicos e já estão familiarizados com o tipo de tarefa, além do seu material ser de uso exclusivo para a natureza das ocorrências na região, faz com que tenham enorme rapidez no acionamento para o socorro requerido.

- Pontos Fracos:

1. Não foi possível ao autor vislumbrar pontos fracos quanto ao quesito.

b. Qualificação do pessoal empregado:

- Pontos Fortes:

1. O fato de os militares pertencerem àquela unidade, seu adestramento é voltado somente para esta especificidade, o que os tornam altamente qualificados.

- Pontos Fracos:

1. Caso retornem para as unidades das demais forças, poderão ter perdido a qualificação para a atividade-fim, demandando mais tempo para o retorno de suas atividades.

c. Disponibilização e plena utilização dos meios:

- Pontos Fortes:

1. Como todos os meios de material da UME são de seu uso exclusivo e de emprego geral, estará 100% disponível, a qualquer tempo, e poderá ser utilizado em qualquer situação.

- Pontos Fracos:

1. Uma vez mobilizados para ações nas demais forças em caso de necessidade, deverão sofrer adaptações, elevando custos e demora para estarem disponíveis.

d. Adequabilidade dos meios:

- Pontos Fortes:

1. Como são específicos para atuação em desastres, são adequados para quaisquer

ocorrências dentro de sua região.

- Pontos Fracos:

1. Uma vez mobilizados para ações nas demais forças em caso de necessidade, deverão sofrer adaptações, sob pena de não se adequarem ao tipo de campanha militar.

e. Interferência na atividade-fim:

- Pontos Fortes:

1. Não há qualquer interferência na atividade-fim das demais forças, tendo em vista ter seu próprio material.

- Pontos Fracos:

1. Não foi possível ao autor vislumbrar pontos fracos quanto ao quesito.

f. Aporte de recursos:

- Pontos Fortes:

1. Com recursos anuais próprios para este fim, faz com que haja investimento no adestramento e qualificação de seu pessoal para a atividade de defesa civil;

2. Não necessitam aguardar ressarcimento de recursos para prosseguir nas suas atividades; e

3. Há a possibilidade de investimento em melhorias para tornar o seu material cada vez mais flexível e versátil e estar no estado da arte tecnológico.

- Pontos Fracos:

1. Poderá quitar parcela de recursos que seriam destinados às demais forças; e

2. Poderá, ainda, ter uma concorrência por recursos com as outras forças, causando desconforto para o Ministério da Defesa.

3.4.3 Venezuela

a. Quanto à rapidez e à eficácia da resposta:

- Pontos Fortes:

1. As unidades que serão mobilizadas pela brigada em sua organização por tarefas já estão definidas, o que facilita a mobilização e a conseqüentemente haja rapidez na resposta aos eventos de desastres; e

2. O fato de em sua organização já contemplar oficiais de enlace com os outros órgãos, faz com que o pessoal envolvido esteja bem treinado, assimilem a doutrina, angariem conhecimento das tarefas de cada um e adquiram conhecimento pessoal, melhorando a relação profissional. Estes fatos tendem a dar maior rapidez no acionamento para o socorro requerido.

- Pontos Fracos:

1. Uma vez que a brigada depende do acionamento de outras unidades para organizar-se por tarefas, não sendo o pessoal nem o material orgânico a ela, há um lapso temporal para que estejam prontos para o emprego.

b. Qualificação do pessoal empregado:

- Pontos Fortes:

1. As unidades selecionadas enviam seus militares periodicamente para adestramento específico junto à brigada. Este fato torna uma parcela dos militares bem qualificados e são vocacionados para esta atividade; e

2. Por ser uma força que presta AjHum em outros países, como os casos da atuação no Haiti e em Granada, o pessoal envolvido adquire experiência internacional, o qual aponta para uma melhoria nas boas práticas com exemplos de outros países.

- Pontos Fracos:

1. Caso permaneça um longo tempo atuando fora do país, ao retornarem para as unidades de origem, poderão ter perdido a qualificação para a atividade-fim, demandando maior tempo para o retorno de suas atividades.

c. Disponibilização e plena utilização dos meios:

- Pontos Fortes:

1. Como as Unidades que serão acionadas já estão selecionadas e dependem de ordem presidencial, haverá sempre os meios disponíveis para a natureza de desastre que prevaleça na região atingida por catástrofe.

- Pontos Fracos:

1. Como não há material de emprego dual e todos são do acervo das FA, estes poderão estar realizando uma campanha militar no instante do sinistro e não estará disponível para o emprego.

d. Adequabilidade dos meios:

- Pontos Fortes:

1. Como a brigada utiliza somente equipamento de acervo de combate das forças, mas já selecionados, pode-se inferir que já estão adaptados para as ações de socorro, assim como seu pessoal.

- Pontos Fracos:

1. Por outro lado, o fato de somente utilizar material de emprego militar, estes certamente terão enormes dificuldades em ser utilizados em determinadas áreas, tais como navio de grande porte, viaturas sobre lagartas e aeronave com configuração militar.

e. Interferência na atividade fim:

- Pontos Fortes:

1. Não foi possível ao autor vislumbrar pontos fortes.

- Pontos Fracos:

1. Utilizando-se somente material de emprego militar, quando estiver sendo empregado em socorro a desastres, estarão imobilizados para uma campanha militar em caso de necessidade, cabendo, normalmente, a autoridade política determinar a prioridade; e

2. O período em que o pessoal recebe o adestramento no âmbito da Brigada, sua Unidade fica desfalcada e impossibilitada de realizar treinamento em equipe.

f. Aporte de recursos:

- Pontos Fortes:

1. A brigada tem recursos próprios para adestramento do pessoal, não interferindo no orçamento das forças.

2. Além disto, quando acionada o recurso é específico e colocado pelo presidente, não havendo solução de continuidade.

- Pontos Fracos:

1. Poderá quitar parcela de recursos que seriam destinados às demais forças; e

2. Poderá, ainda, ter uma concorrência por recursos com as outras forças, causando desconforto para o Ministério da Defesa.

