

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (T) Nádia Xavier Moreira

COORDENAÇÃO INTERAGÊNCIAS EM DEBATE:
UMA ANÁLISE DO RELACIONAMENTO DA EQUIPE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA
MARINHA E AGÊNCIAS ENVOLVIDAS NA RESPOSTA A DESASTRES NATURAIS
NO BRASIL
O CASO DE NOVA FRIBURGO

Rio de Janeiro

2016

CC (T) Nádía Xavier Moreira

COORDENAÇÃO INTERAGÊNCIAS EM DEBATE:
UMA ANÁLISE DO RELACIONAMENTO DA EQUIPE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA
MARINHA E AGÊNCIAS ENVOLVIDAS NA RESPOSTA A DESASTRES NATURAIS
NO BRASIL
O CASO DE NOVA FRIBURGO

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso Superior.

Orientador: CF Souza Junior

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2016

AGRADECIMENTOS

À Deus, por sua presença constante no decorrer de mais essa caminhada.

Ao meu esposo Thiago, companheiro e amigo, pelo apoio e compreensão sempre demonstrados, por assumir à noite e aos finais de semana todo cuidado com nossas filhas para que eu pudesse me dedicar ao curso. Pelas contribuições afetas à doutrina militar e à teoria das relações interorganizacionais.

Às minhas filhas Carolina, Mariana e Isabela, por me estimularem cotidianamente a buscar um aprimoramento pessoal e profissional, tornando-me uma pessoa melhor e uma mulher mais sábia.

Ao meu orientador, CF Souza Júnior, pela disponibilidade sempre encontrada e pelas pertinentes contribuições na ocasião da análise da matriz analítica, as quais se mostraram fundamentais à delimitação do objeto desse estudo.

Ao Comando da Diretoria de Assistência Social da Marinha, por valorizar e apoiar o aprimoramento profissional do seu pessoal, aspecto fundamental ao êxito dessa jornada.

Aos profissionais que se dispuseram a participar deste estudo, contribuindo com informações necessárias à sua realização.

Sobradinho

*O homem chega e já desfaz a natureza
Tira gente, põe represa, diz que tudo vai mudar
O São Francisco, lá pra cima da Bahia
Diz que dia, menos dia, vai subir bem devagar
E passo a passo, vai cumprindo a profecia
Do beato que dizia que o sertão ia alagar*

*O sertão vai virar mar, dá no coração
O medo que algum dia o mar também vire sertão
Vai virar mar, dá no coração
O medo que algum dia o mar também vire sertão*

*Adeus Remanso, Casa Nova, Sento Sé
Adeus Pilão Arcado, vem o rio de engolir
Debaixo d'água, lá se vai a vida inteira
Por cima da cachoeira, o Gaiola vai sumi
Vai ter barragem no salto do Sobradinho
E o povo vai se embora com medo de se afogar*

*O sertão vai virar mar, dá no coração
O medo que algum dia o mar também vire sertão
Vai virar mar, dá no coração
O medo que algum dia o mar também vire sertão*

*Remanso, Casa-Nova, Santo-sé, Pilão Arcado
Sobradinho
Adeus,adeus!*

(Sá e Guarabyra)

