

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (FN) ALESSANDRO BRAGA GONÇALVES

O PROCESSO DE PLANEJAMENTO CONJUNTO NO CONTEXTO DE OPERAÇÕES  
HUMANITÁRIAS

Rio de Janeiro

2017

CC (FN) ALESSANDRO BRAGA GONÇALVES

O PROCESSO DE PLANEJAMENTO CONJUNTO NO CONTEXTO DE OPERAÇÕES  
HUMANITÁRIAS

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (RM1-FN) Ricciardi.

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2017

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, CMG (RM1-FN) Ricciardi, pela amizade cultivada, dedicação e orientação precisa que me guiaram no decurso deste trabalho.

Ao Corpo Docente da Escola de Guerra Naval que de forma profissional conduziu o processo de construção do conhecimento por parte dos alunos.

Aos servidores, militares e civis, da Escola de Guerra Naval pela ajuda anônima que permitiu a dedicação exclusiva dos alunos na atividade-fim: o estudo.

Aos meus pais, Sergio Barbosa Gonçalves e Nilrene Braga Gonçalves, e meu irmão, Sergio Barbosa Gonçalves Júnior, pela dedicação, amor e persistência na minha educação, que formaram meu alicerce nesta caminhada.

A minha esposa, Juliana de Souza e Abreu Gonçalves, e minhas filhas, Isabela Abreu Gonçalves e Giovana Abreu Gonçalves, pelo amor, suporte, compreensão e incentivo ao longo deste curso.

A Deus por toda benção e por ter guiado os meus passos na busca de mais este degrau em minha vida.

## RESUMO

O surgimento de crises internacionais após o término da Guerra Fria e a crescente tendência de permanência de tais crises no litoral, levaram estrategistas navais e os Estados Unidos a refletirem sobre qual deveria ser a configuração do Poder Naval, que passou a dotado de capacidade para atuar tanto “no mar” quanto “a partir do mar”. Neste contexto, questões humanitárias, fruto do crescente risco de desastres naturais e artificiais decorrentes da combinação de alterações climáticas, pobreza e ocupação desorganizada dos espaços urbanos, aparecem como uma das mais prováveis reivindicações do século XXI. Diante do exposto, o objetivo desta pesquisa é verificar se o Exame de Situação do Processo de Planejamento Conjunto, adotado no âmbito do MD brasileiro, é apropriado para o planejamento do emprego de Forças Conjuntas em apoio a Operações Humanitárias. Usando conceitos apresentados por Booth (1977), Grove (1990), Till (2009) e alguns documentos conceituais dos Estados Unidos da América que abordam o uso do mar por um Estado, a simultaneidade de operações de naturezas distintas e a permanência do emprego do Poder Naval no litoral, busca-se demonstrar a tendência de emprego do Poder Naval para responder a necessidades humanitárias decorrentes de desastres naturais ou artificiais, tendência esta que é corroborada pelos documentos brasileiros de alto nível, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa. Utilizando os conceitos de assistência humanitária da Organização das Nações Unidas, a doutrina dos Estados Unidos da América e aspectos da Operação *Unified Response*, procede-se a uma análise das especificidades e das adaptações para a condução de um planejamento deste tipo de operação. A pesquisa nos permitiu concluir, de forma aderente à hipótese formulada, que o Exame de Situação do Processo de Planejamento Conjunto carece de adaptações para ser utilizado no planejamento de uma Operação Humanitária, além de indicar necessidades de futuros estudos.

Palavras-chave: Poder Naval. Operação Humanitária. Processo de Planejamento Conjunto. Operação *Unified Response*.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - O Triângulo do uso do mar.....	59
Figura 2 - O primeiro e o segundo triângulos do uso do mar.....	59

## LISTA DE TABELA

1 - Tipologia de desastres.....	27
---------------------------------	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A2/AD -	Antiacesso/Negação de Área
CG -	Centro de Gravidade
CPH -	Ciclo do Programa Humanitário
CRED -	Centro de Pesquisa de Epidemiologia de Desastres
C <sup>3</sup> M -	Centro de Coordenação Civil-Militar
DBM -	Doutrina Básica da Marinha
EFD -	Estado Final Desejado
END -	Estratégia Nacional de Defesa
EUA -	Estados Unidos da América
GTI-AHI -	Grupo Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional
HACC -	Centro de Coordenação de Assistência Humanitária
HAST -	Equipe de Avaliação de Assistência Humanitária
HKiosk -	Humanitarian Kiosk
JOTC -	Centro Conjunto de Operações e Tarefas
JTF-Haiti -	Força-Tarefa Conjunta Haiti
LA -	Linhas de Ação
MB -	Marinha do Brasil
MD -	Ministério da Defesa
MRE -	Ministério das Relações Exteriores
OE -	Objetivos Estratégicos
OIG -	Organizações Intergovernamentais
OLig -	Oficiais de Ligação
OND -	Objetivos Nacionais de Defesa

ONG -	Organizações Não-Governamentais
ONU -	Organização das Nações Unidas
OpHum -	Operações Humanitárias
PC -	Posto de Comando
PND -	Política Nacional de Defesa
PPC -	Processo de Planejamento Conjunto
RAND -	Research ANd Development Corporation
SOUTHCOM -	U. S. Southern Command
UR -	Unified Response
USAID -	Agência para o Desenvolvimento Internacional
USMC -	Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos da América
U.S. Navy -	Marinha dos Estados Unidos da América

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>O PODER NAVAL BRASILEIRO E AS OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS</b> .....	<b>11</b>
2.1	O EMPREGO DO PODER NAVAL EM OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS .....	11
2.2	DOCUMENTOS CONDICIONANTES DO PODER NAVAL BRASILEIRO PARA O APOIO A OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS .....	15
2.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	23
<b>3</b>	<b>O EXAME DE SITUAÇÃO NO CONTEXTO DE OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS</b> .....	<b>26</b>
3.1	CONCEITOS BÁSICOS DE OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS .....	26
3.2	O EXAME DE SITUAÇÃO EM OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS .....	31
3.2.1	Análise da missão e considerações preliminares .....	32
3.2.2	A situação e sua compreensão .....	35
3.2.3	Possibilidades do inimigo, linhas de ação e confronto .....	40
3.3	A OPERAÇÃO “UNIFIED RESPONSE” SOB A ÓTICA DO PLANEJAMENTO .	41
3.4	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	46
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>49</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>54</b>
	<b>APÊNDICE A</b> .....	<b>58</b>
	<b>ANEXO A</b> .....	<b>59</b>
	<b>ANEXO B</b> .....	<b>60</b>

# 1 INTRODUÇÃO

O mundo globalizado, caracterizado por uma crescente interdependência entre Estados, apresenta novos desafios, dentre os quais destacam-se as respostas a desastres, sejam eles naturais ou provocados pelo homem. Segundo UN (2012), as alterações climáticas, associadas à pobreza e à ocupação desorganizada dos espaços urbanos estão aumentando os riscos de desastres, que acarretam impactos negativos no desenvolvimento dos Estados afetados, criando uma instabilidade política e econômica e, conseqüentemente, uma relativa insegurança internacional que abala os interesses dos demais Estados.

Fruto desta nova realidade de desafios localizados nos litorais e do término da bipolaridade ideológica com o final da Guerra Fria<sup>1</sup>, grandes estrategistas navais e os Estados Unidos da América (EUA) passaram a repensar a configuração do Poder Naval<sup>2</sup>, passando a dotá-lo, também, de capacidades para atuar “a partir do mar”, habilitando-o, assim, a participar de Operações Humanitárias<sup>3</sup> (OpHum).

A relevância desta pesquisa reside na possibilidade do Brasil ser requisitado a aumentar sua participação em respostas a desastres, sendo, então, adotada a seguinte questão de pesquisa: o Exame de Situação do Processo de Planejamento Conjunto (PPC), adotado pelo Ministério da Defesa (MD) brasileiro, é apropriado para o planejamento do emprego de Forças Conjuntas em apoio a OpHum? Na busca pela resposta assumiu-se a hipótese de que o Exame de Situação do PPC necessita de adaptações para tornar-se apropriado para tal fim.

---

<sup>1</sup> Guerra Fria: termo utilizado para designar o conflito ideológico entre os EUA e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que teve início em 1947, após o pronunciamento do presidente estadunidense, que ficou conhecido como a “Declaração Truman” e teve seu término marcado pela dissolução da ex-URSS, em 1991 (PECEQUILO, 2012).

<sup>2</sup> Poder Naval: componente da Expressão Militar do Poder Nacional e integrante do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar, nas águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos objetivos identificados na Política Nacional de Defesa e na Política Militar de Defesa. Compreende os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; as infraestruturas de apoio; e as estruturas de comando e controle, de logística e administrativa (BRASIL, 2014a).

<sup>3</sup> Operação Humanitária: operação realizada para reduzir os efeitos de desastres naturais ou acidentes provocados pelo homem, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade, e para prestar assistência cívico social (BRASIL, 2015).

Diante do exposto, o presente trabalho adotará como desenho de pesquisa o estudo analítico e desenvolver-se-á em dois capítulos de desenvolvimento, além da conclusão. O primeiro analisará algumas teorias apresentadas por grandes estrategistas navais e os documentos nacionais brasileiros que condicionam o emprego do Poder Naval e sinalizam para a necessidade deste ser dotado de capacidade para apoiar a condução de OpHum.

O segundo capítulo abordará alguns conceitos básicos sobre OpHum julgados mais importantes pelo autor e apresentará as principais especificidades e as adaptações identificadas como necessárias no Exame de Situação do PPC, tomando como referências as publicações da Organização das Nações Unidas (ONU) e a doutrina dos EUA, por considerar que esta foi testada e validada em diversas oportunidades. Cabe ressaltar que o estudo em questão não comparará as estruturas dos processos de planejamento adotados no Brasil e nos EUA, se limitando a analisar as especificidades das OpHum. Além disso, procederá uma comparação entre a teoria apresentada e os aspectos passíveis de observação no planejamento dos EUA na resposta ao terremoto que, em 2010, afetou o Haiti: a Operação denominada “*Unified Response*” (UR). Segundo “*Research AND Development Corporation*”, a Operação UR foi o maior esforço de assistência humanitária da história das Forças Armadas dos EUA (RAND<sup>4</sup>, 2013). Por este motivo a operação em lide foi selecionada para auxiliar na busca pela resposta ao questionamento apresentado.

Finalmente, após as argumentações apresentadas nos capítulo anteriores, no último capítulo da presente pesquisa serão apresentadas as conclusões e indicadas necessidades de futuros estudos.

Destarte, iniciando o desenvolvimento da pesquisa, serão abordados os referenciais teóricos sobre o emprego atual do Poder Naval, seus documentos condicionantes e a relação com as OpHum.

---

<sup>4</sup> A RAND *Corporation* é uma instituição sem fins lucrativos dos EUA que ajuda, por meio de pesquisa e análise, a melhorar a política e a tomada de decisões. A pesquisa em lide foi patrocinada pelo *U.S. Army* com o intuito de melhorar a capacidade de resposta a desastres daquela Força.

## 2 O PODER NAVAL BRASILEIRO E AS OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

O término da Guerra Fria encerrou a bipolaridade ideológica entre os EUA e a ex-URSS, minimizando, assim, o risco de guerras mundiais. Porém, permitiu o surgimento de crises<sup>5</sup> internacionais difusas. Ainda que tenham motivações variadas e sejam de menor intensidade, as crises atuais possuem maior frequência e representam uma ameaça à estabilidade internacional, fato que levou os EUA a repensarem a configuração do Poder Naval, flexibilizando sua estrutura de forma a dotá-lo de capacidade para atuar tanto “no mar” quanto “a partir do mar”, expandindo sua influência sobre os litorais.

Visando a permitir um melhor entendimento da importância do emprego do Poder Naval brasileiro sob a ótica das OpHum, este capítulo abordará algumas concepções teóricas sobre o emprego do Poder Naval, analisará os documentos que condicionam o Poder Naval brasileiro e as características que o credenciam como um dos principais vetores das Forças Armadas para apoiar a condução de OpHum, bem como estudará o conceito de Projeção Anfíbia, Operação Anfíbia indicada para a realização de OpHum.

Na próxima seção serão abordados os conceitos sobre o emprego do Poder Naval, apresentados por estrategistas navais, em prol de OpHum.

### 2.1 O EMPREGO DO PODER NAVAL EM OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

Um novo direcionamento estratégico nos EUA teve início, em 1992, com o Livro Branco da Marinha (U.S. Navy, sigla em inglês) e do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA (USMC, sigla em inglês), denominado “...*From the Sea. Preparing the Naval Service for the 21st Century*”, por meio do qual foi vislumbrado um novo horizonte para o seu Serviço Naval<sup>6</sup> no século XXI, concentrando o foco das operações navais nos litorais e nas manobras

---

<sup>5</sup> Crise: é um conflito desencadeado ou agravado imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes envolvidas em um contencioso. (BRASIL, 2014a).

<sup>6</sup> O Serviço Naval estadunidense é composto pela U.S. Navy, USMC e “*Coast Guard*” (Guarda Costeira) (USA, 2010, tradução do autor).

operacionais a partir do mar, reconhecendo, assim, a importância da capacidade de projeção do Poder Naval (USA, 1992).

Um dos estrategistas que estudou o emprego do Poder Naval foi Ken Booth. Sua argumentação, apresentada, em 1977, no livro “*Navies and Foreign Policy*”, teve como base o uso do mar por um Estado e foi resumida em um modelo esquemático, estruturado na figura geométrica de um triângulo, ilustrado na FIG. 1 (ANEXO A). Booth expôs três propósitos para o uso do mar pelos Estados: o traslado de mercadorias e pessoas, o deslocamento de uma força naval com fins diplomáticos ou bélicos e a exploração econômica ou científica de recursos. Assim, o emprego do Poder Naval estaria condicionado a um desses propósitos e, por similaridade, atribuiu a cada lado do triângulo uma forma de emprego do Poder Naval. Na base estava a vertente militar, caracterizada pelo emprego da força naval para o combate, enquanto os demais lados eram constituídos por uma vertente diplomática e outra policial, que decorrem da capacidade e/ou da ameaça de uso da violência (Booth, 1977, p. 15).