3.5 A Experiência Chilena

Trazer a experiência do emprego das FA chilena durante o terremoto, seguido de tsunami, que assolou o país em fevereiro de 2010, será interessante no sentido auxiliar a formular bases para uma doutrina para as FA brasileiras. Interessante, também, pelo desastre ter ocorrido ao longo da costa chilena, onde a Marinha teve atuação destacada²⁵.

Destaco, entretanto, que o Brasil auxiliou o Chile, com 2 helicópteros *Black Hawk* da Força Aérea Brasileira (FAB), com material de comunicação por satélite transportados por C-130 Hércules da FAB e com o HCamp da Marinha, atendendo às demandas apresentadas por aquele governo ao gabinete de crises que foi formado por ordem do presidente da

²⁵ Dados extraídos da apresentação realizada pelo representante do MD do Chile no Seminário Internacional, ocorrido em Ica/Perú, em junho de 2010, com o Tema “A participação dos Ministérios de Defesa e das Forças Armadas em Caso de Desastres Naturais”. Neste Seminário o autor participou como representante do EMCFA/MD.

república, tendo o Gabinete de Segurança Institucional/PR (GSI/PR) como órgão coordenador dos órgãos federais que participaram²⁶.

Interessante frisar que o balizamento do emprego das FA chilenas no caso de desastres naturais em seu território é a declaração do “estado de exceção constitucional de catástrofe”, momento em que o Ministério do Interior e da Defesa elaboram um plano para as emergências, cabendo às FA dispor de meios de forma a garantir o oportuno socorro, fazer parte dos comitês emergenciais, apoiar quando solicitado e informar as atividades realizadas.

A primeira atividade realizada pelas FA, ainda antes do tsunami, foi a de alerta da possibilidade do mesmo, por parte do pessoal de serviço da marinha, o qual foi falha, levando ao erro de anúncio por parte da presidente. Seguiu-se a avaliação da magnitude dos danos causados, tendo em vista o colapso do sistema de comunicações.

Outras atividades foram atribuídas às forças: escolta de comboios de ajuda humanitária; segurança dos prédios públicos; segurança dos locais de armazenagem de donativos para que fossem evitados saques e distribuição das doações. Porém, ressalta-se que a Marinha teve papel de grande relevância, uma vez que as cidades atingidas foram àquelas próximas da costa, não sendo possível a chegada de certos recursos por terra e, às vezes, pelo ar, onde os navios fundearam e serviram de bases para o socorro requerido. Mais uma vez ficou clara a versatilidade e flexibilidade com que as FA poderão ser empregadas, especialmente a Marinha.

Segundo representantes do MD chileno por ocasião da reunião bilateral entre os Estados-Maiores Conjuntos do Brasil e Chile²⁷, realizado em junho de 2011, em Brasília, duas lições podemos retirar com a experiência chilena: a importância do pessoal qualificado para

²⁶ Este Gabinete de Crises composto de diversos Setores do Governo Federal foi formado para a ajuda humanitária brasileira ao Haiti após o terremoto de janeiro de 2010. Aproveitando-se que já se encontrava formado, este atuou no auxílio ao Chile. O MD foi representado pelo Contra-Almirante (FN) Paulo Martino Zuccaro (Subchefe de Comando e Controle do EMCFA) e pelo autor (Adjunto de Operações da Subchefia de Operações do EMCFA).

²⁷ Dentre vários assuntos em pauta na dita Reunião, houve uma apresentação sobre a experiência das FA brasileiras em caso de desastres, proferida pelo autor, e uma apresentação sobre o tema por parte da delegação chilena, onde os dados foram obtidos.

poder dar um alarme antecipado com a confiabilidade necessária; e a necessidade de se ter planos de contingência previamente preparados, não sendo adequado ativar um “estado de exceção constitucional de catástrofe” para as ações requeridas.

4 COMPARANDO A SISTEMÁTICA DE EMPREGO DAS FA BRASILEIRAS COM AS DA ARGENTINA, ESPANHA E VENEZUELA

Após o que foi exposto nos capítulos 2 e 3, há a condição necessária para que seja comparada a sistemática brasileira com a dos países elencados, fiel à legislação pertinente em vigor, sob o enfoque dos requisitos desejáveis de rapidez e eficácia da resposta, da qualificação do pessoal empregado, da disponibilização e plena utilização dos meios, da adequabilidade dos meios, da interferência na atividade fim das FA e da forma na aporte de recursos.

4.1 Atuação Brasileira frente à da Argentina

O Sistema Nacional de Defesa Civil argentino é bastante semelhante ao do Brasil, onde o órgão central do sistema é a *Dirección Nacional de Políticas de Seguridad y Protección Civil*, pertencente ao Ministério do Interior, assim como a SENAD, pertencente ao MIN, é o órgão central do sistema nacional. Entretanto, existem pontos que são importantes e merecem destaque na análise comparativa. Então serão apresentados nos próximos parágrafos.

A forma de emprego das FA argentinas é por meio de cooperação, quando acionadas, assim como ocorre no Brasil por força da Lei Complementar 97/99 (BRASIL, 1999). O que difere de nossa concepção é que os argentinos mantêm representantes nos comitês provinciais e municipais para a confecção e análise de mapas de risco e elaboração de planos de contingência. Em contrapartida, no Brasil conserva-se representante somente no CONDEC (BRASIL, 2010b). Representantes das FA brasileiras somente participam de atividades de planejamento e levantamento de áreas de risco, caso dos eventos planejados

(BRASIL, 2001), quando solicitados e devidamente autorizados.