RESUMO

Estudo sobre o relacionamento entre a Equipe de Assistência Social da Marinha do Brasil e as principais agências envolvidas na Operação Serrana, especificamente em Nova Friburgo. Desastre e relações interagências constituem as categorias centrais desse estudo. Trata-se de um estudo com uma abordagem metodológica de cunho qualitativa. Os sujeitos da pesquisa são três assistentes sociais e um bacharel em direito que compuseram as duas Equipes de Assistência Social da Marinha do Brasil, em atendimento às vítimas da família naval no desastre de Nova Friburgo. Utilizou-se como instrumento de coleta de dados um questionário com perguntas abertas e a análise documental. Os resultados do estudo apontaram que a intenção inicial da MB, ao deslocar essa equipe para Nova Friburgo, era atender a família naval da área vitimada pelo desastre. Entretanto, dada a magnitude da catástrofe e a confiança depositada pela sociedade local na MB, esses profissionais passaram a estabelecer relações com organizações civis, principalmente entidades religiosas e alguns órgãos da municipalidade. Tais relações foram realizadas com o objetivo principal de executar um trabalho colaborativo, visando à organização e à distribuição de donativos, não somente para o pessoal da MB, mas para todos os afetados. Sobressaiu-se, nesse sentido, a demanda pela função logística de transporte. Os resultados do estudo indicaram também que ocorreu o nível mais elementar de colaboração interagência entre a EAS da MB e essas organizações: a minimização dos conflitos, pois os vetores envolvidos nesse trabalho de distribuição de donativos planejaram suas ações com independência, reunindo-se somente para ajustar procedimentos, com vistas à redução de interferências mútuas. No que se refere às dificuldades encontradas pela EAS em tais relacionamentos, o estudo identificou que estavam vinculadas ao ambiente de incerteza que permeia os desastres, bem como à ausência de um planejamento prévio no município para lidar com essas situações. No tocante ao aprendizado, em termos de relacionamento interorganizacional, o estudo identificou que a participação dos profissionais nesse tipo de operação contribuiu à ampliação do seu entendimento acerca da importância da construção de redes, do compartilhamento de boas práticas entre as organizações, da articulação de diferentes conhecimentos para que somem e se multipliquem àqueles já existentes para enfrentamento dos desastres. Acredita-se que tal aprendizado, se incorporado a prática desses profissionais e multiplicado, contribuirá para uma melhor preparação e atuação dessas equipes em ocasiões futuras.

Palavras-chave: Desastre, Relações interagências, Assistência social, Marinha do Brasil.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|---|
| ABDN | – Atlas Brasileiro de Desastre Naturais |
| CNM | – Confederação Nacional dos Municípios |
| DASM | – Diretoria de Assistência Social da Marinha |
| DBM | – Doutrina Básica da Marinha |
| DGPM | – Diretoria Geral de Pessoal da Marinha |
| DMD | – Doutrina Militar de Defesa |
| EAS | – Equipe de Assistência Social |
| EB | – Exército Brasileiro |
| ECP | – Estado de Calamidade Pública |
| EUA | – Estados Unidos |
| FAB | – Força Aérea Brasileira |
| FFAA | – Forças Armadas |
| FIOCRUZ | – Fundação Oswaldo Cruz |
| HCamp | – Hospital de Campanha |
| HNMD | – Hospital Naval Marcílio Dias |
| LOAS | – Lei Orgânica da Assistência Social |
| MB | – Marinha do Brasil |
| MD | – Ministério da Defesa |
| MI | – Ministério da Integração Nacional |
| NEPED | – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Desastres |
| OM | – Organização Militar |
| ONGs | – Organizações Não Governamentais |
| PBMC | – Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas |
| RPC | – República Popular da China |
| SASM | – Serviço de Assistência Social da Marinha |
| SNPDC | – Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil |
| UFSCar | – Universidade Federal de São Carlos |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 DESASTRE – Um conceito multidimensional e multicausal | 10 |
| 3 COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL – Uma aproximação com o debate conceitual | 13 |
| 4 ATUAÇÃO DAS FFAA EM DESASTRE – Operação Serrana | 17 |
| 5 RELACIONAMENTO INTERORGANIZACIONAL EM ANÁLISE – o relacionamento da EAS da MB com outras agências na Operação Serrana | 21 |
| 6 CONCLUSÃO | 26 |
| REFERÊNCIAS | 30 |
| APÊNDICES | 33 |

1 INTRODUÇÃO

O acompanhamento e análise dos dados de desastres naturais no mundo e no Brasil indicam uma maior ocorrência desses fenômenos nas últimas décadas. Em anos mais recentes, o Japão, a República Popular da China (RPC), os Estados Unidos (EUA), as Filipinas, a Índia e a Indonésia foram os países mais atingidos por desastres como inundações, deslizamentos de terra, tempestades, terremotos, temperaturas extremas, tsunamis e furacões. Os episódios como o terremoto da China e do Haiti, nos anos de 2008 e 2010 respectivamente, o terremoto e o tsunami no Japão, em 2011, o tufão nas Filipinas, em 2013 evidenciam a magnitude e a gravidade de eventos dessa natureza¹.