Anos depois, outro estrategista naval, Erik Grove, adaptou o modelo de Booth e acrescentou um importante conceito: a possibilidade de ocorrer, simultaneamente, operações de natureza distintas. Em seu livro “*The Future of Sea Power*”, publicado em 1990, Grove acrescentou ao modelo de Booth três círculos, criando um novo modelo esquemático, estruturado na figura geométrica de um diagrama, conforme ilustrado na FIG. 2 do ANEXO A, onde os lados do triângulo e cada círculo representavam um grupo de atividades. Grove também colocou na base do triângulo a vertente militar, junto do círculo da “confrontação leste-oeste”, denominação concebida no contexto da Guerra Fria. O lado da vertente diplomática foi associado ao círculo do “interesse nacional” e o lado da então vertente policial passou a ser denominado constabular<sup>7</sup> e foi associado ao círculo da “lei e ordem”. O diferencial deste modelo reside na percepção da simultaneidade de operações, ou seja, um

---

<sup>7</sup> Constabular: Empregar forças navais na proteção dos recursos da Zona Econômica Exclusiva mediante ações que não se caracterizem como militares ou diplomáticas (BRASIL, 2015).

evento naval pode estar na interseção de dois ou até três círculos (GROVE, 1990). Em outras palavras, há possibilidade de ocorrer, concomitantemente, operações de natureza distintas.

Na continuidade desses pensadores, em 2009, Geoffrey Till, em sua obra *“Seapower: a guide for the Twenty-First Century”*, sugere um direcionamento para o Poder Naval, no contexto da globalização. Segundo Till (2009), o foco do emprego do Poder Naval permanecerá no litoral e afirma, ainda, que a variedade de tarefas atribuídas ao Poder Naval tendem a aumentar. Nesse contexto, alerta que as Operações Expedicionárias<sup>8</sup> tendem a ser destinadas, por exemplo, para a condução, a partir do mar, de OpHum para restaurar a boa ordem, impedindo ou aliviando o desconforto decorrente de desastres.

As concepções apresentadas por Ken Booth e Erik Grove evidenciam, por meio da “vertente diplomática” e do “interesse nacional”, a importância do emprego político e diplomático dos meios navais para o Estado. O Poder Naval é capaz de estreitar laços com nações amigas, por meio de ações de cooperação que, além de favorecerem o desenvolvimento e a segurança regional, fomentam o desenvolvimento da confiança entre os Estados. Assim, pode-se afirmar que, dentre as possibilidades de emprego do Poder Naval, a OpHum é uma das principais formas de contribuição para a Política Externa de um Estado.

Nesse diapasão, porém de forma mais incisiva, a abordagem feita por Geoffrey Till destaca que o cerne do emprego do Poder Naval permanecerá no litoral, para responder, dentre outras, a uma crescente demanda de OpHum que se destinam a restaurar ou assegurar o grau de segurança internacional. Nessa linha de raciocínio, cabe mencionar que as OpHum podem ser desencadeadas tanto na sequência de desastres naturais ou provocados pelo homem quanto de forma proativa, esperando, assim, aliviar as potenciais consequências. Porém, o conceito apresentado por Grove quanto à possibilidade de ocorrer operações simultâneas, nos remete a refletir sobre as OpHum e a considerar a possibilidade do seu emprego,

---

<sup>8</sup> Operação Expedicionária: operação realizada por uma Força de pronto-emprego, autossustentável e adequadamente prestada, com estrutura conjunta ou singular, organizada para cumprir missão por tempo limitado, sob condições austeras e em área operacional distante de sua base (BRASIL, 2015).

simultaneamente, para dar suporte a outra operação, contribuindo, assim, para a prevenção de conflitos ou a mitigação de eventuais crises.

Não obstante as concepções apresentadas pelos estrategistas navais, julga-se prudente o seguinte questionamento: há de fato uma tendência à ocorrência de OpHum? Os argumentos abaixo trazem indícios para a resposta.

Inicialmente, cabe mencionar a estimativa apresentada pelo USMC, em 2009, no documento “*Amphibious Operations in the 21<sup>st</sup> Century*”, quanto à probabilidade de ocorrência dos tipos de OpAnf. Dentre os tipos existentes, a OpAnf denominada, à época, “Engajamento Anfíbio e Resposta a Crises”, atualmente “Apoio de Força Anfíbia para Resposta a Crises e Outras Operações”, aparece como a maior probabilidade de emprego, sendo as Operações de Assistência Humanitária e Resposta a Desastres, nome adotado pelos EUA para OpHum, um dos tipos de operações possíveis (USA, 2009a, p. 9).

Em 2009, o Instituto Naval dos Estados Unidos publicou um estudo sobre as OpAnf realizadas pelo USMC, no período de 2000 a 2009. Ao todo foram realizadas 38 OpAnf, dentre as quais 27 variaram entre Operações de Assistência Humanitária e Resposta a Desastres, Interdição Marítima ou Evacuação de Embaixadas (USA, 2009b).

Em 2010, o documento conceitual “*Naval Operations Concept*”, relata uma estatística semelhante. Afirma que as Forças Armadas dos EUA estiveram envolvidas, no período de 1970 a 2000, em 366 missões humanitárias, enquanto as missões relacionadas a combate se limitaram a 22 episódios (USA, 2010).

Em 2014, o documento “*Expeditionary Force 21. Forward and Ready: Now and in the Future*”, destinado a projetar o futuro para desenvolvimento do USMC, apresentou um plano de implementação, cuja metodologia adotou três cenários compostos por operações militares com maior probabilidade de ocorrência, dentre os quais o segundo cenário envolvia uma resposta à crise estruturada em OpHum (USA, 2014b).

Além disso, a importância dada às OpHum ficou explícita na seguinte afirmativa:

“Como a conectividade global e as redes sociais aumentam a consciência do sofrimento humano em consequência de desastres, certamente veremos uma continuação da recente tendência de aplicação das capacidades militares para assistência humanitária e resposta a desastres”<sup>9</sup> (USA, 2014b, p. 8, tradução e grifos do autor).

Por fim, destacam-se as informações retiradas da Base de Dados Internacionais sobre Desastres, mantida pelo Centro de Pesquisa de Epidemiologia de Desastres (CRED, sigla em inglês). No período de 2000 a 2016, no entorno estratégico brasileiro, o CRED registrou 3.118 desastres naturais, totalizando 379.051 mortos e 6.314.968 pessoas desabrigadas, conforme ilustrado no GRAF. 1 (APÊNDICE A). A análise dos dados revela médias anuais de 183 desastres naturais, 22.297 mortos e 379.051 desabrigados.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a demanda por assistência humanitária tende a crescer, de sorte que o Brasil poderá ser impelido a incrementar sua participação.

Na seção seguinte, serão analisados os documentos condicionantes do Poder Naval brasileiro, buscando identificar os aspectos relacionados às OpHum, apresentadas as características que qualificam o Poder Naval para tal operação, bem como abordado o conceito de Projeção Anfíbia, tipo de Operação Anfíbia que se destina a esse fim.

## 2.2 DOCUMENTOS CONDICIONANTES DO PODER NAVAL BRASILEIRO PARA O APOIO A OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

A partir da década de 1990, o Estado brasileiro iniciou um processo de mudanças políticas que aspiravam, dentre outras questões, uma redefinição do papel militar. Nesse contexto, foi criado, em 1999, o MD, que, paulatinamente, passou a atuar, junto do Ministério das Relações Exteriores (MRE), na coordenação entre política externa e política de defesa, condição importante para a projeção do Brasil no sistema internacional.

Desde 2003, alinhado com a crescente ocorrência de desastres e com as

---

<sup>9</sup> Documento original em inglês.

prioridades de erradicação da extrema pobreza, o governo brasileiro tem intensificado sua contribuição para assistência humanitária, passando a estar entre os maiores contribuintes de programas/organismos do sistema ONU, tais como: a Estratégia Internacional para Redução de Desastres da ONU; o Fundo Central de Resposta a Desastres da ONU; e o Alto Comissariado para Refugiados. Além disso, em 2006, sob a coordenação do MRE, foi criado o Grupo Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), composto por 15 Ministérios, dentre os quais faz parte o MD, que visa a coordenar os esforços brasileiros de assistência humanitária (BRASIL, 2011b).

A postura brasileira citada acima teve reflexo nos documentos de alto nível condicionantes do Poder Naval brasileiro, dentre os quais destaca-se a Política Nacional de Defesa (PND), que fixa os objetivos da Defesa Nacional e orienta como as esferas do Poder Nacional<sup>10</sup> devem alcançá-los. Tal busca deve manter consonância com a política externa do país, que, em linhas gerais, é pautada na solução pacífica das controvérsias, no fortalecimento da paz mundial e da segurança internacional, no reforço do multilateralismo e na integração sul-americana. Assim, objetiva uma projeção do país no cenário internacional e uma ampliação da sua participação nos processos decisórios internacionais (BRASIL, 2013c).

Fruto da globalização e da crescente interdependência entre os Estados, o conceito de segurança vem perdendo sua concepção original de proteção apenas contra ameaças externas exercidas por Estados, passando a uma concepção mais abrangente que inclui, também, abordagens políticas, econômicas, psicossociais e ambientais.

Destarte, fruto dessa nova abordagem, a segurança pode ser entendida como uma condição que permite ao País, além de preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais. Tal condição de segurança deve ser obtida ou mantida pela Defesa Nacional, entendida como um conjunto de medidas e ações do Estado, com

---

<sup>10</sup> Poder Nacional: capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a Vontade Nacional. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica (BRASIL, 2015).

ênfase na expressão militar (BRASIL, 2013c). Assim, pode-se inferir que questões humanitárias, localizadas no entorno estratégico<sup>11</sup> brasileiro, foco prioritário da lógica da cooperação, podem, dependendo das proporções e dos impactos sociais, ocasionar instabilidades internacionais que venham a afetar o desenvolvimento e a segurança nacional.

Cabe aqui ressaltar que qualquer atuação do Brasil, com o intuito de contribuir para a paz e a segurança internacionais, será sob a égide da ONU, mantendo, assim, coerência com os princípios do art. 4º da Constituição Federal, em especial os princípios de não-intervenção e solução pacífica de conflitos<sup>12</sup>.

Coerente com os interesses nacionais, a PND estipula onze Objetivos Nacionais de Defesa (OND), dentre os quais é possível correlacionar as OpHum em três deles: contribuir para a estabilidade regional, contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais e intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais (BRASIL, 2013c).

A contribuição para a estabilidade regional e para a manutenção da paz e da segurança internacionais pode ser obtida pela participação efetiva do Brasil na resolução de controvérsias internacionais, bem como a adoção de ações de cooperação em assuntos de desenvolvimento e segurança. Na mesma linha de raciocínio, a intensificação da projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção nos processos decisórios internacionais podem ser alcançadas pela participação brasileira nos organismos e fóruns internacionais, bem como, em operações internacionais que favoreçam o incremento da influência do Brasil nas decisões globais. Um exemplo de operação internacional de cooperação, além das operações de paz, consiste na oferta de assistência humanitária a Estados localizados no entorno estratégico brasileiro, quando as ações de respostas necessárias extrapolarem as

---

<sup>11</sup> Entorno estratégico: região onde o Estado quer irradiar sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar (FIORI, 2013). Segundo Brasil (2013c), o Brasil visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região.

<sup>12</sup> Conflito: é um fenômeno social caracterizado pelo choque de vontades decorrente do confronto de interesses, constituindo uma forma de buscar-se uma solução ou compromisso (BRASIL, 2014a).

capacidades do Estado afetado. Tal medida favorece a construção da estabilidade internacional e, assim, a obtenção do grau de segurança desejado pelo Estado brasileiro, além de propiciar a construção de confiança mútua e o incremento da influência brasileira.

Além da correlação feita pelo autor entre as OpHum e os OND citados acima, cabe destacar os seguintes aspectos constantes das orientações da PND:

“Para ampliar a projeção do País no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil deverá aperfeiçoar o preparo das Forças Armadas para desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias [...]. O Brasil deverá dispor de capacidade de projeção de poder, visando a eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU” (BRASIL, 2013c, p. 31, grifo do autor).

Outro importante documento condicionante é a Estratégia Nacional de Defesa (END) que visa a viabilizar a execução da PND por meio de diretrizes, objetivos estratégicos e medidas de implementação para a preparação e capacitação das Forças Armadas.

Um dos objetivos prioritários da END, que permeia as diretrizes, os objetivos e as ações estratégicas, é o desenvolvimento da capacidade brasileira de dissuasão<sup>13</sup>, com o intuito de alcançar ou assegurar o grau de segurança desejado pelo Estado. Segundo Amorim (2012), tal capacidade, conjugada com ações de cooperação, contribuem para a adoção de relações exteriores pacíficas e prósperas, favorecendo, assim, a obtenção da condição de segurança.

Ao discorrer pelas diretrizes da END, pode-se correlacionar as OpHum com a Diretriz 19, que prevê a preparação das Forças Armadas para crescente apoio à política externa brasileira (BRASIL, 2013b). Tal Diretriz demonstra a importância do emprego diplomático dos meios navais, a denominada Diplomacia Naval<sup>14</sup>, sendo as OpHum um exemplo de como apoiar a política exterior no entorno estratégico brasileiro.

Além das diretrizes, a END estabelece Objetivos Estratégicos (OE) para cada Força Armada. No que tange à Marinha do Brasil (MB), os OE atribuídos estão alicerçados

<sup>13</sup> Dissuasão: atitude estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desaconselhar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos (BRASIL, 2015).

<sup>14</sup> Diplomacia Naval: capacidade de influenciar a opinião pública e as elites dirigentes do país-alvo, reforçar laços de amizade, garantir acordos e alianças e demonstrar intenções em áreas de interesse, contribuindo para a adoção de ações favoráveis e dissuadindo as desfavoráveis (BRASIL, 2014a).

em três tarefas estratégicas, quais sejam: negar o uso do mar a ameaças externas, projetar o Poder Naval<sup>15</sup> e controlar áreas marítimas (BRASIL, 2013b). Neste íterim, a capacidade de projeção de poder pode ser utilizada para OpHum e, para tal, a END enfatiza que a MB deverá dispor de meios navais e aeronavais funcionalmente versáteis e capazes de serem empregados em quaisquer das tarefas estratégicas citadas anteriormente (como os navios de propósitos múltiplos), bem como meios de Fuzileiros Navais em condições de pronto emprego onde haja interesse estratégico.

Por fim, a END enumera ações estratégicas que indicam o caminho a ser seguido pelas Forças Armadas para sua implementação. A correlação com as OpHum aparece em dois momentos. No âmbito das Operações Internacionais, a ação estratégica fomenta a participação das Forças Armadas em operações internacionais em apoio à política exterior, dentre as quais estão inseridas as ações humanitárias. No que tange à Inserção Internacional, a ação estratégica visa a promover a projeção do Brasil no cenário internacional, reafirmando seu compromisso com a paz e a cooperação entre povos, sendo a OpHum uma excelente ferramenta para tal (BRASIL, 2013b).