A divisão territorial argentina para efeito de atuação das FA em eventos de socorro em catástrofes é a ZE, em número de 4, como visto no capítulo anterior. Na ocorrência de desastres em que há o emprego das FA, é ativado o CZE com a tarefa de coordenar todos os meios de material e pessoal que atuarão nas ações requeridas, dentro de sua área de responsabilidade. É lícito afirmar que o principal motivo desta divisão é para a celeridade do apoio e para uma interação maior entre as FA e os órgãos responsáveis pela coordenação da resposta. Ainda que as FA brasileiras estejam organizadas no território nacional em Distritos Navais (DN) – Marinha, Comandos Militares de Área (CM) – Exército e Comandos Aéreos Regionais (COMAR) – Aeronáutica, inexistente uma estrutura permanentemente ativada, a qual estabeleça um ator responsável para esta tarefa em caso de acionamento, ficando dependente do prescrito na Diretriz Ministerial 04/2001 (BRASIL, 2001). Também é razoável afirmar que esta doutrina de emprego peca na tempestividade que a ação necessita, na medida em que se deve aguardar uma manifestação ministerial ou de um comando de área para iniciar as ações. Com o tamanho territorial do Brasil²⁸ torna-se difícil uma comunicação rápida entre todos os níveis militares.

Os exercícios anuais realizados pela Argentina, cujo tema é de um desastre ocorrido em uma determinada província do país, envolvendo todos os níveis, inclusive as FA, é um excelente instrumento para conscientização da população local quanto aos procedimentos a realizar, ao estreitamento do conhecimento mútuo entre os diversos órgãos e, acima de tudo, para corrigir quaisquer falhas que ocorram. É um valioso instrumento para verificação da adequação dos meios militares colocados à disposição. Na legislação brasileira e, também, nos programas de adestramento das FA não há planejamento de exercícios que envolva este tema.

²⁸ O Brasil possui 8.514.876 km² de extensão territorial (o 5º maior do mundo) e 7.408km de extensão costeira (litoral), segundo dados obtidos em http://pt.wikipedia.org/wiki/Geografia_do_Brasil, acesso em 20 de agosto de 2012.

Semelhante ao que ocorre nas FA brasileiras, quando do emprego dos militares da Argentina, o material utilizado é aquele do acervo de combate das FA. Não há emprego de material específico para a finalidade de emprego em Defesa Civil, como dito pelo Cel. RENDA²⁹. O Plano de Gestão lançado recentemente pelo governo brasileiro³⁰ prevê recursos para o MD com o propósito de adquirir material específico. Infere-se que foi visualizada dita necessidade, tendo em vista a possibilidade de deterioração do acervo do material das FA em consequência das diversas ocorrências dos últimos anos em que houve forte presença das FA³¹.

No orçamento das FA argentinas não estão contemplados os recursos destinados à atividade de apoio à defesa civil, assim como ocorre no orçamento das FA brasileiras, conforme determina o Decreto 7.257/2010:

§ 7º A Secretaria Nacional de Defesa Civil poderá solicitar o apoio dos demais órgãos e entidades que integram o SINDEC, bem como da Administração Pública federal, para atuarem junto ao ente federado em situação de emergência ou estado de calamidade pública.

§ 8º As despesas decorrentes da atuação de que trata o § 7º, correrão por conta de dotação orçamentária de cada órgão ou entidade (BRASIL, 2010a).

Este arranjo poderá ter como consequência o não investimento das FA, de ambos os países, no adestramento e qualificação de seu pessoal para a atividade de defesa civil; o comprometimento o preparo e emprego para a atividade-fim; e não haver possibilidade de investimento em melhorias para tornar o material militar mais flexível e versátil para o emprego dual. O citado plano de gestão brasileiro tenderá a amenizar esta deficiência.

²⁹ O Coronel de Infantaria do Exército Argentino Emílio Luján Renda é oficial do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas Argentinas e foi o coordenador da parte militar do exercício “*Integración – 2011*”, realizado na Província de Salta, em setembro de 2011, contando com a participação deste autor e do Coronel de Cavalaria do Exército Brasileiro João Humberto Dalla Torre.

³⁰ Nota da Comunicação Social do MD, do dia 08 de agosto de 2012, sobre o lançamento pela presidenta Dilma Rousseff do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais – um conjunto de ações que tem como finalidade garantir segurança às populações que vivem em áreas suscetíveis a desastres.

³¹ Atuações recentes das FA brasileiras na Região Serrana do Rio de Janeiro, em Roraima, no Amazonas, conforme dados obtidos da palestra proferida pelo CMG (FN) Walter Marinho de Carvalho Sobrinho, da Subchefia de Operações do MD, à Escola Superior de Guerra no ano de 2012.

4.2 Atuação Brasileira frente à da Espanha

A concepção de emprego das FA espanhola no que se refere à atuação em caso de catástrofes difere completamente da concepção brasileira. Naquele país a UME, apesar de ser comandada por oficial do exército é, praticamente uma unidade autônoma das demais Forças. Tem seu comando próprio, tem seu orçamento próprio, é uma força conjunta e está ativada permanentemente, com presença em todo território espanhol e tem seu acervo de equipamentos próprios.

Quando a doutrina de emprego da UME é comparada com a das FA brasileiras para em caso de desastres , destaca-se como fator importante a sua capilaridade nacional, independentemente da presença das demais Forças, conforme mostrado no Anexo **B**. Não há uma estrutura permanente das FA brasileiras, previamente posicionada, com expertise para este tipo de cooperação, em que pese a dimensão territorial brasileira e os diversos tipos de ocorrências, conforme o mapa de prevalência de desastres naturais por regiões do Brasil³²

A questão do material específico e dual para utilização das FA, agora sendo contemplado pelo governo federal brasileiro, já é realidade na Espanha. O que cresce de importância em possuir o material voltado para as ações de socorro e reconstrução separadamente do acervo militar é a possibilidade de estar 100% disponível, a qualquer tempo, podendo ser utilizado em qualquer situação.