No caso específico do Brasil, o Atlas Brasileiro de Desastre Naturais (ABDN, 2012) aponta que ocorreram, no período de 1990 a 2000, 31.909 desastres, dos quais 8.671 na década de 1990 e 23.238 na década de 2000, o que evidencia uma elevação de 73% no número de desastres em 10 anos. Os dados trazidos pelo ABDN também indicam que os desastres mais recorrentes no país são as estiagens, as secas, as inundações bruscas e alagamentos.

O estudo técnico desenvolvido pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2014), com dados da Defesa Civil, evidenciou que houve no Brasil, ao longo do período de 2003 a 2013, uma elevação dos atos administrativos de decretação municipal de situação de emergência (SE) e de estado de calamidade pública (ECP), reconhecidos através de portaria emitida pela Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional (SEDEC/MI). Nesse período, foram publicadas 18.391 portarias em 3.951 municípios do território nacional.

A SE se caracteriza por ser situação anormal, decretada em razão de desastre, que embora não excedendo a capacidade inicial de resposta do Município ou do Estado atingido, requer auxílio complementar para as ações de socorro e de recuperação. O ECP também é uma situação anormal, decretada em razão de desastre, contudo, dada a magnitude dos danos, requer auxílio direto e imediato do Estado ou da União para as ações de socorro e de

¹ Os tsunamis são ondas geradas por abalos sísmicos com grande energia. Originam-se em maremotos, nas erupções vulcânicas, nas explosões causadas por gases acumulados no subsolo do oceano, assim como também nos diversos tipos de movimentos das placas do fundo submarino. Já o furacão, é um ciclone tropical muito intenso, com ventos acima de 119 km/hora, girando no sentido horário no Hemisfério Sul e em sentido anti-horário no Hemisfério Norte ao redor de um centro de baixa pressão. Os furacões ganham nomes diferenciados de acordo com o lugar onde se formam. Eles são chamados de tufões no oeste do Pacífico, nas regiões do Japão, China, Coreia, Filipinas.

recuperação. (BRASIL, 2010)

A recorrência dos desastres vem impactando diretamente na vida humana, ocasionando um considerável número de pessoas desalojadas, desabrigadas, feridas, enfermas, mortas, dentre outros. Segundo a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ, 2014), apenas no ano de 2011 os desastres na serra fluminense somaram mais de 900 óbitos. As consequências materiais e financeiras também ocorrem e podem ser percebidas na destruição de instituições de saúde, educacionais, unidades habitacionais, infraestrutura pública etc. e no aumento dos gastos em ações de defesa civil. Ressalta-se que esses últimos passaram de pouco mais de R\$ 87 milhões, em 2004, para cerca de R\$ 1 bilhão e 926 milhões, em 2013. (CNM, 2014).

O documento elaborado pelo Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC, 2014) relaciona a ocorrência dos desastres a mudanças na temperatura média da Terra acima de 2°C. Esse fato vem ocasionando significativos desequilíbrios em ecossistemas fundamentais à sobrevivência da humanidade. Pois, à proporção que o planeta aquece, ocorrem também modificações nos padrões de chuva e temperatura e, conseqüentemente, eventos climáticos extremos como secas e chuvas intensas que podem gerar inundações, ondas de frio e de calor, tornam-se mais frequentes, com impactos importantes em todas as regiões do planeta.

O mesmo documento aponta que, além das mudanças climáticas, são fatores determinantes para a ocorrência dos desastres a pressão demográfica, o crescimento urbano desordenado, a pobreza, a migração rural, o baixo investimento em infraestrutura e serviços, e os problemas relacionados à governança com a coordenação intersetorial. Outros estudos que trataram dessa questão também evidenciaram tais aspectos. (VALENCIO e VALENCIO, 2011; QUARANTELLI, 2005)

A estrutura de comando e controle inerente das Forças Armadas (FFAA), aliada à sua capacidade de mobilização e logística, têm desempenhado um papel importante nos casos de desastre. No Brasil, a recorrência e a proporção tomada pelos desastres vêm ocasionando o frequente emprego das FFAA, notadamente em ações de resgate, de engenharia, de saúde e de assistência social às populações vitimadas. Os meios militares mais utilizados são as aeronaves usadas para o transporte de pessoal e itens de ajuda; a prestação de assistência médica, oferecida por meio de hospital de campanha e pessoal especializado; o emprego de pessoal perito, em Coordenação Civil-Militar e o levantamento de necessidades; e logística (ARAÚJO, 2013).