No âmbito da MB, fruto da perspectiva de manutenção do foco do emprego do Poder Naval no litoral, apresentado anteriormente, bem como de novos desafios que surgiram com a necessidade de defender a Amazônia Azul<sup>16</sup>, a instituição sentiu a necessidade de revisar os aspectos doutrinários que balizavam o emprego do Poder Naval. Segundo o Contra-Almirante Fuzileiro Naval Renato Rangel Ferreira, em palestra proferida na Escola de Guerra Naval, no dia seis de junho de 2017, esse processo teve seu apogeu em 2010, quando foram realizados seminários que contaram com a presença de representantes de diversos setores da sociedade brasileira, bem como de convidados estrangeiros. Como saldo desse processo de

---

<sup>15</sup> Projeção de Poder Naval: significa a transposição da influência do Poder Naval sobre áreas de interesse, sejam elas terrestres ou marítimas (BRASIL, 2014a).

<sup>16</sup> Amazônia Azul: é a região que compreende a superfície do mar, águas sobrejacentes ao leito do mar, solo e subsolo marinhos contidos na extensão atlântica que se projeta a partir do litoral até o limite exterior da Plataforma Continental brasileira (BRASIL, 2014a).

revisão foi expedida, em 2014, uma nova Doutrina Básica da Marinha (DBM), que apresentou algumas mudanças, dentre as quais destaca-se, no contexto desse trabalho, a criação de um quinto tipo de OpAnf, denominado Projeção Anfíbia e uma nova definição de OpAnf.

No que diz respeito à Projeção Anfíbia, esta destina-se a cumprir tarefas em apoio a operações de guerra naval ou relacionadas com a prevenção de conflitos e a distensão de crises, sendo também apropriada à condução de atividades benignas, tais como Operações Humanitárias (BRASIL, 2014a). Desta forma, com a Projeção Anfíbia há uma flexibilização do conceito clássico de OpAnf, ampliando, assim, as possibilidades de emprego do Poder Naval brasileiro, passando a abranger todo o espectro das operações militares, ou seja, desde a presença de forças e o apoio a OpHum até as operações navais de grande envergadura.

Um bom exemplo dos aspectos favoráveis do emprego da Projeção Anfíbia para apoiar OpHum no entorno estratégico brasileiro pode ser demonstrado pela teoria de Defesa da Amazônia Azul. Segundo a proposta apresentada por Ferreira (2014), a Defesa da Amazônia Azul deveria ser efetivada por meio de ações conduzidas em cinco camadas, tomando por base o conceito de Antiacesso/Negação de Área (A2/AD<sup>17</sup>, sigla em inglês). Na camada mais externa deveriam ser priorizadas as ações da Política Externa brasileira para consolidar interesses comuns de desenvolvimento e segurança junto aos Estados do nosso entorno estratégico, com o intuito de favorecer as nossas possíveis ações de defesa. Assim, buscar-se-ia influenciar os países do nosso entorno estratégico a proverem suporte ao Poder Naval brasileiro e a se negarem a auxiliar Forças Navais estrangeiras. Nesse contexto, as OpHum seriam uma excelente ferramenta para a construção destas parcerias.

Quando se fala em OpHum – tanto para dar suporte a outra operação quanto para a prevenção de conflitos ou a mitigação de crises –, faz-se mister sublinhar que as circunstâncias extremas e os graves riscos para a população exigem uma resposta imediata,

---

<sup>17</sup> Os fundamentos da A2/AD preveem o emprego de diversas armas e sistemas integrados das Forças Armadas de um país, dispostos em camadas, conferindo profundidade à sua defesa (TAULOUS, 2014).

que, via de regra, pode ser melhor providenciada por meio de forças expedicionárias.

Nesse contexto, o Poder Naval brasileiro, por meio do Conjugado Anfíbio<sup>18</sup>, se apresenta como um dos principais vetores para apoiar a condução de OpHum, fruto de suas características intrínsecas – mobilidade, versatilidade, flexibilidade e permanência –, do conceito de liberdade dos mares – além das 12 milhas náuticas que delimitam o mar territorial dos Estados – e da possibilidade de dispor de apoio logístico fixo ou móvel. A possibilidade da Força Naval de deslocar-se prontamente com os meios navais (mobilidade) e operar, a partir do mar, continuamente e com independência por um longo período (permanência), associadas à habilidade de moldar sua estrutura em função da missão atribuída (flexibilidade) e alterar a postura militar, adaptando-se às mudanças no ambiente operacional (versatilidade), fornecem capacidades únicas e de valor indispensável para atender às OpHum. Dentre as características citadas, destacam-se a sustentação de operações em águas internacionais afastadas da nossa costa combinada à habilidade de alteração da postura militar em função de uma possível mudança no grau de hostilidade do ambiente operacional. Desta forma, salienta-se que o Conjugado Anfíbio precisa manter sua capacidade expedicionária, ou seja, ser uma força estratégica leve o bastante para responder tempestivamente mas com capacidade suficiente para cumprir a missão.

Soma-se a essas características a possibilidade de fornecer o suporte logístico necessário a partir de uma base marítima, reduzindo, assim, a presença de tropas em terra e, por consequência, a exposição dos militares da força a potenciais ameaças, tanto de integridade física quanto de doenças. Além disso, os navios da Força Naval podem fornecer um local seguro para o exercício do comando e controle por parte de uma Força-Tarefa Conjunta, podendo integrar, ainda, membros de outras agências nacionais.

Em que pesem os benefícios apresentados pelo Poder Naval, faz-se mister

---

<sup>18</sup> Conjugado Anfíbio: uma Força Naval, com um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais (GptOpFuzNav) embarcado junto aos meios aeronavais adjudicados, em condições de cumprir missões relacionadas às tarefas básicas do Poder Naval (BRASIL, 2013a).

destacar a importância das Operações Conjuntas<sup>19</sup> no apoio à condução de OpHum, pois pode-se aproveitar as capacidades oferecidas pelas demais Forças, potencializando, assim, a eficácia e a eficiência do apoio. Por exemplo, integrar algumas capacidades da Força Aérea como ressuprimento e reconhecimento aéreo, bem como controle do espaço aéreo.

No que tange à definição de OpAnf, pode-se afirmar que não houve evolução em relação à adotada em 1997. À época, além dos litorais hostis, foram inseridos os litorais potencialmente hostis como passíveis de realização de OpAnf. Assim, a definição apresentada, em 2014, na DBM, qual seja “[...] uma operação naval lançada do mar, por uma Força-Tarefa Anfíbia, sobre região litorânea hostil ou potencialmente hostil [...]”, além de não apresentar uma evolução, perdeu a oportunidade de incluir os litorais permissivos. De forma distinta, a definição contemporânea de OpAnf utilizada pelos EUA, se limita a afirmar que essas operações serão conduzidas em litorais, deixando, portanto, de importar o tipo de ambiente operacional, podendo as OpAnf serem conduzidas em ambientes hostis, potencialmente hostis e permissivos (FERREIRA. 2014). Por outro lado, cabe destacar que a própria DBM, ao explicar o conceito de OpAnf, afirma que a caracterização da operação anfíbia reside na projeção de tropa em terra, não importando, portanto, o grau de hostilidade do ambiente. (BRASIL, 2014a).

Porém, qual a importância da definição e do tipo de OpAnf para o emprego do Poder Naval no apoio à condução de OpHum? Na DBM, a OpHum está inserida no contexto de emprego do Poder Naval nas atividades benignas, sendo conduzida em um ambiente normalmente permissivo, não sendo, portanto, admitido o emprego da força. Porém, segundo a DBM, o tipo de operação apropriado para apoiar a condução de OpHum é a Projeção Anfíbia que pela definição das OpAnf está limitada aos outros dois tipos de ambientes operacionais: hostil e potencialmente hostil. Portanto, há uma incompatibilidade entre os tipos

---

<sup>19</sup> Operação Conjunta: operação que envolve o emprego coordenado de elementos de mais de uma força singular, com propósitos interdependentes ou complementares, mediante a constituição de um Comando Conjunto (BRASIL, 2015).

de ambientes em que podem ser empregadas as OpAnf e o apoio à condução de OpHum, por meio da Projeção Anfíbia, limitada a ambientes permissivos.

Entretanto, o questionamento levantado não se limita a debater a definição e o enquadramento da OpHum. O objetivo prioritário é fomentar o debate quanto às possibilidades de emprego e ao grau de hostilidade do ambiente. Tradicionalmente, as OpHum acabam sendo entendidas apenas como uma forma de resposta, proativa ou reativa, a desastres naturais ou provocados pelo homem. Porém, conforme citado anteriormente, estas podem ser destinadas a dar suporte, simultaneamente, a outra operação, mitigando crises humanitárias decorrentes desta última. Essa concepção vai ao encontro da definição da Projeção Anfíbia, uma vez que esta visa, também, a cumprir tarefas em apoio a operações de guerra naval, bem como está alinhada com o conceito de Operações no Amplo Espectro adotado pelo Exército Brasileiro, que conjuga variedade de operações (por exemplo, ofensiva e apoio a órgãos governamentais) com simultaneidade ou sucessividade (BRASIL, 2014b).

Portanto, as OpHum podem ser destinadas a fornecer, por exemplo, suporte a civis deslocados, fruto de conflitos que podem estar em andamento. Destarte, alerta-se que as OpHum podem sim ser necessárias em outro tipo de ambiente que não o permissivo. Não obstante as considerações acima, julga-se conveniente considerar que mesmo em um ambiente permissivo, a Força que apoia a condução de uma OpHum pode encontrar banditismo, vandalismo e vários níveis de atividades violentas, tanto de criminosos e grupos opostos ao governo local quanto de multidões. Assim, eventuais mudanças podem alterar a configuração do ambiente, passando de permissivo para potencialmente hostil ou hostil.

### 2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Os principais documentos conceituais dos EUA e alguns estrategistas navais conjecturam que as operações navais no século XXI terão como cerne o litoral e as manobras

operacionais “a partir do mar”, destacando, assim, a importância da projeção do Poder Naval onde as crises serão de fato combatidas, dentre as quais revelam-se como as mais prováveis as necessidades de assistência humanitária. Assim, questões humanitárias localizadas no entorno estratégico brasileiro, sejam elas motivadas por desastres naturais ou provocados pelo homem, bem como por conflitos internos e externos, podem ocasionar instabilidades internacionais e, assim, afetar a promoção dos nossos interesses nacionais.

Nesse sentido, a crescente contribuição do Brasil no alívio de situações emergenciais e os principais documentos condicionantes alertam para a necessidade de preparo das Forças Armadas para a realização de operações internacionais em apoio à Política Externa brasileira, dentre as quais destacam-se as OpHum. Assim, enfatizam a necessidade da MB dispor de meios navais, aeronavais e de Fuzileiros Navais em permanente condição de pronto emprego para cumprir suas tarefas estratégicas, dentre as quais a capacidade de projeção do Poder Naval, necessária para o apoio à condução de OpHum.

A cooperação do Brasil, por meio de OpHum, para remediar questões humanitárias, contribui para a construção de confiança mútua – desenvolvendo a dissuasão – e para o incremento da influência e projeção do Brasil no cenário internacional. Além disso, tais operações, em apoio à Política Externa brasileira, podem contribuir com a teoria de Defesa da Amazônia Azul, na sua camada mais externa, uma vez que influenciam os países do entorno estratégico brasileiro a adotarem posturas favoráveis à nossa causa.

A criação, em 2014, da Projeção Anfíbia, flexibilizou o emprego do Poder Naval em todo o espectro das operações militares, incluindo o apoio às OpHum. Nesse cenário, é imprescindível sublinhar que as OpHum não se limitam a fornecer uma resposta proativa ou reativa a desastres, podendo ser destinadas a, simultaneamente, dar suporte a outra operação, mitigando problemas humanitários decorrentes desta última. Destarte, as OpHum podem ser necessárias em outro tipo de ambiente que não o permissivo, diferente do previsto na DBM.

Ademais, durante a OpHum, deve-se considerar a possibilidade de mudanças nos aspectos relacionados à segurança que afetem a configuração do ambiente, podendo, assim, variar de permissivo a hostil. Além disso, a definição de OpAnf – atualmente limitada a ambientes hostis e potencialmente hostis – está incompatível com a realização de uma Projeção Anfíbia para apoiar uma OpHum, atualmente prevista em um ambiente permissivo.

Portanto, faz-se necessária uma revisão da DBM para alterar tanto a definição de OpAnf quanto o tipo de ambiente operacional das OpHum. Sugere-se que a definição das OpAnf passe a não fazer distinção entre eles.

Diante da necessidade de tempestiva e efetiva resposta a necessidades humanitárias, o Poder Naval deve manter sua capacidade expedicionária e suas características intrínsecas, habilitando o Conjugado Anfíbio como vetor inicial do apoio das Forças Armadas à condução de OpHum, provendo uma resposta rápida e consistente.

Por fim, diante da tendência de crescimento de pleitos por assistência humanitária, o Brasil poderá ser exortado a aumentar sua participação nesses tipos de missão. Assim, julga-se que a MB deve buscar balancear suas capacidades a fim de incrementar sua competência em apoiar OpHum, mas sem degradar sua capacidade de realizar tarefas navais tradicionais. Nesse sentido, ressalta-se a importância de dispor de meios navais funcionalmente versáteis, os denominados navios de propósitos múltiplos.

Apresentada a importância do Poder Naval, sob a ótica das OpHum, o capítulo seguinte analisará se o Exame de Situação do PPC, adotado no âmbito do MD brasileiro, é apropriado para ser utilizado como ferramenta na condução do planejamento de uma OpHum.

### 3 O EXAME DE SITUAÇÃO NO CONTEXTO DE OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

O sucesso de uma operação militar resulta, em grande parte, de um planejamento cuidadoso que busca elaborar um plano viável para solucionar o problema apresentado. No âmbito do MD brasileiro, sempre que houver um emprego de Forças Conjuntas adotar-se-á para tal o PPC, concebido em três etapas: Exame de Situação, Elaboração de Planos e Ordens e Controle da Operação Planejada. Dentre estas etapas, o Exame de Situação é o alicerce, pois conduz a análise do problema militar, possibilitando, assim, visualizar as possíveis Linhas de Ação<sup>20</sup>, a tomada de decisão e a concepção de como implementá-la.