O governo espanhol destina recursos, com aporte anual, de seu orçamento diretamente para a UME, o que permite investimentos no adestramento e qualificação de seu pessoal para a atividade de defesa civil. Possibilita, ainda, investimento em melhorias para tornar o seu material cada vez mais flexível e versátil e estar no estado da arte tecnológico. Na

³² Mapa da pag. 9 deste trabalho e obtido <http://www.defesacivil.gov.br/desastres/desastres.asp>, acesso em 30 de dezembro de 2010.

concepção do Decreto 7.257/2010, as FA destinarão recursos voltados especificamente para a defesa, sua atividade fim, para a cooperação em defesa civil, podendo comprometer seriamente as suas atividades programadas de adestramento e operações. Caso seja ressarcida pelos órgãos que solicitaram o apoio e ocorra qualquer demora, a probabilidade de comprometimento de suas atividades operativas estará perto da certeza.

Mesmo com a criação da UME com a finalidade de ser uma entidade voltada especificamente para socorro em desastres, nota-se que ela não possui meios navais em sua organização, conforme mostra o Anexo D. Sendo assim, a armada da Espanha investiu nos BAM, dotados de grande versatilidade, em condições de serem empregados no monitoramento do meio ambiente marinho, apoiar situações de crises e de AjHum, o que sugere a complementação de uma deficiência da UME, por ser a Espanha um país costeiro e com grande vocação marítima.

4.3 Atuação Brasileira frente à da Venezuela

A doutrina venezuelana para fazer frente aos desastres difere de todas as demais que fazem parte deste estudo. Ainda que o Ministério do Interior e Justiça seja o coordenador das ações de defesa civil, quando a brigada “*Simón Bolívar*” é acionada, por meio do presidente, todos os outros órgãos ficam “em cooperação com o CEO”. No Brasil, mesmo quando as FA são acionadas, estas cooperam com o órgão coordenador, seja a nível federal, estadual ou municipal, de acordo com a diretriz do MD (BRASIL, 2001), ainda em vigor.

A modalidade do apoio por meio de organização por tarefas, como é empregada a brigada, busca atingir a rapidez e a qualidade do pessoal que a compõe, tendo em vista que já estão pré-selecionadas as unidades que fornecerão os meios, seja para atuação interna como externa. Ainda que para o emprego das FA brasileiras o MD possa a vir designar um

comandante das forças militares, na região militar da área afetada, com a responsabilidade de coordenar um centro de operações militares federais³³, caracterizando uma organização por tarefas, este receberá material e pessoal das três Forças, com doutrinas distintas – oriundas daquelas de origem – e que não receberam treinamento específico. De fato, não será alcançado o objetivo que o sistema da Venezuela busca: rapidez, coordenação e qualificação do pessoal.

A maneira de como a brigada obtém recursos orçamentários para a sua ativação é por meio de fundos, como já visto. É uma forma bastante salutar de poder restaurar o seu material após o seu emprego e, obviamente, garantido diretamente pelo presidente. Na legislação brasileira isto não ocorre, os recursos são aqueles do ente federal que estará cooperando com a defesa civil. O Fundo que trata a Lei 12.340/2010 tem a seguinte finalidade:

Art. 7º O Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP, instituído pelo Decreto-Lei no 950, de 13 de outubro de 1969, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei.

Art. 8º O Funcap, de natureza contábil e financeira, terá como finalidade custear ações de reconstrução em áreas atingidas por desastres nos entes federados que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos nos termos do art. 3º.

Art. 9º O Funcap terá seu patrimônio constituído por cotas que serão integralizadas anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 1º A integralização de cotas por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios será voluntária e somente poderá ser realizada em moeda corrente (BRASIL, 2010b).

De acordo com a citação acima, o FUNCAP não custeará, de forma alguma, as ações realizadas pelas FA brasileiras em ações de socorro ou de reconstrução.

Notória, também, é a possibilidade de que o pessoal empregado para a formação das UTC serem melhore qualificados e possuírem expertises em ações de socorro, tendo em vista que são oriundos de unidades previamente selecionadas e vocacionadas para este tipo de tarefa, como o IV Corpo de Engenheiros do Exército. Em nenhum dos documentos que

³³ Obtido na palestra proferida pelo CMG (FN) Walter Marinho de Carvalho Sobrinho, da Subchefia de Operações do MD, à Escola Superior de Guerra no ano de 2012.

respaldam o emprego das FA brasileiras e examinados neste trabalho, apontam para uma ou mais Unidades que deveriam receber treinamento específico para uma atuação em caso de necessidade. Esta expertise fica por conta da natureza da profissão de alguns militares, tais como enfermeiros e médicos, mergulhadores, pessoal de engenharia de construção dentre outros.

4.4 Boas Práticas Visualizadas para o Emprego das Forças Armadas e da Marinha do Brasil em Apoio à Defesa Civil

O Brasil é um país de enormes dimensões territoriais e de extenso litoral, havendo ocorrências de desastres de diversos tipos e natureza com prevalência de alguns deles em determinadas regiões. Estudos realizados por agências com notório conhecimento sobre o tema garantem que fenômenos naturais severos continuarão a ocorrer. As FA são sempre chamadas para prestar este auxílio, devido a sua rapidez de resposta e sua capilaridade nacional. Centros regionais das FA voltadas para a finalidade de atuação de cooperação com os órgãos responsáveis frente a catástrofes iriam treinar pessoal para a prevalência de ocorrência naquela área, poderiam adquirir material específico para aquele tipo de desastre sem utilizar aqueles de emprego militar, forneceriam pessoal de ligação com as autoridades locais, visando familiarizar-se com o tema e cooperar na elaboração de mapas de risco e planos de contingência. Tudo isto visando a uma resposta rápida e adequada por parte dos militares. A MB terá a oportunidade de compor os centros regionais nas áreas em que o ambiente prevalecer o fluvial ou marítimo, tal como ocorreu no Amazonas e Roraima em 2011 e 2012, respectivamente.