Esse cenário impõe às FFAA brasileiras o desafio e a necessidade de coordenarem

seus esforços colaborativos com outras agências, entendidas como “organização ou instituição com estrutura e competência formalmente constituídas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, nacional ou internacional.” (BRASIL, 2012, p.14-46). Portanto, o termo interagência, nesse cenário, refere-se à parceria e à união de esforços realizados pela FFAA com órgãos governamentais e não governamentais, com vistas a atingir objetivos voltados a responder aos problemas advindos de situações desencadeadas por desastres.

A Marinha do Brasil (MB) vem participando de esforços colaborativos com outras organizações em eventos dessa natureza, em conjunto com as demais Forças singulares. Destaca-se, em anos mais recentes, a participação da MB nas Operações Itajaí-Açu (Estado de Santa Catarina, 2008), Enchentes (Estados de Pernambuco e Alagoas, 2010) e Serrana (região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, 2011).

Nesse contexto, esse trabalho tem como objetivo explicar como ocorreu o relacionamento entre a Equipe de Assistência Social (EAS) da MB e as principais agências envolvidas na Operação Serrana, especificamente em Nova Friburgo. A opção de limitar a análise do estudo na área da assistência social e nessa cidade justifica-se pelos seguintes fatores: o papel fundamental assumido pela assistência social nas situações do impacto e do pós-impacto dos desastres; foi em Nova Friburgo a primeira e única ocasião em que uma EAS da MB participou de uma operação nesses moldes, a qual exigiu um relacionamento dessa equipe com outras agências; e, a atuação da EAS da MB, nessa operação, esteve circunscrita a essa localidade.

Acredita-se que as lições extraídas pela EAS da MB daquele evento podem contribuir para o aperfeiçoamento do apoio prestado pela Força nessas situações, bem como para o aprimoramento das diretrizes, normas e protocolos de atuação da assistência social da MB em desastres. Alia-se a esses aspectos, a possibilidade de que o conhecimento apreendido pela EAS da MB ofereça elementos para aperfeiçoamento dos profissionais que fazem parte do sistema de assistência social da MB.

Ademais, os resultados desse estudo também podem oferecer contributos para elaborações normativas singulares, a exemplo de um Manual de Operações Interagência da MB, nos moldes do que ocorre no Exército Brasileiro (EB).

As categorias-chaves desse trabalho são desastre e relação interagências. Além da legislação nacional que trata do fenômeno e da tipificação dos desastres, os referenciais teóricos que servirão de base para entendimento da primeira categoria estarão pautados no campo dos estudos da Sociologia dos Desastres, desenvolvidos no Brasil por pesquisadores

do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Desastres (NEPED) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

A segunda categoria do estudo estará pautada nas publicações do Ministério da Defesa (MD33-M-12, 2012) e do Exército Brasileiro (EB20-MC-10.201, 2013), que versam sobre a doutrina das FFAA em operações interagências. A análise da relação interagência também estará fundamentada nos pressupostos teóricos de Raza (2012) e Moynihan, (2005).

Trata-se de um estudo com uma abordagem metodológica de cunho qualitativo. Pode-se nomear essa pesquisa como descritiva, pois tem como objetivo descrever o comportamento de uma dada população. Para Gil (2008), as pesquisas descritivas têm como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis.

Nesse estudo, o questionário constituiu a principal fonte de coleta de dados. Eles foram aplicados junto a quatro profissionais (três assistentes sociais e um bacharel em direito) que compuseram as duas EAS da MB na Operação Serrana.