Destarte, com o intuito de analisar se o Exame da Situação do PPC é uma ferramenta apropriada para ser utilizada na condução do planejamento de uma OpHum, neste capítulo serão expostos alguns conceitos básicos julgados mais importantes sobre OpHum, apresentadas as principais adaptações que, na ótica do autor, são necessárias para aplicar o Exame de Situação no planejamento de uma OpHum, bem como constatadas algumas destas adaptações na atuação dos EUA na OpHum que socorreu o Haiti, após o terremoto de 2010.

A seção a seguir abordará alguns conceitos básicos sobre as OpHum, que permitirão ter uma visão ampla sobre os aspectos que deverão ser considerados no Exame de Situação, durante o planejamento de uma OpHum.

#### 3.1 CONCEITOS BÁSICOS DE OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

Inicialmente, faz-se mister ter um entendimento correto do que seja um desastre internacional, sendo definido pela ONU como:

“uma interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo perdas e impactos humanos, materiais, econômicos ou ambientais generalizados, que excedem a habilidade da comunidade ou sociedade afetada de lidar com seus próprios recursos”<sup>21</sup> (UN, 2009, p. 13, tradução e grifo do autor).

<sup>20</sup> Linha de Ação: solução possível que pode ser adotada para o cumprimento de uma missão (BRASIL, 2015).

<sup>21</sup> Documento original em inglês.

Segundo Van Wassenhove (2006), os desastres podem ser classificados sob duas óticas: quanto à causa e quanto à velocidade de ocorrência. No que diz respeito à causa, existem os desastres naturais e os desastres artificiais, ou seja, decorrentes de uma ação do homem. No que se refere à velocidade de ocorrência, pode-se distinguir entre início repentino – com maior impacto na infraestrutura local e necessidade de rápida resposta – e início lento – mais previsíveis, o que permite alguma preparação de resposta.

QUADRO 1  
Tipologia de desastres

VELOCIDADE	CAUSA	
	Natural	Artificial <sup>22</sup>
Repentino	Terremoto, furacão, inundação e tornado.	Ataque terrorista, golpe de estado e vazamento de produto químico.
Lento	Fome, seca e pobreza.	Conflito interno, distúrbios e crise de refugiados.

Fonte: Van Wassenhove (2006).

Em que pese a prática mundial em resposta a desastres, o uso do termo “assistência humanitária” não é unanimidade. Diversas instituições e autores ora usam o termo ajuda humanitária, ora assistência humanitária. Porém, a divergência não se limita ao termo e se estende à abrangência e aos efeitos das ações. Por exemplo, segundo Schmitz *et al.* (2010), no Brasil, o MRE adota uma definição que enquadra a assistência humanitária no contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, ou seja, todas as ações, imediatas ou estruturais, em última análise, destinam-se a estimular o desenvolvimento das nações. Por outro lado, o Ministério do Desenvolvimento Social define assistência humanitária como uma ajuda imediata, ou seja, que visa a salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana. Segundo UN (2014a), a assistência humanitária é destinada a salvar vidas e a prover um alívio imediato ao sofrimento humano, ou seja, não tem o caráter estrutural dos programas de desenvolvimento, que buscam uma melhoria a longo prazo da situação social e econômica.

<sup>22</sup> A Base de Dados Internacional sobre Desastres utiliza uma classificação similar à de Van Wassenhove, apenas trocando o artificial por tecnológico.

Assim, conjugando o entendimento da ONU sobre assistência humanitária com a definição de OpHum adotada pelas Forças Armadas brasileiras, apresentada anteriormente, será adotado, doravante, a expressão “assistência humanitária”, sendo entendida como uma oferta de ajuda inicial, focada em necessidades imediatas, que busca complementar as capacidades de resposta de um Estado afetado, visando a contribuir para a salvaguarda de vidas, a mitigação do sofrimento humano (por meio do atendimento das necessidades básicas de vida, como abrigo, alimentação, água, vestimentas e serviços médicos), a garantia da segurança e do ordenamento público, bem como a prevenção de danos à propriedade.

Além de ser dimensionada para complementar a capacidade de resposta do Estado afetado, a resposta a desastres deve respeitar os seguintes princípios básicos, constantes das Resoluções nº 46/182 e nº 58/114, da Assembleia Geral da ONU: humanidade (abordar o sofrimento humano onde quer que seja encontrado, com atenção aos mais vulneráveis), imparcialidade (sem qualquer tipo de discriminação ou distinção), neutralidade (sem tomar partido em hostilidades ou envolver-se em controvérsias políticas, religiosas ou ideológicas) e independência (ação autônoma de objetivos políticos, econômicos e militares), além do respeito pleno pela soberania dos Estados (UN, 2007 e USA, 2014a).

A seleção do tipo de atividade a ser desempenhada por uma agência<sup>23</sup> deve ser alicerçada em dois aspectos: necessidades e contato com a população. As necessidades são entendidas como a diferença entre as solicitações de ajuda e os recursos disponíveis para atendê-las, doravante denominada “lacuna humanitária”. No que se refere ao contato com a população, segundo UN (2007), as atividades são divididas em três tipos: “Assistência Direta”, que envolve atividades que possuem contato direto com a população afetada, como distribuição de bens e serviços; “Assistência Indireta”, que abrange atividades sem contato direto, como transporte de bens ou pessoal que presta assistência; e “Suporte de

---

<sup>23</sup> Agência: organização, instituição ou entidade, fundamentada em instrumentos legais e/ou normativos que tem competências específicas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, pública ou privada, nacional ou internacional (BRASIL, 2015).

Infraestrutura”, que abarca os serviços especializados, como reparo de estradas, controle do espaço aéreo e geração de energia.

No que diz respeito ao apoio das Forças Armadas a assistências humanitárias, as “Diretrizes de Oslo” afirmam que os recursos militares devem complementar a estrutura de alívio existente, ou seja, destinam-se a fornecer apoios específicos (UN, 2007).

Assim, pode-se afirmar que, comumente, os esforços internacionais possuirão uma concepção semelhante, com ênfase em recursos civis. Portanto, caso uma Força Conjunta brasileira venha a apoiar uma OpHum, esta trabalhará, muito provavelmente, com agências estrangeiras, com Organizações Intergovernamentais (OIG) – como a ONU, que possui papel principal –, com Organizações Não-Governamentais (ONG) – algumas se dedicam a aliviar o sofrimento humano e a promover o desenvolvimento – e com países parceiros.

Nesse contexto, faz-se necessário sublinhar que a oferta de assistência humanitária brasileira será, provavelmente, estruturada no conceito de Operações Interagências<sup>24</sup>, onde se destaca a construção e a manutenção da coordenação entre os envolvidos, a fim de integrar as capacidades. Ainda que haja uma preponderância de meios e pessoal das Forças Armadas brasileiras em relação às demais agências brasileiras, caberá ao GTI-AHI a coordenação dos esforços brasileiros, estando o MD destinado a prestar o apoio necessário. Vale lembrar que a decisão pelo emprego da estrutura militar brasileira para apoiar uma eventual resposta deve ser respaldada pela ausência de alternativa civil, além de ser orientada para o fornecimento de apoios que sejam específicos e identificados como “lacuna humanitária”.

Em que pese a prevalência de esforços conjuntos para a consecução de propósitos convergentes, o apoio militar, por vezes, não é apreciado por algumas OIG e ONG, pois algumas destas agências consideram que o apoio militar é banhado, inevitavelmente, por questões políticas, ferindo, assim, os princípios básicos da neutralidade e da independência.

---

<sup>24</sup> Operações Interagências: interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações e a dispersão de recursos (BRASIL, 2015).

Além disso, possuem receio quanto à duração do apoio, pois julgam que a estrutura militar pode vir a ser inopinadamente requisitada para outra operação, ocasionando, assim, uma indesejável interrupção na atividade humanitária (USA, 2014a). Sendo assim, conjugando a característica complementar das ações militares – foco na lacuna humanitária – com os tipos de atividades baseadas no contato com a população, reputa-se que as solicitações de apoio militar, geralmente, estarão no âmbito das Assistências Indiretas e Suporte de Infraestrutura, embora, eventualmente, possam estar no contexto da Assistência Direta, principalmente nos momentos iniciais, quando as demais agências ainda não estão organizadas.

Toda assistência humanitária deve ser previamente solicitada ou aprovada pelo Estado afetado (independente do ator e da quantidade de meios) cabendo-lhe, ainda, a coordenação dos esforços. A ONU, desde que requisitada, desloca sua estrutura para apoiar e, se necessário, gerenciar os esforços, valendo-se das ferramentas apresentadas no ANEXO B. Além da ONU, podem estar presentes outras OIG (decorrentes de tratados multilaterais), ONG com diversas estruturas e experiências (podem estar no local antes do desastre e, provavelmente, permanecerão após o término das respostas iniciais), Forças Combinadas<sup>25</sup> Multinacionais e empresas privadas que podem ser contratadas.

As ferramentas utilizadas pela ONU, em conjunto com o Estado afetado, coordenarão as ações para preparar, gerenciar e entregar as assistências humanitárias. Esse processo é denominado Ciclo do Programa Humanitário (CPH) e sua implementação depende de uma preparação eficaz antes de uma emergência (inclui o planejamento de contingência, preposicionamento de recursos e capacitação de atores locais), de uma coordenação efetiva com as autoridades nacionais e de um gerenciamento de informações.

O CPH é composto pelas seguintes fases (UN, 2014a):

- Avaliação e análise de necessidades: a avaliação destina-se a mensurar a

---

<sup>25</sup> Força Combinada: Força constituída por elementos de dois ou mais Estados, estruturada segundo mandato específico da ONU, ou de organização de segurança regional, ou de coalizão de estados (BRASIL, 2015).

extensão do desastre e as necessidades decorrentes, bem como computar as capacidades e recursos disponíveis. A análise – componente essencial do planejamento – consiste na comparação entre as necessidades e as capacidades disponíveis, a fim de identificar as diferenças – denominadas como lacuna humanitária pelo autor. Com base na análise de necessidades o Estado afetado solicita a assistência internacional.

- Planejamento Estratégico de Resposta: com base na análise anterior, descreve as necessidades de recursos e as prioridades;
- Mobilização de recursos;
- Implementação e monitoramento: processo contínuo que acompanha a assistência humanitária entregue, comparando com os objetivos estabelecidos; e
- Revisão e avaliação operacional: processo que serve como um corretor de rumo.

Por fim, visando a fomentar uma reflexão sobre as possíveis OpHum, no ANEXO C são apresentados os tipos nos quais as Forças Armadas dos EUA podem ser empregadas.

Na próxima seção serão apresentadas as principais adaptações necessárias no Exame de Situação durante o planejamento de uma OpHum. Para tal, em face da ausência de um referencial teórico no âmbito do MD, que verse especificamente sobre o planejamento de OpHum, adotou-se como referências as publicações da ONU e a doutrina estadunidense, uma vez que esta foi testada e validada em inúmeras operações reais.

### 3.2 O EXAME DE SITUAÇÃO EM OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

O PPC é um processo de planejamento padronizado que busca sistematizar, de forma racional e objetiva, o levantamento, a análise e a síntese de evidências, tendo como ponto central a resolução de um problema militar<sup>26</sup>. Concebido como uma ferramenta, o PPC não pretende, de forma alguma, tolerar a criatividade do Comandante e do seu Estado-Maior<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Problema militar: problema que surge da alteração de uma situação em que se fazem presentes forças antagônicas, sendo, pelo menos, uma militar (BRASIL, 2015).

<sup>27</sup> Estado-Maior: órgão destinado a assessorar o Comandante no exercício do comando (BRASIL, 2015).

Ante o exposto, faz-se mister a seguinte indagação: o PPC pode ser utilizado para o planejamento do emprego de Forças Conjuntas em OpHum?

Segundo Brasil (2011a), em que pese sua destinação para a solução de problemas militares, o PPC serve para o planejamento do emprego de Forças Conjuntas em situações de não guerra, dentre as quais estão enquadradas as OpHum. Entretanto, tal afirmativa se limita a citar que devem ser feitas algumas adequações, sem entrar nos pormenores.

A título de comparação, as Forças Armadas dos EUA utilizam o “*Joint Operation Planning*” para todo o espectro de operações, sendo as peculiaridades do planejamento de cada operação apresentadas em manuais específicos (USA, 2011a). Portanto, o presente trabalho não realizará uma comparação entre os processos de planejamento adotados no Brasil e nos EUA, mas apresentará as principais peculiaridades de uma OpHum que devem ser observadas nas fases do Exame de Situação: Análise da missão e considerações preliminares; A situação e sua compreensão; e Possibilidades do inimigo, linhas de ação e confronto. As fases Comparação das linhas de ação, Decisão e Conceito Preliminar da Operação não serão abordadas, uma vez que o autor não identificou peculiaridades no contexto das OpHum.

### 3.2.1 Análise da missão e considerações preliminares

De modo geral, esta fase é composta por itens que visam a adquirir uma ideia clara e ampla do problema militar, incluindo a compreensão da relação da missão com outros atores presentes na operação e com a obtenção do Estado Final Desejado<sup>28</sup> (EFD) militar (BRASIL, 2011a). Em outras palavras, busca entender o problema e o propósito da operação, a fim de emitir orientações para alavancar as demais partes do processo de planejamento.

O item “Origem e Enunciado da missão” trata da análise da missão recebida, para identificar tarefas, propósito, efeitos desejados<sup>29</sup>, EFD, objetivos, diretrizes, intenções do

<sup>28</sup> Estado Final Desejado: situação política ou militar a ser alcançada ao final das operações (BRASIL, 2015).

<sup>29</sup> Efeito desejado: Resultado da ação a ser executada. É o que se espera da realização da tarefa. Implica que alguma forma de ação deva ser executada (BRASIL, 2015).

escalão superior e a relação com outros atores (BRASIL, 2011a).

No item “Estudo da Missão do Escalão Superior”, deve ser realizado um exame pormenorizado da missão, da Intenção do Comandante e dos efeitos desejados do escalão superior que, conjugada com a adoção das Premissas<sup>30</sup> Básicas daquele escalão como um fato, permitem ao Comandante ter uma plena consciência de como suas tarefas contribuirão para a missão do escalão superior (BRASIL, 2011a).

Já o item “Análise da própria missão” versa sobre a identificação dos objetivos e efeitos desejados, a avaliação de como o cumprimento da missão contribuirá para os efeitos desejados do escalão superior e o estabelecimento da relação da missão com as de outros Comandos – compreendendo seu papel na operação (BRASIL, 2011a).