Exercícios e adestramentos em conjunto com as instituições que fazem parte do SINDEC, ainda que sejam anuais, poderão aproximar atores de todos os níveis, além de

deixar os militares envolvidos bem ambientados com a tarefa a ser desenvolvida.

O governo federal disponibilizou recursos para o MD ao final de 2011 com a finalidade de adquirir material que suplementasse aqueles do acervo das FA para emprego em atividades de cooperação à defesa civil, no “eixo resposta”, especificamente destinado às Regiões Sul, Sudeste e Nordeste. Hoje, por meio do Plano de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais, disponibilizará mais recursos para atender à Região Norte³⁴. Estas ações do governo evidenciam a sua disposição em que as FA tenham maior inserção nas atividades de socorro em caso de catástrofes, brotando uma excelente oportunidade para o estabelecimento de centros que concentre estes equipamentos ou, ainda, que seja designada unidade específica que detenha este material. A MB por sua vez, poderá vislumbrar a oportunidade de aquisições de embarcações para uso específico sem comprometimento de seus meios.

A disposição do governo, acima descrita, permite gestões da MB e, também do MD, para a obtenção da alteração da Lei 12.340/2010, no que tange à destinação de recursos específicos para o preparo e emprego das FA em atividades de defesa civil e, quando determinado pelo presidente da República, que as FA possam coordenar as ações na cena do desastre, dependendo da sua gravidade e extensão.

Da experiência chilena após o terremoto seguido de tsunami em 2010, fica constatada a importância da Marinha, principalmente, quando ocorrer um evento adverso oriundo do mar, tendo esta que primar pelos princípios da versatilidade e flexibilidade. Não menos importante é a confiabilidade do alarme antecipado, ou seja, dos sistemas de monitoramento ser guarnecidos por pessoal qualificado e treinado, a fim de se evitar os falsos alarmes ou a ausência deste, sob pena de uma ação tardia e com consequências danosas, tanto sob o ponto de vista de perda de vidas humanas como do dispêndio de recursos exorbitante

³⁴ Nota da Comunicação Social do MD, do dia 08 de agosto de 2012, sobre o lançamento pela presidenta Dilma Rousseff do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais – um conjunto de ações que tem como finalidade garantir segurança às populações que vivem em áreas suscetíveis a desastres.

para o socorro e reconstrução. O mecanismo de acionamento das FA, assim como planos de contingência deverão ser previamente consolidados, o que irá permitir rapidez na mitigação do sofrimento e respeito e admiração por parte da sociedade.

5 CONCLUSÃO

Todos os estudos sobre mudanças climáticas e eventos extremos apontam para uma maior incidência de desastres naturais com destaques para a Região Nordeste como um todo e para os Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, apresentando fenômenos de secas, escorregamentos e inundações, respectivamente. Esta previsão tem se concretizado e é ratificada pela estatística apresentada no Quadro 1 deste trabalho, onde em relação ao ano de 2010, no ano passado ocorreu um aumento de 387% de Municípios atingidos na Região Sul, de 283% na Região Sudeste e de 285% na Região Norte.

A prevenção e o mapeamento de áreas de risco crescem de importância e trazem consigo a possibilidade de evitar sofrimentos das populações e resultar, também, em economia de recursos para o estado. O estudo realizado permite afirmar que o elo mais importante do Sistema são os COMDEC, por estarem juntos a população e em contato diuturno e próximo com a área que poderá ser afetada, devendo, desta forma, serem fortalecidos. Eles são a célula embrionária de todo o sistema.

Como extremamente ressaltado ao longo dos capítulos descritos, porém longe de ser definitivo e esgotar este tema, o sistema nacional de defesa civil brasileiro é débil e carece de coordenação em todos os níveis. Sofre, ainda, com a inexistência de ações escalonadas e pela ausência de um vínculo de subordinação entre os diversos níveis de seus atores, tornando a coordenação de esforços deficiente tanto politicamente como operacionalmente. Este modelo faz com que o ente sistêmico – COMDEC - que deveria ser fortalecido, venha a ser influenciado pelos fatores acima e deixar a base enfraquecida. Esta constatação é fortalecida por autores como Valêncio (2007), em que os eventos extremos quando ultrapassam os limites estaduais deveriam ser visto como oportunidades de integração para além dos vieses político-partidários.

Fica evidenciado, pelas razões expostas até aqui, que é inevitável maior participação das FA neste tipo de tarefa, seja pela fragilidade do sistema nacional, seja pela ausência de coordenação escalonada, pela quantidade de eventos ocorridos, como exaustivamente exemplificados, ou pelas características das Forças no que se refere à versatilidade, à flexibilidade, à experiência logística, ao fator comando e controle e por sua capilaridade nacional. Até aqui já existem razões suficientes para a procura de parâmetros que nos remetam a uma doutrina atualizada, como é o exemplo da Espanha, com a criação da UME em 2005 ou da Venezuela quando criou a Brigada “*Simón Bolívar*” em 2004. Na contramão dos países citados, a norma do MD data de 2001 e carece de aspectos importantes, tais como quais unidades deveriam estar prontas e adestradas para as ações requeridas ou, ainda, quais meios deveriam estar disponíveis sem comprometimento da atividade fim das forças.