O trabalho está estruturado nas seguintes seções: 1 – Introdução; 2 – Desastre – um conceito multidimensional e multicausal; 3 – Coordenação interorganizacional – uma aproximação com o debate conceitual; 4 – Atuação das FFAA em desastre – Operação Serrana; 5 – Análise do relacionamento entre EAS da MB e as principais agências envolvida na Operação Serrana em Nova Friburgo. 6 – Conclusão.

2 DESASTRE – Um conceito multidimensional e multicausal

Para Valencio (2014), os estudos dos desastres são orientados por duas teorias distintas: a teoria dos *hazards* e a teoria dos desastres. A primeira, com um enfoque mais determinista, agrega várias áreas das chamadas ciências duras. Guiada por uma racionalidade técnica, essa teoria aborda os desastres como uma ameaça natural externa, originados de fenômenos geográficos, temporalmente delimitados. Dessa forma, ganham destaque nessa teoria os estudos de previsão, de monitoramentos, bem como as análises dos mecanismos e das probabilidades da eclosão dos eventos físicos, entendidos como causadores dos desastres.

Já a teoria dos desastres vincula-se ao campo disciplinar sociológico e trata a questão como um tipo específico de problema social. Essa teoria parte do entendimento de que as catástrofes, mesmo quando qualificadas como naturais, são primeiramente e, antes de tudo, fenômenos de caráter social, o que é evidenciado por meio da sua frequente ocorrência

em localidades específicas, com impactos regulares e previsíveis.

Tal fato demonstra que há fatores sociopolíticos na persistência e nos desdobramentos desses acontecimentos. Percebe-se, assim, que as duas teorias abordam o fenômeno sob ponto de vista diferenciados:

enquanto no desastre entendido como acontecimento físico focam-se nas ameaças naturais, tais como chuvas, terremotos, tsunamis e o tipo de providência que se tomará será em relação à previsão a tais ameaças, no desastre entendido como construção social, o foco é na sociedade e as medidas para amenizar os desastres dirão respeito essencialmente às pessoas e seus lugares (SIENA, 2012, p. 48).

Entender os desastres sob o ponto de vista social, implica considerar o conceito de vulnerabilidade, o qual, segundo Watts e Bolhe (1993), é composto por três riscos: o primeiro, de ser exposto às situações de crise; o segundo, de não ter os recursos necessários para enfrentamento da situação; e, o terceiro, de sofrer consequências negativas após a exposição às crises. Adensando esse debate, Marandola Jr e D'Antona (2014) entendem o risco como a probabilidade de ocorrência do perigo, e, este último como a concretização do fato, do evento em si. Nessa perspectiva, um desastre implica a realização de um risco.

Portanto, as coletividades com maior vulnerabilidade são aquelas que se encontram mais expostas a riscos e, ato contínuo, a situações de desastres, pois suas condições sociodemográficas (arranjo familiar, identidade de gênero, condições migratórias, chefia etc.), sociais (insegurança, pobreza, desproteção, acesso aos serviços públicos etc.), ambientais (residência em áreas de risco, com barreiras geográficas), dentre outras, comprometem sua capacidade de antecipação, de resistência e de reestabelecimento do impacto.

Contribuindo nessa discussão, Gilbert (1998) concebe que as diversas abordagens sobre o conceito de desastre poderiam ser agrupadas em três principais paradigmas: o primeiro, moldado no contexto americano da Guerra Fria, toma o desastre como replicação de um modelo de guerra; o segundo, trata o desastre como expressão social da vulnerabilidade; e o terceiro, entende o desastre como um estado de incertezas geradas pelas próprias instituições.

Para fins desse estudo destaca-se o primeiro paradigma, pois é ele que, ainda que esteja em revisão nos EUA e nos demais países desenvolvidos desde os anos de 1980, vem orientando as ações de defesa civil no Brasil, encontrando-se fortemente presente no discurso e nas práticas estatais brasileiras sobre os desastres, nomeando-os como naturais. (VALENCIO, 2014; SIENA, 2012). Vale observar que, ao se naturalizar os desastres, evitam-se questionamentos mais amplos sobre o processo sócio-histórico, através do qual se

desenrola a dinâmica socioespacial. Tal processo está no cerne dos danos e prejuízos a certas comunidades.