Por sua vez, no item “Considerações Preliminares”, deve-se, com base no conhecimento disponível até então, abordar os elementos mais relevantes que orientarão a elaboração do último item desta fase, a “Diretriz de Planejamento”, que engloba todo os conceitos estudados e direciona o planejamento subsequente do Estado-Maior<sup>31</sup>. Seu conteúdo deve apresentar, dentre outros aspectos, o enunciado da missão, os principais dados e conclusões, o EFD militar e a intenção do Comandante (BRASIL, 2011a).

Conforme abordado anteriormente, faz-se mister reafirmar que a decisão pela oferta de assistência humanitária, via de regra, decorrerá de alguns condicionantes: as ações de resposta ao desastre extrapolam a capacidade do Estado afetado, este solicitou formalmente auxílio à comunidade internacional e a assistência faz parte dos interesses estratégicos do Brasil. Porém a deliberação pelo emprego da estrutura das Forças Armadas deve incluir, também, a seguinte particularidade: não há alternativa civil comparável ao uso de recursos militares. Assim, julga-se que tais aspectos devem fazer parte da análise da missão.

---

<sup>30</sup> Premissa: suposição acerca da situação existente ou uma pressuposição sobre o futuro curso dos acontecimentos, substituindo informações que, porventura, ainda não estejam disponíveis ou não tenham sido confirmadas e que sejam de fundamental importância para o planejamento (BRASIL, 2011a).

<sup>31</sup> Estado-Maior: órgão composto de pessoal qualificado, que tem por finalidade assessorar o Comandante no exercício do comando (BRASIL, 2015).

Em OpHum, a coordenação entre atores civis e militares é essencial para uma resposta eficiente e eficaz. Neste diapasão, na análise da missão devem ser avaliadas, além das Diretrizes Presidencial e Ministerial de Emprego de Defesa, as diretrizes e orientações de outras agências nacionais que participarão da OpHum. Deve ser dada uma especial atenção aos documentos expedidos pelo GTI-AHI, órgão coordenador dos esforços brasileiros.

A possibilidade da OpHum ocorrer simultaneamente com outro tipo de operação, por exemplo uma Evacuação de Não-Combatentes, impõe uma preocupação com a adoção de medidas de coordenação e controle, assim como o estabelecimento de tarefas e objetivos que não sejam conflitantes com a outra operação (BRASIL, 2008a).

Entretanto, a questão mais importante nessa fase é o enunciado da missão, que deve ser preciso no que diz respeito às tarefas da Força Conjunta e em como o Ministério da Defesa poderá apoiar os demais atores presentes – agências que compõem o esforço brasileiro, parceiros multinacionais, OIG e ONG. É importante que as agências compreendam quais apoios podem e não podem ser fornecidos e qual o processo para recebê-los.

Assim, o enunciado da missão deve ser coordenado com a agência que liderará a assistência humanitária brasileira (USA, 2014a). Nesse contexto, permanece um questionamento: qual agência nacional será responsável por tal liderança? O decreto que criou o GTI-AHI não aborda tal questão, apenas afirma que cabe ao citado grupo coordenar os esforços, sob a tutela do MRE.

Outro aspecto importante são os aspectos jurídicos. Devem ser estudados os requisitos legais e regulamentos, principalmente os internacionais, que se aplicam ao ambiente interagências, assim como analisados acordos bilaterais ou memorandos de entendimento que, em última análise, orientam e amparam os atos a serem praticados.

Por fim, as informações iniciais sobre o desastre podem ser obtidas por meio da representação diplomática brasileira que seja responsável pelo Estado afetado, mas deve-se

avaliar a pertinência do envio de uma equipe composta por pessoas qualificadas para avaliar os impactos do desastre e analisar a capacidade de resposta do Estado afetado e de outras agências que estejam no local.

### 3.2.2 A situação e sua compreensão

Segundo Brasil (2011a), nessa fase são analisadas as características da área de responsabilidade (aspectos políticos, econômicos, psicossociais, científico-tecnológicos; hidrografia; terreno e topografia; clima e meteorologia; pontos de importância operacional; linhas de transporte e de suprimento; condições sanitárias; e comunicações na área, dentre outros), dados das forças inimigas, das próprias forças e das forças amigas, bem como uma comparação dos poderes combatentes (estudo comparativo da composição e das características orgânicas das forças em oposição). Porém, as especificidades das OpHum impõem que as diversas análises sejam conduzidas sob uma ótica que, normalmente, não é considerada diante de um problema militar. Assim, abaixo são apresentadas as principais especificidades que, na opinião do autor, devem ser empregadas nessa fase.

Nos aspectos políticos, deve ser estudada a estrutura de resposta internacional presente no local, identificando os tipos de atores, suas capacidades e os eventuais interesses. Também serão apreciadas as capacidades de resposta do Estado afetado que permaneceram conservadas, bem como problemas históricos entre as agências humanitárias.

O estudo do terreno e da topografia deve ser bem detalhado. Destina-se à análise da área afetada (tamanho e localização) e do tipo de desastre, conforme apresentado na Tabela 1 (que pode favorecer a estimativa dos tipos e dimensões dos danos esperados e balizar as necessidades subsequentes); ao levantamento de obstáculos à progressão das equipes que prestam assistência; aos riscos de contaminação NBQR, devido a instalações industriais colapsadas que podem liberar na atmosfera produtos perigosos; bem como à apreciação de

espaço disponível para posicionamento, em terra, da estrutura de apoio logístico e do Posto de Comando (PC). Ressalta-se que as características do terreno devem ser avaliadas em conjunto do clima e meteorologia, pois estas podem impactar, por exemplo, a trafegabilidade das estradas de abastecimento adotadas. Além disso, o clima influenciará, sobremaneira, na personalização dos suprimentos que serão ofertados.

O exame do aspecto econômico remete à preocupação com limites orçamentários, principalmente das atividades suportadas por agências extra-MD. Para tanto, há que se ter uma preocupação com o registro detalhado das despesas, que serão úteis, por exemplo, em um processo de reembolso ou avaliação da eficiência da operação (USA, 2014a).

Um aspecto importante na assistência humanitária é a compreensão dos aspectos psicossociais, principalmente a atitude da população local em relação à causa do problema e à presença da Força Conjunta, bem como a identificação das características religiosas, étnicas e culturais que deverão ser utilizadas para customizar o trato com as pessoas, os suprimentos (especialmente vestimentas e alimentação) e serviços que serão ofertados. Por exemplo, pode haver restrição alimentar imposta por questões religiosas. Segundo Brasil (2008a), as diferenças linguísticas são um problema grave. A necessidade de contratação de tradutores requer uma avaliação dos prós e contras, pois os tradutores locais podem ser parciais e tendenciosos nas interpretações enquanto que a contratação de brasileiros residentes no país pode colocá-los em risco.

Na análise da hidrografia, ressalta-se o enfoque logístico, uma vez que rios, lagos e represas podem, em caráter extremo, ser utilizados como eixo para deslocamento e fonte de água para fornecimento, após o tratamento adequado.

A pesquisa sobre os pontos de importância operacional se debruça sobre fornecedores locais de itens básicos de subsistência (para suprir necessidades eventuais), locais de geração de energia, armazéns humanitários (algumas organizações humanitárias

posicionam suprimentos em armazéns espalhados pelo mundo, com o intuito de dar celeridade à assistência humanitária) e infraestrutura de porto e aeroporto. Segundo USA (2014a), no que diz respeito a aeroportos e portos, a pesquisa visa a assinalar, além da posição, o status da infraestrutura, como, por exemplo, a disponibilidade de equipamentos de manipulação de materiais e a capacidade de controle do espaço aéreo.

As condições sanitárias e de saúde merecem especial atenção, pois orientam o tipo de serviço que pode ser prestado às pessoas afetadas e balizam as medidas de profilaxia da Força Conjunta. Segundo Brasil (2011a), destaca-se o estudo das doenças relacionadas ao desastre e as doenças endêmicas características da região, além da estrutura médica local.

No que tange às comunicações, deve ser avaliada a estrutura local de comunicações e de informação pública (pode ser utilizada para divulgação de informações) e a possibilidade de integração dos sistemas de comunicação da Força Conjunta com os demais atores presentes, viabilizando, assim, uma efetiva ligação e uma conseguinte coordenação. Segundo USA (2014a), é importante apreciar a pertinência da criação de um Centro de Mídia, a fim de facilitar a cobertura da mídia e simplificar a divulgação de informações.

No lugar do estudo das forças inimigas deve ser avaliada a segurança local (que a princípio cabe ao Estado afetado a sua manutenção) e as possibilidades de mudanças do seu *status quo* (ações de banditismo, vandalismo, grupos opostos ao governo local, multidões, milícias e divergências étnicas). Segundo USA (2014a), nos aspectos afetos à segurança, independentemente do tipo de ambiente operacional, os requisitos de proteção da Força Conjunta devem ser de extrema importância.

No âmbito das Nossas Forças, a análise da composição deve ser norteada pela essência logística das OpHum, haja vista a provável demanda elevada de atividades tais como: engenharia (desobstrução e manutenção de estradas, reparos em pontes, tratamento d'água e desminagem humanitária), segurança (policiamento) e serviços de saúde.

A apreciação das Forças Amigas se reveste de uma avaliação dos principais atores humanitários presentes, identificando suas origens, financiadores, capacidades operativas e de comando e controle e interesses secundários.

A análise do Centro de Gravidade (CG), das vulnerabilidades críticas e necessidades críticas são feitas na ótica da Força Conjunta. Segundo USA (2014a), normalmente os aeródromos são considerados CG e exigem um ambiente seguro para operar. Assim, tais aspectos deverão ser considerados na elaboração das Linhas de Ação<sup>32</sup> (LA).

Na ótica do autor, considerando a ausência de força inimiga, a Comparação de Poderes Combatentes deve ceder lugar à Avaliação e Análise de Necessidades, citada anteriormente, com foco na identificação da lacuna humanitária. Por exemplo, estudar a população civil deslocada ou refugiada (tamanho, localização, necessidades e requisitos de segurança) e itinerários dos centros de abrigo para suas casas. Na parte da avaliação, é vital que haja uma distinção entre as necessidades oriundas do desastre e as necessidades crônicas.

No aspecto do comando e controle, considerando que a partilha de informação é fundamental para a eficiência das OpHum, distingue-se o estudo de formas para criar um ambiente de compartilhamento, por meio de plataformas que visam a obtenção da consciência situacional por todos, especialmente sobre as lacunas humanitárias. A ONU adota o site “*ReliefWeb*” e o aplicativo “*Humanitarian Kiosk*” (HKiosk), mecanismos globais para intercâmbio de informações sobre as necessidades humanitárias. Da mesma forma podem ser estabelecidos sites para compartilhar dados sobre desaparecidos e locais de abrigo.

O fato das OpHum serem caracterizadas por uma intensa interação de agências humanitárias e ausência de relações de comando entre elas, torna-se *sine qua non* desenvolver a integração e o sincronismo para alcançar a convergência dos esforços em prol do objetivo comum. Assim, uma apropriada estrutura de comando e controle, associada à compreensão

---

<sup>32</sup> Linha de ação: solução possível que pode ser adotada para o cumprimento de uma missão ou execução de um trabalho (BRASIL, 2015).

dos objetivos dos atores envolvidos e ao intercâmbio de Oficiais de Ligação (OLig), podem favorecer a construção dessa convergência. Assim, a Força Conjunta deve fornecer um OLig para compor a estrutura organizacional do UN-CMCoord, uma célula de comando e controle do OSOCC, destinada à interação entre atores civis e militares, conforme o Anexo B.

Segundo Brasil (2012), quando da criação pelo Estado afetado ou pela ONU de um Centro de Operações Humanitárias (uma denominação genérica que pode ser entendida como o OSOCC), de forma semelhante deve ser estruturado pela Força Conjunta, um Centro de Coordenação Civil-Militar (C<sup>3</sup>M), com a participação de representantes de outras agências, para facilitar a coordenação. Entretanto, USA (2014a) alerta que a maioria das agências preferem a plataforma da ONU em detrimento da estrutura militar.

Por fim, destaca-se o aspecto logístico, que, dada a sua importância, encontra-se entranhado na análise de boa parte dos aspectos citados anteriormente. Segundo Brasil (2008a), nas OpHum há uma preponderância do esforço logístico sobre as demais atividades. Nesse ínterim, uma menção especial deve ser dada à cadeia logística e à coordenação e controle, tanto dos suprimentos quanto dos meios de transporte.

Deve-se buscar integrar os suprimentos ofertados à cadeia logística humanitária que, normalmente, adota uma configuração estruturada em um armazém principal (próximo a um porto ou aeroporto), que recebe as doações de suprimentos da comunidade internacional, um armazém secundário (próximo às cidades afetadas), onde os suprimentos são processados (classificados, segregados e armazenados) e armazéns terciários, que configuram os centros de distribuição locais, posicionados próximos aos necessitados (BEAMON e BALCIK, 2008). Tal configuração se assemelha à estrutura de Apoio de Serviços ao Combate<sup>33</sup> adotada pelo Corpo de Fuzileiros Navais da MB.

---

<sup>33</sup> Apoio de Serviços ao Combate: apoio proporcionado por parcela de um GptOpFuzNav ao conjunto deste grupamento, por meio da execução das atividades logísticas essenciais a sua manutenção em combate (BRASIL, 2008b).

No controle de suprimentos, a análise dos aspectos científico-tecnológicos podem corroborar com tal atividade. Assim, deve-se buscar tecnologias que permitam o rastreamento dos recursos disponibilizados e meios empregados durante toda a cadeia logística humanitária. No que se refere à coordenação do emprego dos meios disponíveis, USA (2014a) sugere a criação de um Centro Conjunto de Mobilidade para tal fim.

### 3.2.3 Possibilidades do inimigo, linhas de ação e confronto

Nesta fase, de um modo geral, são elaboradas as possíveis soluções. Uma vez consolidados e analisados os fatos pertinentes, busca-se formular e analisar as possibilidades do inimigo para confrontá-las, como se fosse um jogo, com as LA elaboradas (BRASIL, 2011a). Porém, na ótica do autor, dada a ausência de força inimiga, não há aplicabilidade para os seguintes itens: formulação e análise das possibilidades do inimigo, probabilidade de adoção dessas possibilidades e o confronto de cada LA com cada possibilidade do inimigo. Assim, considera-se que esta fase restringir-se-á aos itens atinentes às LA, quais sejam, Elaboração, Conceito Sumário, Prova preliminar de validade e Validação.