Na legislação brasileira, apenas a Lei Complementar 97/99 (BRASIL, 1999) faz referência ao tema, porém apenas como contribuição, em cooperação com a defesa civil e na forma determinada pelo presidente da República. A lei que dá forma a esta cooperação não contempla uma série de fatores e menciona que o poder executivo federal apoiará, de forma complementar, os estados, o Distrito Federal e os municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública, por meio dos mecanismos previstos nesta lei. Assim está posicionado o MD, não sendo mencionada outra forma de atuação. Conclui-se que para uma atuação plena das FA, com o que preconiza a Lei Complementar de 1999, há a necessidade de alteração da Lei que regulamenta o SINDEC – 12.340/2010 - como proposto pelo MD, constante da p. 22 deste trabalho. Sem estes ajustes e sem uma doutrina nova que busque a atual realidade, as tarefas do MD e, conseqüentemente das Forças, dispostas no Decreto nº 7.364/2010, serão inócuas e não surtirão o efeito para qual foram elaboradas.

Quanto aos documentos doutrinários afetos a MB, é lícito afirmar que o manual

de OpHum dos GptOpFuzNav baseia-se em OpHum sob a égide de organismos internacionais, notadamente em Operações de Paz (BRASIL, 2008), o que não guarda qualquer aderência com o preconizado na Diretriz Ministerial/MD, tampouco oferece doutrina específica para a atuação da Força nos assuntos afetos à defesa civil.

Desta forma, as duas questões propostas no corpo do trabalho poderão ser respondidas: a Diretriz Ministerial 04/2001 contempla uma sistemática que assegura a rapidez necessária para o socorro, claramente definida em quem ou quais são os atores a serem acionados para cada tipo de sinistro em cada região e por natureza de catástrofe? A MB possui doutrina para a atuação em caso de desastre, guardando a aderência necessária com o documento do MD? A conclusão é que há a necessidade de estabelecimento de doutrina para a atuação em catástrofes, tanto para o MD quanto para a MB.

A fim de que sejam formuladas sugestões de linhas mestras necessárias para a elaboração de uma doutrina para o emprego das FA em apoio a defesa civil, recorrem-se as boas experiências dos países estudados, mantendo-se os parâmetros de rapidez e eficácia, qualificação do pessoal, adequabilidade dos meios, interferência na atividade fim e do aporte de recursos financeiros, os quais permitirão apontar caminhos favoráveis para o intento desejado.

A rapidez e eficácia requerida poderão ser alcançadas uma vez que se tenha a divisão territorial por ZE e estas possuam o comandante militar definido, cobrindo todo o território do país, sabendo-se quais unidades daquela área serão mobilizadas. Desdobrar as FA em bases cobrindo todo o território, confere imensa rapidez e eficácia nas ações, como é o caso da UME. Porém, criar um organismo dentro das FA, unicamente para uma tarefa subsidiária, não parece ser adequada para a finalidade das mesmas (De Gaulle, 2001, p. 26). Utilizar organização por tarefas facilita a mobilização e a consequente rapidez na resposta aos eventos de desastres, desde que haja unidades previamente selecionadas e que tenham

recebido algum adestramento específico, além de uma estrutura permanente voltada para esta tarefa, como é o caso da Venezuela.

Os exercícios anuais, por si só, fazem com que o pessoal militar fique, no mínimo, ambientado com este tipo de tarefa, podendo chegar a um estado ótimo de qualificação. A pré-seleção de unidades dentro da ZE que atuarão nos eventos, possibilita que os comandantes dediquem um tempo para adestramento específico, obtendo, também uma qualificação ideal para seus militares. Por outro lado, quando unidades selecionadas enviam seus militares periodicamente para adestramento específico junto a uma estrutura permanente ou aos órgãos civis voltados para a defesa civil, obtém-se grande parcela de militares bem qualificados.

Como todos os meios de material da UME são de seu uso exclusivo e de emprego geral, estará 100% disponível, a qualquer momento, e poderá ser utilizado em qualquer situação. Caso as unidades que serão acionadas já estejam selecionadas, haverá sempre os meios disponíveis para a natureza de desastre que prevaleça na região atingida por catástrofe. Entretanto, utilizando-se somente material de emprego militar e não de uso dual adquirido para esta finalidade, poderá ocasionar a imobilização para a utilização na atividade-fim da Força.

Com recursos anuais próprios para a atividade de defesa civil, há a possibilidade de que haja investimento no adestramento e qualificação do pessoal. Dessa forma, as FA não necessitam aguardar ressarcimento de recursos para prosseguir nas suas atividades. Há, ainda, a possibilidade de investimento em melhorias para tornar o seu material cada vez mais flexível e versátil e estar no estado da arte tecnológico.

Da análise das experiências de outras Nações e sem perder o foco do que preconiza a legislação brasileira, estando este autor convicto de que as FA de qualquer país tem como finalidade o combate armado, a guerra, porém ciente da importância da atividade subsidiária, podendo-se obter visibilidade em âmbito nacional e participar da mitigação do

sofrimento de nossa gente, é apresentada proposta de linhas mestras que permita a elaboração de doutrina julgada adequada para as FA ou a atualização das publicações já existentes:

- Criação de centros regionais de apoio a desastres (CRAD) ou criação de zonas de emergências (ZE), ativada permanentemente, em número de cinco, uma para cada região do Brasil, dotadas com material de emprego dual, com prevalência daqueles cuja natureza do desastre seja mais frequente, adquirido pelo governo federal ou em parceria com a SEDEC. Designar onde funcionará o centro, a sua localização física, devendo assim receber o material adquirido;

- Programar exercícios, no mínimo anuais, com a participação dos órgãos regionais, estaduais ou municipais que compõem o SINDEC, coordenado por pessoal designado dos CRAD/ZE, a fim de permitir familiarização com o tema por parte do pessoal envolvido, além de estreitar o conhecimento mútuo entre os atores que participam do sistema em comento;

- Estabelecer pessoal de ligação, oriundo dos centros estabelecidos, junto aos órgãos responsáveis em sua área de atuação, com a finalidade de participar e acompanhar a elaboração de mapas de risco, auxiliar na elaboração de planos de contingência, assimilar e multiplicar o conhecimento do sistema e dos mapas de risco e planos de sua zona de ação. Este procedimento permitirá que os militares de ligação possam, ainda, realizar as análises dos mapas de risco e planos, propondo atualizações ou mudanças quando necessário;