Tratar o desastre como uma espécie de guerra, implica considerar o acontecimento físico (as chuvas, a exemplo) como um agente externo (o inimigo) que causa impacto (uma desordem) sobre as comunidades humanas e frente a ele deve-se monitorar para controlar, dissuadi-lo e retornar ao estado de normalidade inicial. (GILBERT,1998).

O conceito de desastre adotado pelo Sistema Nacional de Proteção e a Defesa Civil (SINPEC) brasileiro e que orienta o planejamento de suas ações de prevenção, previsão e respostas a esse fenômeno concebe desastre como o “ resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.” (BRASIL, 2010).

Destaca-se que o SINPEC é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil; portanto, é esse marco conceitual que direciona a conduta das diversas agências que fazem parte do SINPEC.

Faz-se importante ainda observar que a organização da Defesa Civil impõe um caráter interorganizacional em sua atuação, na medida em que prevê em sua estrutura a participação de várias organizações oriundas de níveis e de áreas diferenciadas, dentre elas as FFAA. Ressalta-se que essas últimas, pautadas em suas atribuições legais, têm sido chamadas a cooperar com a Defesa Civil nas situações de desastres, quando as capacidades civis são ultrapassadas, particularmente nas seguintes fases de resposta:

a) ruptura/emergência: ocorrida no momento da manifestação concreta do impacto do desastre. Essa fase evidencia o confronto entre o grau de preparação do sistema social e os efeitos produzidos pelo desastre.

b) reconstrução/desenvolvimento social: ocorrida no pós-desastre. Nessa fase, confrontam-se interesses divergentes, representações e domínios de variados âmbitos, disputando-se interesses e modelos distintos de intervenção social. Nessa fase, há tendência dos atores envolvidos em atuar no sentido de recuperar as estruturas sociais econômicas e físicas preexistentes ao desastre (RIBEIRO, 1995).

Os desafios advindos desse cenário impõem às FFAA a necessidade de uma competência de coordenação de esforços colaborativos com as outras organizações, pois o incremento de tal capacidade contribuirá para maior eficiência da resposta ao acontecimento.

Haja vista que, conforme demonstrado por Araújo (2013), experiências vivenciadas em desastres naturais indicam que a melhoria na prestação de socorro às vítimas ocorrerá por meio de maior cooperação e coordenação entre as diferentes organizações e indivíduos participantes da resposta a calamidades públicas.

Vale acrescentar que já existe uma significativa produção teórica no meio acadêmico sobre as relações e a coordenação interorganizacionais. As contribuições desses estudos são, com as devidas adequações, apropriadas pela doutrina militar brasileira sobre a coordenação interorganizacional. Nessa perspectiva, a seção a seguir busca uma aproximação com essas teorias, com vistas a estabelecer seu ponto de contato com a doutrina das FFAA que versa sobre tal questão.

3 COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL – Uma aproximação com o debate conceitual

As relações interorganizacionais ou interagências não se apresentam como novidade das últimas décadas. Afinal, há tempos, ainda que através de interações simples, desarticuladas e por vezes despropositais, as organizações estabelecem relações para compartilhar conhecimento, atingir objetivos em conjunto, obter recursos materiais e imateriais, de maneira cooperativa e harmoniosa, ou de modo competitivo e conflitivo.

Assim, percebem-se rotineiramente diferentes fenômenos interorganizacionais ocorrendo entre empresas privadas, públicas, organizações não governamentais, entidades voluntárias, organizações multilaterais etc. Entretanto, as relações interorganizacionais ou interagências, tratadas nesse estudo, encontram-se diretamente vinculadas ao objetivo de institucionalização dessas trocas e articulações entre diferentes agências, no âmbito da gestão pública brasileira, com vistas à consecução de propósitos comuns.