Nas OpHum, as LA visam a integrar, sincronizar e implementar as ações das agências componentes da Força Conjunta, conjugando com as atividades das demais agências presentes no local (USA, 2014a). Assim, nesse contexto podem ser abordados, dentre outros, os seguintes aspectos: tendo como base a lacuna humanitária identificada, selecionar os tipos de atividades (assistência direta, indireta e suporte de infraestrutura) e as agências responsáveis pela execução; os meios empregados nas atividades; o local das Áreas de Apoio Logístico<sup>34</sup>, sejam no mar ou em terra (o apoio logístico baseado no mar reduz a presença de militares em terra e a exposição dos mesmos a potenciais ameaças); ações para reativação da operação e segurança de portos e aeroportos; e a definição de como será realizada a transição

---

<sup>34</sup> Áreas de Apoio Logístico: áreas estabelecidas em terra, destinadas a concentrar suprimentos, equipamentos, instalações e pessoal, necessários ao ApSvCmb proporcionado a um GptOpFuzNav (BRASIL, 2008b).

da responsabilidade dos apoios prestados pela Força Conjunta às demais agências. Cabe ressaltar que, segundo Van Wassenhove (2006), no início de uma resposta humanitária a prioridade deve ser dada à rapidez do auxílio (eficácia) em detrimento da minimização de custos (eficiência). As primeiras 72 horas são cruciais.

Ainda que cada OpHum possa demandar quantidades e tipos de fases distintas, sugere-se uma orientação geral de faseamento da operação<sup>35</sup> (USA, 2014a e 2011b): Estabilização, com apoio aos esforços emergenciais de assistência humanitária; Reconstrução, caracterizada pela manutenção das atividades de assistência humanitária e pela preparação da transição das atividades apoiadas pela Força Conjunta para agências civis; Transição, caracterizada pela passagem gradativa da responsabilidade das atividades desenvolvidas pela Força Conjunta para os demais atores presentes; e Regresso.

Não obstante os argumentos apresentados até o momento ratificarem a conveniência do uso do PPC como uma ferramenta para o planejamento do emprego de Forças Conjuntas em OpHum, na próxima seção será apresentada, sob a ótica do planejamento, a atuação dos EUA na Operação UR. Os documentos de planejamento em si, por serem classificados, não estavam disponíveis para consulta, mas serão abordados alguns aspectos observáveis que condizem com a teoria apresentada anteriormente.

### 3.3 A OPERAÇÃO “UNIFIED RESPONSE” SOB A ÓTICA DO PLANEJAMENTO

Em 12 de janeiro de 2010, um terremoto de magnitude 7.0 na escala Richter atingiu o Haiti, resultando no maior número de mortes ocidentais por causa de um terremoto e o quarto maior número de mortes causado por um desastre no mundo. O palácio presidencial e 14 dos 16 ministérios governamentais foram destruídos, afetando sobremaneira a governabilidade haitiana (RAND, 2013).

---

<sup>35</sup> Faseamento da operação: divisão em fases, em que a manobra é fracionada em mais de um impulso, no tempo e no espaço, de modo a atender a necessidade de reorganização ou reagrupamento da força, de reajustamento no apoio logístico ou de mudança na natureza ou no ritmo da operação (BRASIL, 2015).

Segundo RAND (2013) e Winn (2014), esse terremoto demandou o maior esforço da comunidade internacional da história. Num total, 147 países apoiaram e aproximadamente 500 ONG participaram dos esforços. Nesse contexto, 26 países empregaram estrutura militar, tais como hospitais de campanha, aeronaves, navios hospitais e equipamentos de manuseio de portos. Assim, era de se esperar que a resposta ao desastre em lide fosse o maior esforço de assistência humanitária da história das Forças Armadas dos EUA.

A solicitação de apoio aos EUA foi efetuada pelo governo do Haiti logo após o desastre, caracterizando, assim, que as autoridades locais estimaram que as ações de resposta extrapolaram suas capacidades. Tal medida é o primeiro e essencial passo para permitir a realização de assistência humanitária por parte de atores internacionais.

Segundo RAND (2013) e Winn (2014), o governo dos EUA decidiu prestar a assistência humanitária sendo, então, designada a Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID, sigla em inglês) como líder do esforço interagências estadunidense, que contou com o apoio do “*US Southern Command*” (SOUTHCOM). Tal postura, alinhada com as Diretrizes de Oslo, ratifica a complementariedade das atividades militares, mesmo que haja uma preponderância de meios e pessoal das Forças Armadas. Assim, no período de 14 de janeiro a 1 de junho, o SOUTHCOM empregou, em apoio à Operação UR, a Força-Tarefa Conjunta Haiti (JTF-Haiti, sigla em inglês), com uma estrutura de 22.268 militares, 6.200 civis, 33 navios e 321 aeronaves (RAND, 2013 e WINN, 2014). O governo estadunidense optou por não inserir a JTF-Haiti num contexto de operações combinadas junto à MINUSTAH<sup>36</sup>, mantendo seu foco nas ações de assistência humanitária (RAND, 2013).

Então, a missão da JTF-Haiti foi assim estabelecida:

JTF-Haiti realiza operações de ajuda humanitária/resposta de catástrofes estrangeiras em apoio à USAID no Haiti para salvar vidas, mitigar o sofrimento humano a curto prazo e acelerar os esforços de ajuda para facilitar a transição para o Governo do Haiti, ONU e USAID<sup>37</sup> (USA, 2016, p. 38, tradução do autor).

<sup>36</sup> MINUSTAH: é a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti, criada pela ONU em 2004, sendo o componente militar comandado pelo Brasil.

<sup>37</sup> Documento original em inglês.

Conforme dito anteriormente, o enunciado da missão é o ponto crucial do planejamento, devendo ser preciso no que diz respeito às tarefas a serem executadas, permitindo, assim, que as demais agências compreendam exatamente quais apoios serão fornecidos e, por exclusão, quais não serão fornecidos. Percebe-se que a missão deixava transparente que a JTF-Haiti não visava a restaurar as condições anteriores ao terremoto, mas auxiliar nas ações para salvar vidas e mitigar o sofrimento a curto prazo e, assim que possível, efetuar a transição das atividades para o Governo do Haiti, a ONU e a USAID.

Normalmente, o Departamento de Defesa dos EUA envia ao local uma Equipe de Avaliação de Assistência Humanitária (HAST, sigla em inglês) para mensurar a extensão do desastre e a dimensão do suporte. Assim, as Forças são autorizadas a serem empregadas após essa análise inicial e ratificação da necessidade (USA, 2014a).

De acordo com RAND (2013), esse processo não foi observado na Operação UR, haja vista que o Subcomandante do SOUTHCOM (que foi designado Comandante da JTF-Haiti) se encontrava na residência do Embaixador dos Estados Unidos no Haiti, quando iniciou o terremoto. Tal fato acelerou o processo de resposta, mas resultou em ineficiências adicionais. Nessa linha de análise, Winn (2014) afirma que a falta de avaliação inicial acarretou independência dos comandos envolvidos em selecionar os meios que deveriam ser empregados na operação, fato que ocasionou, inicialmente, um acúmulo de material desnecessário e atrasou as ações de resposta. Conforme citado no capítulo anterior, as informações iniciais podem ser obtidas pela representação diplomática no local afetado, mas os impactos do desastre podem afetar a capacidade de comunicação. Assim, há que se considerar o envio de uma equipe qualificada para realizar tais avaliações iniciais.

Os danos causados aos principais aeroportos e portos marítimos impediam as entregas dos suprimentos necessários. Assim, segundo RAND (2013), antes da chegada da estrutura principal da JTF-Haiti, um destacamento da 1ª Ala de Operações Especiais, da Força

Aérea estadunidense reabriu o aeroporto internacional do Haiti e assumiu o controle do espaço aéreo até ser possível retornar o controle para as autoridades locais. Tal medida foi adotada com anuência do Governo do Haiti.

Este foi um dos pontos destacados no capítulo anterior no que diz respeito aos pontos de importância operacional, cuja ênfase deveria ser dada na análise do status da infraestrutura de aeroportos e portos, que poderia demandar ações na montagem das LA para reativação da operação destes locais, bem como adoção de medidas de segurança.

Simultaneamente à Operação UR, cabe destacar que, segundo RAND (2013), a Guarda Costeira realizou uma Operação de Evacuação de Não-Combatentes, retirando os cidadãos estadunidenses do local.

A Operação UR foi concebida, originalmente, em cinco fases (RAND, 2013): Resposta Inicial, tendo como foco salvar vidas e mitigar o sofrimento dos sobreviventes, avaliação da situação e planejamento das ações de resposta em coordenação com os demais atores. Uma das críticas desta fase foi a falta de avaliação inicial pela HAST; Operações de alívio, que além das atividades anteriores passaram a incluir as atividades de assistência a deslocados, apoiando 16 centros criados pelo Programa Mundial Alimentar. Esta fase terminou quando as necessidades humanitárias imediatas foram atendidas, dando início ao retraimento gradativo da estrutura do SOUTHCOM; Restauração, caracterizada pela reconstrução da infraestrutura principal (comunicações, estradas e energia), restauração da capacidade administrativa do governo local e gradativa transferência da responsabilidade de algumas atividades realizadas até então; Estabilização, que não ocorreu, devido às atividades da MINUSTAH; e Recuperação, caracterizada por atividades que visavam a viabilizar a transferência das responsabilidades para o governo haitiano.

Ao analisar as fases acima, faz-se mister destacar que a Operação UR englobou três tipos de OpHum, quais sejam: Alívio a desastres, Suporte a Civis Deslocados ou

Refugiados e Assistência técnica e suporte. Além disso, constata-se a importância do planejamento da transição da responsabilidade para as agências civis e para o governo local.

O PC da JTF-Haiti foi estabelecido na Embaixada dos EUA no Haiti, fato que, segundo Koch (2011), não favoreceu a coordenação interagências, pois a limitação de espaço reduziu o número de agências participantes. Na ótica do autor, haveria a mesma restrição caso o PC fosse instalado a bordo dos navios.

Em que pese a restrição citada, foram criados os seguintes centros, com o intuito de efetivar uma coordenação com os principais atores presentes: Centro de Coordenação de Assistência Humanitária (HACC, sigla em inglês), na estrutura da JTF-Haiti e Centro Conjunto de Operações e Tarefas (JOTC, sigla em inglês), na estrutura da MINUSTAH (RAND, 2013). O JOTC coordenou os pedidos de assistência militar, policial e logística. De maneira geral, as solicitações de assistência que não pudessem ser atendidas pelo JOTC eram repassadas para o HACC ou para outras agências.

Porém, segundo Koch (2011), no início da primeira fase da operação, as comunicações tiveram um impacto negativo na construção de uma consciência situacional, pois foi utilizada pela JFT-Haiti uma Rede de Roteadores de Protocolo Secreto que por ser uma rede classificada excluiu a possibilidade de comunicação com as outras agências de apoio. Winn (2014) afirma que os relatórios de lições aprendidas apontam a falta de comunicação interagências como o maior problema da Operação UR. Entretanto, RAND (2013) afirma que, com o desenrolar da operação, a vontade de favorecer o comando e controle e desenvolver uma consciência situacional levaram à adoção de plataformas públicas para o intercâmbio de informações desclassificadas entre os atores.

Adicionalmente às medidas acima, foi efetivado o intercâmbio de OLig. Após o terremoto, um representante da UN-CMCoord foi enviado ao SOUTHCOM e outro para Washington para facilitar a coordenação entre os esforços humanitários civis e militares

(RAND, 2013). Assim, face ao exposto, pode-se afirmar que, no âmbito do comando e controle, foram adotadas as principais medidas sugeridas no capítulo anterior.

Por fim, Winn (2014) afirma que a necessidade de um planejamento prévio para a hipótese de um desastre no Haiti foi a principal lição aprendida da operação UR.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Ainda que o Brasil tenha dado um importante passo com a criação do GTI-AHI, considera-se importante dar continuidade ao processo de organização da estrutura nacional para atender às solicitações de assistência humanitária. Neste ínterim, é importante sanar a ausência de entendimento comum quanto à terminologia e à abrangência das ações de resposta a um desastre. Na ótica do autor, deveria ser padronizado o termo “assistência humanitária”, sendo este compreendido como uma ajuda imediata e de curta duração, destinado a salvar vidas e aliviar o sofrimento humano, mas sem o caráter estrutural de desenvolvimento. Além disso, faz-se mister definir previamente qual agência terá a vocação de liderar o esforço brasileiro em uma OpHum, bem como elaborar planos que contemplem a hipótese de desastres naturais e artificiais de início repentino no entorno estratégico brasileiro. A falta de planejamento foi considerada a principal lição aprendida da Operação UR.

No discorrer do capítulo, constatou-se a aplicabilidade do PPC como uma ferramenta para o planejamento do emprego de Forças Conjuntas em OpHum, sendo necessárias, para tal, algumas adaptações. Na fase “Análise da missão e considerações preliminares”, destaca-se que a estrutura das Forças Armadas deve ser empregada quando não houver alternativa civil, além de ser destinada a complementar a estrutura de alívio existente, ou seja, a lacuna humanitária. Neste contexto, priorizam-se as atividades com menor contato com a população afetada, tais como Assistências Indiretas e Suporte de Infraestrutura, conforme estabelecem as “Diretrizes de Oslo”. Porém, a questão mais importante dessa fase é

o enunciado da missão, que deve ser preciso ao estabelecer o que a Força Conjunta pode fazer e, por exclusão, o que não pode fazer. É extremamente importante que as demais agências compreendam exatamente as capacidades de apoio disponíveis, que devem ser amparadas por acordos bilaterais ou memorandos de entendimento com o Estado afetado.

Na fase “A situação e sua compreensão”, sublinha-se o estudo do terreno que deve analisar a área afetada e o tipo de desastre, identificar riscos de contaminação NBQR e obstáculos à progressão de equipes e avaliar o espaço disponível para posicionamento da estrutura de Apoio de Serviços ao Combate e do PC. Além disso, é importante compreender os aspectos psicossociais (religião, etnia e cultura da população local) e sua atitude em relação à Força Conjunta, a fim de adequar as ações de resposta.

Na ótica do autor, dois itens do PPC devem ser substituídos. O estudo das forças inimigas deve dar lugar ao estudo da segurança local e da possibilidade de mudança da conjuntura, que condicionarão os requisitos de proteção da Força Conjunta. A comparação de poderes combatentes deve ser trocada pela Avaliação e Análise de Necessidades, que consiste em comparar as necessidades e as capacidades disponíveis, visando às lacunas humanitárias.