- Fazer constar dos programas de adestramento das unidades selecionadas, dentro dos CRAD/ZE adestramento periódico inerente a esta atividade e com convênio com a defesa civil dos três níveis do governo. Este procedimento manterá o pessoal qualificado no período em que sua unidade for a pré-selecionada para compor o sistema militar;

- Estabelecer o modo de acionamento dos CRAD/ZE, com designação dos comandos com maior aptidão naquela área, tendo como referência a prevalência da natureza

do desastre, fazendo valer o que preconiza o Decreto nº 7.364/2010 (BRASIL, 2011), notadamente no que diz respeito a comando e controle, logística e mobilidade; e

- Orientar como será o aporte financeiro anual e sua origem. Caso seja possível, fixando teto anual com base na média histórica dos últimos 3 anos. Com os recursos anuais próprios para esta ação, há possibilidade de investimento no adestramento e qualificação do pessoal para a atividade de defesa civil, não há necessidade de aguardar ressarcimento de recursos para prosseguir nas suas atividades rotineiras de adestramento operativo e existe a possibilidade de investimento em melhorias para tornar o seu material cada vez mais flexível e versátil e estar no estado da arte tecnológico. Este procedimento dependerá da alteração da lei 12.340/2010, a qual não prevê ação orçamentária para o MD com esta finalidade.

Embora propor alteração em lei não seja uma sugestão de melhoria em doutrina, o estudo mostrou ser de capital importância mudanças na Lei 12.340/2010 elencadas pelo MD, cuja finalidade principal é ter orçamento próprio destinado às ações de defesa civil por parte das FA e possibilitar que, em ocorrências de grandes proporções, o comando militar designado possa assumir as ações, em especial as relacionadas a comando e controle, logística e mobilidade, até que, gradativamente, os órgãos estaduais e municipais possam restabelecer suas capacidades mínimas de coordenação, valendo-se das características intrínsecas das FA, tais como: prontidão; atuação em todo o território nacional - capilaridade, e eficientes estruturas de comando e controle.

Todas as sugestões apresentadas no trabalho são válidas para a MB, como parcela importante das FA, não sendo salutar aguardar orientações ou determinações do MD para articular-se, com vistas a buscar o grau de excelência necessário às ações de socorro. Este argumento é corroborado pelas recentes atuações da MB na Região Serrana do Rio de Janeiro, no apoio às cidades alagadas em Roraima e, recentemente, no Amazonas. Há que se mencionar a atuação destacada do HCamp no apoio à população chilena em 2010.

O lançamento recente do Plano de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais pelo governo federal, com destinação de recursos para o MD, é indício de oportunidades para aquisição de material específico de emprego dual, assim como mostra que há campo fértil para as gestões de alterações da lei sobre o SINDEC. Por outro lado, traz comprometimento das FA com a questão das ações em desastres, inclusive na fase da prevenção.

Quais são as perspectivas para a MB no que tange ao tema proposto?

Com a tendência cada vez maior de ocorrência de desastres naturais no Brasil, é esperado que a MB seja constantemente chamada para o socorro das populações vitimadas por enchentes ou por eventos próximos da costa, quando não houver possibilidade do auxílio por meio terrestre.

Nesse contexto, avulta de importância elaboração de doutrina específica sobre o assunto em lide, cujas sugestões de linhas mestras para sua confecção já foi elencada neste trabalho.

As muitas atuações do HCamp somadas à atenção dispensada pelo governo federal para a mitigação dos efeitos dos desastre sobre os cidadãos brasileiros, traduz-se em uma excelente oportunidade para a aquisição de módulos de hospitais com a finalidade de atuar internamente, assim como em AjHum semelhante ao ocorrido no Chile.

Há excelentes perspectivas para a aquisição de navios de emprego múltiplo, similar ao empreendimento dos *Buques de Acción Marítima* espanhóis, dotados de grande versatilidade, em condições de serem empregados no apoio logístico e apoiar situações de crises e de AjHum. Esta proposta encontrará receptividade no governo brasileiro devido às suas múltiplas funções. A experiência chilena, cuja base do socorro partiu do mar, embarcado nos navios da marinha, reforçam os argumentos para este intento, tendo em vista a extensão da costa brasileira.

Em que pese este estudo versar sobre tarefa subsidiária e procurar expor a importância que a matéria requer e por se tratar de mitigação de sofrimento da população, ele não deixa de caracterizar que a principal função das FA é estar pronta para a guerra (HUNTINGTON, 1996, p.29).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.**

Brasília, Senado Federal, 1988.

_____. Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais. **CGCFN-1-13.** Manual de Operações Humanitárias dos Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais. Rio de Janeiro, RJ, 2008.

_____. **Decreto nº 7.257/2010; de 04 de agosto de 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. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP>. Acesso em 05 abr. 2012.

_____. **Decreto nº 7.436, de 03 de fevereiro de 2011.** Altera a Redação dos Artigos 8º, 9º, 11, 12 e 13 da Estrutura Regimental do MD. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP>. Acesso em 05 abr. 2012.

_____. **Lei nº 12.340/2010, de 1º de dezembro de 2010.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP>. Acesso em 05 abr. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP>. Acesso em 05 abr. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004.** Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP>. Acesso em 05 abr. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministério da Defesa. Brasília, DF, 2010c Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP>. Acesso em 05 abr. 2012.

_____. Estado-Maior da Armada. **EMA-305: Doutrina Básica da Marinha.** 1 ver. Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério da Defesa. **Diretriz Ministerial nº 004/2001; de 04 de agosto de 2001.** Emprego das Forças Armadas em Defesa Civil. Brasília, DF, 2001.

_____. Ministério da Defesa. **MD 35-G-01: Glossário das Forças Armadas.** 4ª Ed. Brasília, DF, 2007. 274p.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Defesa Civil.** Brasília, DF, 2007. 82p.