Dada a importância da coordenação entre os atores numa OpHum, no aspecto do comando e controle buscam-se ferramentas para compartilhamento de informações, tais como o site “*ReliefWeb*” e o aplicativo HKiosk. Portanto, faz-se mister integrar os sistemas de comunicação da Força Conjunta com os demais atores. A coordenação é complementada pela adoção de centros de coordenação, tais como o OSOCC e a célula UN-CMCoord, específica para interação entre civis e militares, o C<sup>3</sup>M na Força Conjunta e o intercâmbio de OLig.

Dada a ausência de forças inimigas, a fase “Possibilidades do inimigo, linhas de ação e confronto” tende a estar restrita aos itens atinentes às LA, que devem integrar, sincronizar e implementar as ações das agências componentes da Força Conjunta, considerando as atividades das demais agências que fazem parte do esforço humanitário. Para

tal, podem ser considerados os tipos de atividades, o local das Áreas de Apoio Logístico (no mar ou na terra) e o faseamento, que pode ser dividido em: Estabilização (esforços emergenciais), Reconstrução (além das atividades de assistência inclui a preparação da transição), Transição (passagem gradativa da responsabilidade das atividades) e Regresso.

A análise da atuação dos EUA na Operação UR permitiu identificar, na prática, alguns dos aspectos abordados na teoria, dentre os quais destacam-se: a complementaridade das atividades militares, haja vista a designação da USAID como líder do esforço estadunidense, cabendo à FTC-Haiti o provimento do apoio; a importância de um enunciado preciso da missão quanto às possibilidades de apoio; a relevância de uma avaliação inicial dos desastres por uma equipe qualificada para subsidiar a decisão pelo emprego da estrutura militar e pelos apoios a serem ofertados; o mérito dos aeroportos e dos portos para as ações da Força Conjunta; o caráter dinâmico da lacuna humanitária, que pode levar uma operação a abranger mais de um tipo de OpHum, fato que reflete no dimensionamento dos meios durante o planejamento; a importância do planejamento da transição da responsabilidade para as agências civis e para o governo local; o mérito do estabelecimento de centros de coordenação que englobem os OLig dos atores presentes; e a relevância da integração dos sistemas de comunicação da Força Conjunta com os sistemas dos demais atores presentes.

## 4 CONCLUSÃO

Crises internacionais difusas, com maior frequência e menor intensidade, se apresentam como uma nova realidade de ameaça à instabilidade internacional no século XXI. Tal aspecto levou grandes estrategistas navais, como Ken Booth, Erik Grove e Geoffrey Till, bem como os EUA, a repensarem a configuração do Poder Naval que, de forma balanceada, deve ter capacidade para atuar tanto “no mar” quanto “a partir do mar”, abrangendo, assim, todo o espectro das operações militares e os locais onde as crises serão combatidas: o litoral. Assim, o emprego do Poder Naval tende a permanecer no litoral, assumindo uma crescente demanda de tarefas variáveis. Nesse contexto, as questões humanitárias, fruto do crescente risco de desastres naturais e artificiais causados pela combinação de alterações climáticas, pobreza e ocupação desorganizada dos espaços urbanos, aparecem como uma das mais prováveis reivindicações do século XXI, fato que coloca as OpHum em posição de destaque. Destarte, faz-se mister que o Estado brasileiro esteja preparado para atender a solicitações de assistência humanitária no seu entorno estratégico.

A pesquisa consistiu de dois capítulos de conteúdo e o presente capítulo onde são apresentadas as conclusões. No primeiro capítulo, foram analisadas algumas concepções teóricas e documentos nacionais que condicionam o emprego do Poder Naval e apontam para a necessidade deste ser dotado de capacidade para apoiar a condução de OpHum.

Constatou-se que o crescente anseio brasileiro por incrementar a sua influência e projeção no cenário internacional faz das OpHum um importante instrumento de cooperação, estando esta alinhada às ambições da Política Externa brasileira. Tal importância fica patente nos documentos nacionais de alto nível, a PND e a END, que alertam para a necessidade de preparo das Forças Armadas para o seu emprego em OpHum, com destaque dado à MB, que deve dispor de meios navais, aeronavais e de Fuzileiros Navais em permanente condição de pronto emprego para cumprir, dentre outras tarefas, a projeção do Poder Naval, que oferece

relevante capacidade de apoio à condução de OpHum. Portanto, visando a prover uma resposta rápida e consistente, o Poder Naval deve manter sua capacidade expedicionária e suas características intrínsecas, habilitando o Conjugado Anfíbio como vetor inicial do apoio das Forças Armadas à condução de OpHum.

A participação efetiva do Brasil em respostas humanitárias no seu entorno estratégico favorece a construção de confiança mútua e o desenvolvimento da dissuasão, que colaboram com a teoria de Defesa da Amazônia Azul, na sua camada mais externa, uma vez que tais ações podem influenciar positivamente os países do entorno estratégico brasileiro em relação à nossa causa.

Fruto das demandas apresentadas pelos documentos citados acima e buscando um alinhamento com a tendência apontada pelos estrategistas navais e pelos EUA, foi criado, em 2014, o quinto tipo de OpAnf da MB, a Projeção Anfíbia, que permite o emprego do Poder Naval para apoiar OpHum que podem ser destinadas tanto para fornecer resposta a desastres naturais ou artificiais quanto para mitigar problemas humanitários causados por uma outra operação. Esta possibilidade de emprego, conjugada com a possibilidade de alteração nos aspectos relacionados ao nível de segurança local, alteram o conceito, previsto na DBM, de emprego das OpHum apenas em ambientes permissivos, ampliando para todos os tipos de ambientes operacionais, ou seja, desde permissivo até hostil.

Destarte, conclui-se que se faz necessário corrigir duas definições na DBM. Inicialmente, a definição de OpAnf, que atualmente abrange apenas ambientes hostis e potencialmente hostis, deve permitir, também, a condução de operações em ambientes permissivos, para abarcar as Projeções Anfíbias para apoio a OpHum. Por outro lado, a definição de OpHum está restrita a ambientes permissivos. Portanto, sugere-se que em ambas as definições não seja feita distinção do tipo de ambiente operacional.

Uma vez destacada a importância das OpHum nos dias atuais, o segundo capítulo do desenvolvimento investigou alguns conceitos básicos sobre OpHum julgados mais importantes, apresentou as principais especificidades e as adaptações no Exame de Situação do PPC no contexto de OpHum, bem como ratificou, à luz da atuação dos EUA na Operação UR, algumas das especificidades apresentadas na parte teórica.

No que diz respeito aos conceitos básicos, ressalta-se que há uma carência de padronização, no âmbito nacional, da terminologia e da abrangência das ações de resposta a um desastre, sendo sugerida a adoção da expressão “assistência humanitária”, concebida como uma ajuda imediata, com duração limitada e destinada a salvar vidas e aliviar o sofrimento humano, não abrangendo atividades que visam a um desenvolvimento estrutural.

A maior parte das fases que compõem o Exame de Situação devem adotar abordagens e análises específicas no contexto das OpHum. Na “Análise da missão e considerações preliminares”, a principal especificidade reside na essência complementar do emprego das Forças Armadas em apoio a OpHum, ou seja, deve ser utilizado quando não há alternativa civil compatível. Logo, mesmo que haja preponderância de meios militares, a liderança do esforço brasileiro deve ser atribuída a outra agência. Tal postura está em sintonia com o estabelecido nas “Diretrizes de Oslo”. Além disso, ainda de acordo com a citada Diretriz, a estrutura militar deve ser, prioritariamente, empregada em atividades com pouco ou nenhum contato com a população afetada, tais como as Assistências Indiretas e Suporte de Infraestrutura. Porém, o principal destaque desta fase é o enunciado da missão, que deve permitir uma compreensão precisa, por parte das agências que participam do esforço de resposta, sobre as tarefas e capacidades de apoio da Força Conjunta, que devem respeitar os acordos bilaterais ou memorandos de entendimento celebrados com o Estado afetado.

Na fase “A situação e sua compreensão”, dois itens merecem distinção: o estudo do terreno e os aspectos psicossociais. O estudo do terreno analisa a área afetada e o tipo de

desastre, identifica riscos de contaminação NBQR e escombros que dificultam a progressão dos esforços humanitários e avalia a disponibilidade de locais para instalação da estrutura de Apoio de Serviços ao Combate e do PC. Os aspectos psicossociais buscam avaliar aspectos religiosos, étnicos e culturais da localidade afetada e sua conduta ante a Força Conjunta, com o intuito de permitir a customização das ações de resposta.

Outro item importante é a capacidade de compartilhar informações entre os atores presentes. Para tal, no âmbito do comando e controle, faz-se mister utilizar ferramentas abertas como o site “*ReliefWeb*” e o aplicativo HKiosk. Soma-se a isso, o estabelecimento de centros de coordenação, tais como o OSOCC e sua célula UN-CMCoord, específica para interação entre civis e militares, o C<sup>3</sup>M na estrutura da Força Conjunta e o intercâmbio de OLig nestes centros. Além disso, faz-se necessário integrar o sistema de comunicação da Força Conjunta com os demais atores.

Fruto da ausência de forças inimigas, foram identificadas algumas adaptações no PPC para permitir seu emprego em OpHum. Em vez de estudar as forças inimigas, deve-se avaliar a segurança local e a possibilidade de mudança do seu *status quo* e seus reflexos nos requisitos de proteção da Força Conjunta. A comparação de poderes combatentes deve ser substituída pela Avaliação e Análise de Necessidades, que ao comparar as necessidades e as capacidades disponíveis, identifica as lacunas humanitárias, que direcionam as ações de apoio da Força Conjunta. Além disso, a fase “Possibilidades do inimigo, linhas de ação e confronto” fica limitada aos aspectos relativos às LA, que devem integrar, sincronizar e implementar as ações das agências componentes da Força Conjunta, além de conjugar com as atividades das demais agências. Para tal, pode adotar o seguinte faseamento: Estabilização (esforços emergenciais), Reconstrução (atividades de assistência e preparação da transição), Transição (passagem gradativa da responsabilidade das atividades) e Regresso.

A análise da atuação dos EUA na Operação UR foi importante para ratificar alguns dos aspectos abordados na teoria, destacando-se, dentre outros, o caráter complementar das atividades militares, a importância do enunciado da missão quanto às possibilidades de apoio, o caráter dinâmico da lacuna humanitária que reflete no dimensionamento dos meios durante o planejamento e a importância do planejamento da transição da responsabilidade das atividades conduzidas pela Força Conjunta para outros atores, tão logo seja possível.

A questão de estudo formulada foi: o Exame de Situação do PPC adotado no âmbito do MD brasileiro é apropriado para o planejamento do emprego de Forças Conjuntas em apoio a OpHum? As conclusões supracitadas permitem responder ao questionamento apresentado e endossar a hipótese formulada, qual seja, que o Exame de Situação do PPC necessitaria de adaptações para ser considerado apropriado ao planejamento de uma OpHum.

Não obstante a conclusão da presente pesquisa e diante da expectativa de acréscimo das demandas por assistência humanitária, que se apresentam como uma das mais prováveis formas de emprego da estrutura militar no século XXI, é relevante pontuar a necessidade de dar sequência aos estudos, com o intuito de: elaborar um manual específico que verse sobre o planejamento e emprego de Forças Conjuntas ou Combinadas em OpHum, analisar a atual capacidade do Poder Naval em apoiar OpHum e avaliar quais são os meios (navais, de fuzileiros navais e aeronavais) mais indicados para o tipo de operação em lide. Além disso, julga-se importante elaborar planos operacionais que contemplem a hipótese de desastres naturais ou artificiais de início repentino no entorno estratégico brasileiro.

Por fim, a presente pesquisa de certo contribuirá para a prontificação do Poder Naval brasileiro para melhor atender às demandas dos interesses nacionais, seja diretamente por meio da cooperação com Estados no entorno estratégico brasileiro, seja indiretamente contribuindo com a Defesa da Amazônia Azul.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. **Defesa nacional e pensamento estratégico brasileiro**. Revista Política Hoje, Pernambuco, v. 21, n. 2, p. 330-348, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3782/3086>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

ABIQUIM, **Manual para atendimento a emergências com produtos perigosos**. São Paulo. 2014.

BEAMON, B.M.; BALCIK, B. **Performance Measurement in Humanitarian Relief Chains**. The International Journal of Public Sector Management. v.21, n.1, p. 4-25, 2008. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/09513550810846087>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais. Publicação CGCFN 0-1. **Manual de Fundamentos de Fuzileiros Navais**. Rio de Janeiro, 2013a.

\_\_\_\_\_. Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais. Publicação CGCFN 1-13. **Manual de Operações Humanitárias dos Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais**. Rio de Janeiro, 2008a.

\_\_\_\_\_. Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais. Publicação CGCFN-33. **Manual de Operações do Componente de Apoio de Serviços ao Combate dos Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais**. Rio de Janeiro, 2008b.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **Doutrina Básica da Marinha – DBM**. 2. rev. Brasília, DF, 2014a.

BRASIL. Estado-Maior do Exército. Publicação EB20-MF-10.102. **Doutrina Militar Terrestre**. Brasília, D.F., 2014b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Publicação MD30-M-01. **Doutrina de Operações Conjuntas**. 2º Volume. Brasília, DF, 2011a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Publicação MD35-G-01. **Glossário das Forças Armadas**. 5 ed. Brasília, DF, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Publicação MD33-M-12. **Operações Interagências**. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanço 2006-2010 da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome**. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <<http://cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Decreto nº 373, de 25 de setembro de 2013b. **Estratégia Nacional de Defesa**. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Decreto nº 373, de 25 de setembro de 2013c. **Política Nacional de Defesa**. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2017.

Center of Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). EMDAT: Emergency Events Database. Disponível em: <<http://www.emdat.be/>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

FERREIRA, Renato Rangel. **Operações Anfíbias no século XXII**. Palestra ministrada para o Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores em 6 jun. 2017. Rio de Janeiro, 2017.

\_\_\_\_\_. Projeção Anfíbia: reforçando a presença do Poder Naval no Atlântico Sul. **Âncoras e Fuzis**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 9-15, dez. 2014.

FIORI, JOSÉ LUIS. **O Brasil e seu Entorno Estratégico na Primeira Década do Século XXI**. In: Sader, Emir. (Org.) 10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. p. 31-51. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/bibliografia%20disciplinas%20pos-graduacao/bernardo%20mancano%20fernandes/10\\_ano\\_governos.pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/bibliografia%20disciplinas%20pos-graduacao/bernardo%20mancano%20fernandes/10_ano_governos.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2017.

GROVE, Eric. **The future of sea power**. Annapolis: Naval Institute Press, 1990.

KOCH, Mitchell T. **HA/DR Lessons Learned**. 2011. 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Naval War College, Newport, 2011. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a546338.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Manual do candidato – Política Internacional**. 2 ed. FUNAG, 2012. p. 77-123.

RAND Corporation. **The U.S. Military Response to the 2010 Haiti Earthquake**. Considerations for Army Leaders. Califórnia, out. 2013. Disponível em: <[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR304.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR304.html)>. Acesso em: 25 mai. 2017.

SCHMITZ, G. O.; BEZERRA LIMA, J. B.; SOMAIO, Alan. Assistência Humanitária Internacional: uma Análise da Experiência Brasileira Recente (2007-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 4, out/dez. 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_internacional/101129\\_boletim\\_internacional04.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/101129_boletim_internacional04.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2017.

TAULOIS, Pedro Luiz Gueiros. A estratégia Antiacesso/Negação de Área (A2/AD). **Âncoras e Fuzis**. Rio de Janeiro, n. 45, p. 28-32. dez. 2014.

TILL, Geoffrey. **Seapower: A guide for the Twenty-First Century**. 2<sup>nd</sup> ed. London: Routledge, 2009. 409 p.

UNITED NATIONS. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. **Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defense Assets In Disaster Relief**. 1.1 rev. Genebra, 2007. Disponível em: <[https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oslo%20Guidelines%20ENGLISH%20\(November%202007\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oslo%20Guidelines%20ENGLISH%20(November%202007).pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. **Humanitarian Civil-Military Coordination. A Guide for the Military**, v. 1.0. Genebra, 2014a. Disponível em: <<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/UN%20OCHA%20Guide%20for%20the%20Military%20v%201.0.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. **On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC) Guidelines**. Genebra, 2014b. Disponível em: <[https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/2014%20OSOCC%20Guidelines\\_FINAL.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/2014%20OSOCC%20Guidelines_FINAL.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2017.

UNITED NATIONS. Rio+20 O futuro que queremos. **Fatos sobre Desastres**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/desastres.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

UNITED NATIONS. United Nations International Strategy for Disaster Reduction. **Terminology on Disaster Risk Reduction**. Genebra, 2009. Disponível em: <[https://http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyEnglish.pdf](https://http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2017.

UNITED STATES. Department of Defense. Joint Publication 3-29. **Foreign Humanitarian Assistance Washington**. DC, 2014a. Disponível em: <[http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp3\\_29.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_29.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Department of Defense. Joint Publication 5-0. **Joint Operating Planning**. DC, 2011a. Disponível em: <[http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp5\\_0.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp5_0.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Department of Defense. **Support to Foreign Disaster Relief**. Handbook for JTF Commanders and Below. DC, 2011b. Disponível em: <<https://fas.org/irp/doddir/dod/disaster.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2017.

UNITED STATES. Department of the Navy. **From the sea: preparing the naval service for the 21<sup>st</sup> century**. Washington, D.C., 1992. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a338570.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Department of the Navy. **Naval Operations Concept**. Washington, D.C., 2010. Disponível em: <<https://www.uscg.mil/history/docs/2010NOC.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

UNITED STATES. Marine Corps. **Amphibious Operations in the 21<sup>st</sup> Century**. Washington, D.C., 2009a. Disponível em: <[http://www.quantico.usmc.mil/MCBQ%20PAO%20Press%20Releases/090430%20CDI%20Docs/CDI\\_AmphibOps21stCent.pdf](http://www.quantico.usmc.mil/MCBQ%20PAO%20Press%20Releases/090430%20CDI%20Docs/CDI_AmphibOps21stCent.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Marine Corps. **Expeditionary Force 21**. Forward and Ready: Now and in the Future. Washington, DC, 2014b. Disponível em: <[http://www.mccdc.marines.mil/Portals/172/Docs/MCCDC/EF21/EF21\\_USMC\\_Capstone\\_Concept.pdf](http://www.mccdc.marines.mil/Portals/172/Docs/MCCDC/EF21/EF21_USMC_Capstone_Concept.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2017.

UNITED STATES. U.S. Naval Institute. **Marine Corps Amphibious Operations 2000 – 2009**. Washington, D.C., 2009b. Disponível em: <<https://blog.usni.org/posts/2009/05/25/amphibious-operations-2000-2009>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

UNITED STATES. U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute. **Stability Operations in Haiti 2010: A Case Study**. Carlisle, 2016. Disponível em: <<http://pksoi.armywarcollege.edu/default/assets/File/Unified%20Response%20Haiti%20Case%20Study.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2017.

VAN WASSENHOVE, L. N. Humanitarian Aid Logistics: Supply Chain Management in High Gear. **The Journal of the Operational Research Society**, v. 57, n. 5, p. 475, 2006. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/8b82/2c05d15a366b6daa08c806a62ed37e17c9cb.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

WINN, Timothy J. **Analysis of the Navy's Humanitarian Assistance and Disaster Relief Program Performance**. 2014. 86 f. Dissertação de Mestrado – Naval Postgraduate School, Monterey, 2014. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a620786.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

## APÊNDICE A



GRÁFICO 1 - Registro de desastres naturais nos continentes africano e americano  
Fonte: CRED, 2017.

## ANEXO A

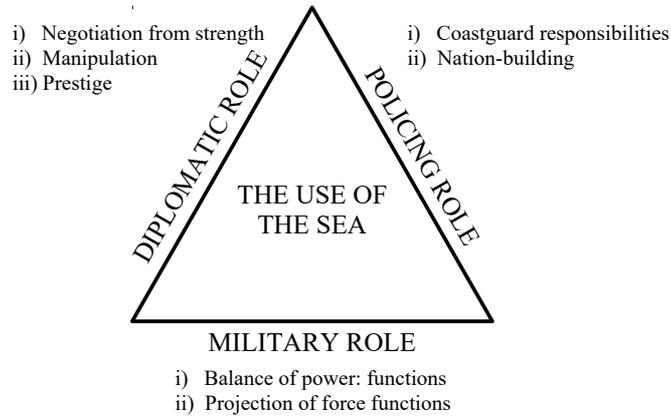


FIGURA 1 - O Triângulo do uso do mar.  
 Fonte: Booth, 1977, p. 16.

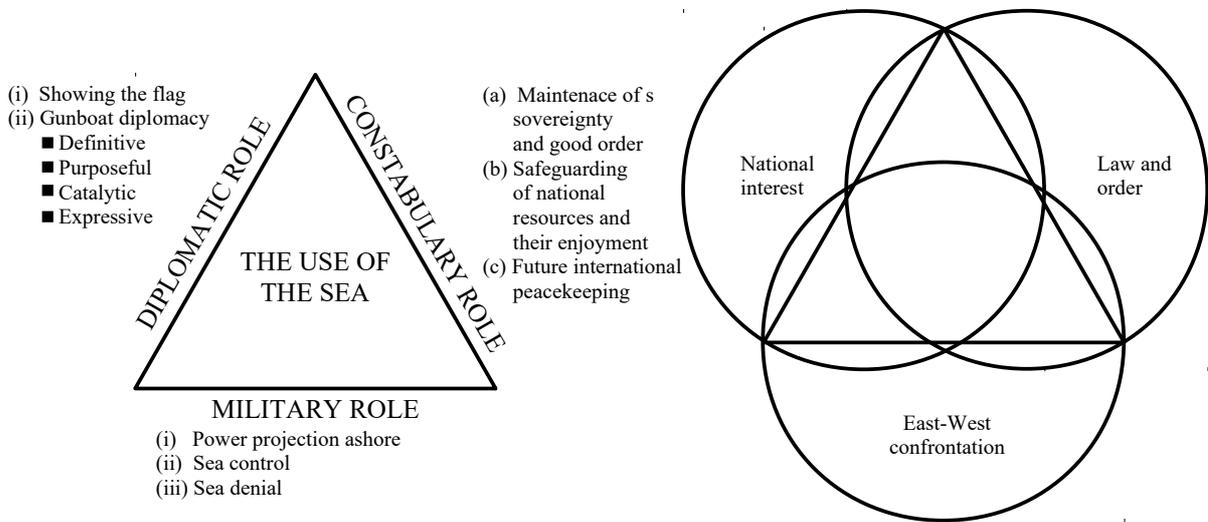


FIGURA 2 – O primeiro e o segundo triângulos do uso do mar.  
 Fonte: Grove, 1990, p. 234-236.

## ANEXO B

### FERRAMENTAS DE COORDENAÇÃO NO NÍVEL OPERACIONAL DA ONU

A ONU adota as seguintes ferramentas de coordenação no nível operacional (UN, 2007; UN, 2014a; UN, 2014b; e USA, 2014a):

a) Coordenador Residente (RC, sigla em inglês), é o chefe da Equipe da ONU no país, que abrange todos os programas, fundos e agências da ONU que são destinados ao desenvolvimento do Estado;

b) Equipe de Gestão de Desastres (DMT, sigla em inglês), estruturada pelo Coordenador Residente de Emergência para elaborar um plano de gestão de desastres para assegurar uma resposta rápida e eficaz pelo sistema das Nações Unidas;

c) Coordenador Humanitário (HC, sigla em inglês), trata-se do RC ou outro membro da ONU, que é designado quando da ocorrência de um desastre. Serve de elo entre os níveis global e operacional de assistência humanitária e coordena o esforço da ONU;

d) Equipe Humanitária no País (HCT, sigla em inglês): presidida pelo HC, reúne todas as principais organizações humanitárias presentes no Estado – agências da ONU, Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e ONG;

e) Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, sigla em inglês), que a partir de 1998, assumiu a coordenação de todas as ações de assistência humanitária. Dispõe da seguinte estrutura:

- Equipe de Avaliação e Coordenação de Desastres (UNDAC, sigla em inglês), que desloca-se rapidamente (entre 12 e 48h) para colaborar com as autoridades nacionais na avaliação inicial e coordenação dos esforços humanitários que forem ofertados;

- Grupo Assessor Internacional em Busca e Resgate (INSARAG, sigla em inglês), composto por equipes internacionais de busca e resgate que apoiam e assessoram as equipes do país afetado;

- Centro de Operação Humanitária (HOC, sigla em inglês), uma estrutura internacional e interagências, estabelecida pelo Estado afetado ou pela ONU, que coordena a estratégia global de resposta a um desastre, buscando a unidade de esforço entre todos os participantes;

- Centro de Coordenação de Operações no Local (OSOCC, sigla em inglês), um espaço físico estabelecido pela UNDAC no Estado afetado para coordenar a assistência internacional, de acordo com a estratégia global estabelecida pelo HOC. Funciona como elo entre os esforços internacionais e o Estado afetado;

- Coordenação humanitária civil-militar (UN-CMCoord, sigla em inglês), uma célula, dentro da estrutura do OSOCC, dedicada a facilitar a interação entre atores civis e militares, onde é coordenado o emprego da capacidade militar disponível nas lacunas humanitárias identificadas; e

- Serviço Aéreo Humanitário das Nações Unidas (UNHAS, sigla em inglês), operado pelo Programa Alimentar Mundial para fornecer transporte aéreo seguro e confiável durante desastres.

## ANEXO C

### TIPOS DE OPERAÇÕES HUMANITÁRIAS

Os EUA adotam os seguintes tipos de OpHum (USA, 2014a):

- Alívio a desastres - consiste na assistência imediata para mitigar o sofrimento das vítimas e salvar vidas, evitar a destruição de propriedades, fornecer abrigos e alimentos, prover cuidados médicos, desobstruir vias e efetuar reparos de estruturas básicas de saneamento. Prevalecem, normalmente, o apoio de transporte e os serviços de engenharia;

- Suporte a Civis Deslocados ou Refugiados - abrange às atividades de assistência e proteção de civis deslocados<sup>38</sup> ou refugiados<sup>39</sup>. Assim, geralmente, cabem às Forças Armadas realizar atividades de organização e segurança de campos de deslocados/refugiados (administrados pela ONU ou ONG), construção de abrigos e suporte médico;

- Segurança - compreende atividades para prover condições de segurança para a oferta de assistência pelas demais agências presentes, tais como: proteção de áreas para armazenamento de doações e escolta de comboios e de pessoal que prestam assistência;

- Assistência técnica e suporte - englobam atividades mais técnicas, como restauração de comunicações, gestão e distribuição de suprimentos, operações aeroportuárias, busca e salvamento, desminagem humanitária ou desativação de explosivo improvisado; e

- Gerenciamento de Emergências Nucleares, Biológicas, Químicas e Radiológicas (NBQR) - os desastres podem ocasionar danos estruturais a instalações industriais que possuem produtos perigosos<sup>40</sup> (principalmente radiológicos e químicos), acarretando a liberação desses produtos na atmosfera. Assim, o Gerenciamento de

---

<sup>38</sup> Deslocados: pessoas ou grupos de pessoas comprometidas a fugir de seus domicílios ou locais em que residem habitualmente, de maneira súbita e imprevista, em consequência de conflitos armados, tensões internas, violações massivas dos direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem, e que não atravessaram uma fronteira reconhecida internacionalmente (BRASIL, 2015).

<sup>39</sup> Refugiados: São pessoas que tiveram que deixar ou permanecer fora do seu país ou cruzar uma fronteira reconhecida, pelo fato de que a sua vida e a sua liberdade se encontravam ameaçadas em virtude de um conflito armado (BRASIL, 2015).

<sup>40</sup> Produtos perigosos: são produtos de origem química, biológica ou radiológica que apresentam um risco potencial à vida, à saúde e ao meio ambiente, em caso de vazamento (ABIQUIM, 2014).

Emergências NBQR abarca atividades como: proteção de nacionais (militares, servidores e civis que prestam assistência humanitária) e demais pessoas nos locais afetados (caso seja possível), Reconhecimento NBQR (identificação dos agentes NBQR presentes e delimitação e sinalização de áreas contaminadas), Descontaminação NBQR<sup>41</sup>, busca e salvamento em áreas contaminadas (junto de elementos especializados nesta atividade), coleta de amostras (para permitir uma análise forense dos riscos presentes) e resgate de materiais perigosos.

---

<sup>41</sup> Descontaminação: processo para absorver, destruir, neutralizar, tornar inofensivos ou remover agentes químicos, radiológicos ou biológicos (BRASIL, 2015).