COIMBRA, Antônio Luiz de Castro. **Glossário de Defesa Civil, 5ª edição.** Ministério da Integração Nacional. Brasília, 2004. 283p.

CUNHA, Luiz Carlos Brito. **Apoio das Forças Armadas Brasileiras em Desastres Naturais.** Brasília: [s.n.], 2011. Palestra proferida pelo Adjunto de Operações do EMCFA para a Comitativa Chilena no Ministério da Defesa em setembro de 2011.

DE GAULLE, Charles. **O fio da espada.** Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército Editora, 2001.

ESPAÑA. Ministerio de La Defensa, **Unidad Militar de Emergencia.** Disponível em <http://www.ume.mde.es/>. Acesso em: 24 mar. e 06 abr. 2012;

HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado,** Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército Editora, 1996.

PERI, Enzo Martins. **O Comando do Exército.** Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Palestra proferida pelo Comandante do Exército para o CAEPE, C-PEM, CPAEx e CPEA na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica em 16 de março de 2012.

SOBRINHO, Walter Marinho Carvalho. **A Atuação do Ministério da Defesa em Apoio à Defesa Civil.** Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Palestra proferida pelo Adjunto de Operações do EMCFA para os Estagiários da Escola Superior de Guerra, na ESG em maio de 2012.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva **O Sistema Nacional de Defesa Civil Diante das Mudanças Climáticas: desafios e limitações da estrutura e dinâmica institucional.** São Carlos, SP, 2007, p. 1-15. Disponível em: <<HTTP://WWW.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Norma/Venancio.pdf>>, acesso em 20 de agosto de 2012.

ANEXO A – ORGANIZAÇÃO DE UM COMITÊ OPERATIVO DE EMERGÊNCIA

Comitê Operativo de Emergência - COE



ANEXO B - DISPOSIÇÃO DA UNIDADE MILITAR DE EMERGÊNCIA NO TERRITÓRIO ESPANHOL



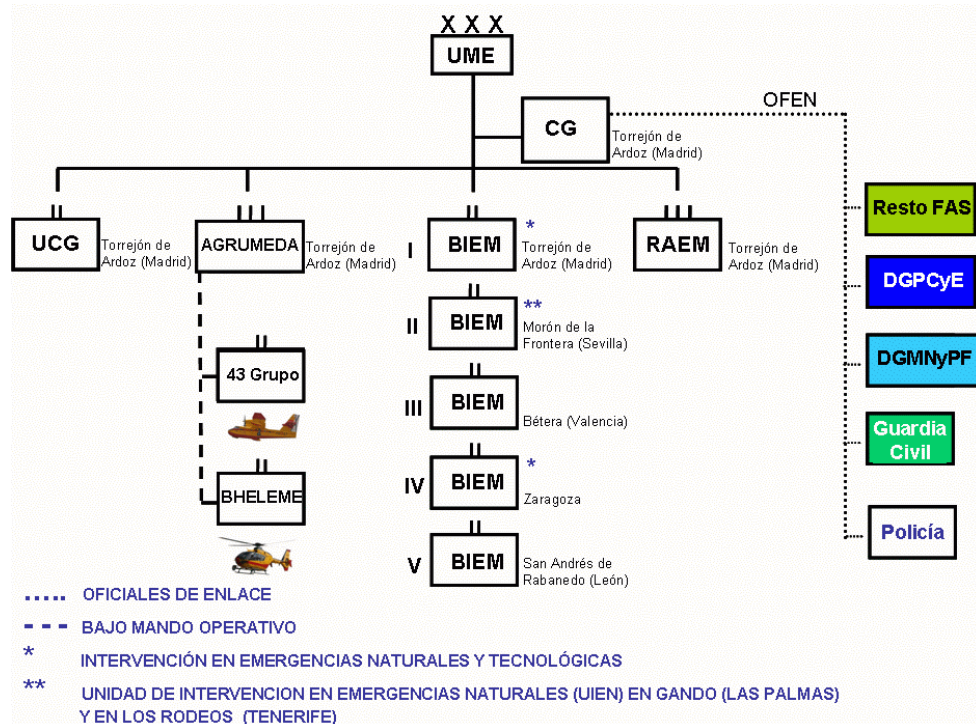
La situación geográfica de las bases es la siguiente:

- Torrejón de Ardoz (Madrid).
- Morón de la Frontera (Sevilla).
- Bétera (Valencia).
- Zaragoza.
- San Andrés del Rabanedo (León).
- Gando (Las Palmas).
- Los Rodeos (Tenerife).

Leyenda

- Cuartel General (CG)
- Unidad del Cuartel General (UCG)
- Batallón de Intervención en Emergencias (BIEM)
- Regimiento de Apoyo a Emergencias (RAEM)
- Unidad de Intervención en Emergencias Naturales (UIEN)
- Agrupación de Medios Aéreos (AGRUMEDA)

ANEXO C - ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE MILITAR DE EMERGÊNCIA ESPANHOLA



- Fuerzas Armadas (FAS)
- Dirección de Protección Civil y Emergencias (DGPCyE)
- Dirección General de Medio Natural y Política Forestal (DGMNyPF)

**ANEXO D - MEIOS TERRESTRES E AÉREOS QUE DISPÕE A UNIDADE
MILITAR DE EMERGÊNCIA ESPANHOLA**

MEIO TERRESTRE	QUANTIDADE
Transporte de material e pessoal	372
Telecomunicações	39
Equipamento de engenharia	53
Autobombas	140
Embarcações	21

}

MEIO AÉREO	QUANTIDADE
Bombardier 415	3
Canadair CL-215	14
Helicóptero ligeiro Eurocopter EC 135	4
Helicóptero médio Eurocopter AS 532 AL Cougar	4

}

}

}

}

}