O fenômeno interorganizacional como objeto de estudo de diversos campos disciplinares de conhecimento (economia, sociologia, administração, política, dentre outros) ocorreu, notadamente, a partir da segunda metade do Século XX. (ARAÚJO, 2013). Importa destacar que a divulgação do termo interagência e sua consequente expressão “cooperação interagência” é bem recente no Brasil. Logo, o uso desse termo não é da linguagem comum

dos brasileiros, tampouco é usual sua utilização no meio acadêmico². Sua popularização no mundo se intensificou, sobretudo depois da década de 1980, quando passou a ser utilizada de um modo maior nos EUA e Reino Unido. (SOUZA e GARCIA, 2014).

Neste trabalho as expressões interorganizacional e interagência (termo utilizado pelas FFAA brasileiras) serão consideradas com significado similar. Consequentemente, as relações interagências e interorganizacionais serão tratadas como expressão de um mesmo fenômeno.

Para Raza (2012), os entendimentos acerca da cooperação interagência na esfera governamental encontram-se relacionados a dois significados: um abstrato, vinculado a princípios genéricos, relacionados a mecanismos e instrumentos para assegurar eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública. Tal concepção é expressa no âmbito do discurso. E outro significado prático, por meio do qual esses discursos se materializam em decisões concretas de cooperação. Segundo o autor, a emergência de uma coordenação interagência somente se justifica pela necessidade da formação de um agrupamento de atores (agências) com a finalidade de atingirem objetivos comuns, os quais não possam ser alcançados individualmente.

Nesta linha de pensamento, Souza e Garcia (2014) entendem que um trabalho conjunto, demandante da participação de duas ou mais organizações, implicará necessariamente no estabelecimento de relacionamentos entre essas últimas, os quais constituem relações interorganizacionais. Complementando esse debate, Moynihan (2005) esclarece que o trabalho interagência acontece quando mais de uma instituição atuam juntas, num esforço colaborativo, sob a orientação de um plano formal, que torne possível seu emprego tanto em nível estratégico como tático.

Esses aportes teóricos se fazem presentes na doutrina das FFAA. Tal aspecto pode ser identificado no conceito de operações interagências, adotado pelo manual MD33-M-12, que versa sobre essa questão. Segundo o MD, as operações interagências constituem na

interação das Forças Armadas com outras agências, com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes, que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a

² Nas pesquisas realizadas para elaboração desse estudo, o número de produções acadêmicas nacionais e internacionais localizados com a palavra-chave interorganizacional é muito maior do que o número encontrado com o termo interagência. A título de ilustração, realizou-se uma busca exploratória no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no período de 18 a 21 de julho do corrente ano, com as palavras-chaves relações interorganizacionais e relações interagências. Por meio desta busca, foram identificados 22 teses e 42 dissertações que versavam sobre relações interorganizacionais e apenas duas dissertações que tratavam das relações interagências.

dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (BRASIL, 2012, p 14-46).

Logo, para as FFAA, a materialização do ambiente interagência ocorre por meio de sua interação com outros órgãos e agências, sejam elas estatais ou não. Frequentemente, as operações desencadeadas nesses ambientes possuem como principais características a multifuncionalidade, a complexidade e a interdependência (BRASIL, 2013).

O conceito estruturante de toda relação interagência é o de colaboração. Observa-se, porém, o uso deste conceito de modo indistinto com o de cooperação e coordenação. Conquanto os três conceitos estejam inter-relacionados, os mesmos, segundo Raza (2012), possuem diferenciações. A cooperação interagências caracteriza-se por relacionamentos institucionais menos formais. Já a coordenação, a despeito de demandar arranjos organizacionais mais elaborados à consecução de um propósito, busca garantir que as atividades de uma agência considerem aquelas das demais envolvidas. Para o autor, a colaboração interagências se expressa como uma síntese das funções de cooperação e coordenação na dinâmica entre agências.

Destaca-se que é esse também o entendimento de colaboração presente na doutrina militar, especificamente no manual EB20-MC-10.201, que trata das “Operações em ambientes interagências”. O documento conceitua a colaboração interagências como uma “síntese da cooperação e coordenação na dinâmica de interação entre as agências, colocando a primeira como condição para segunda”. (BRASIL, 2013, p 3-8).

Conforme já mencionado neste trabalho, as FFAA têm sido requisitadas a participar de tarefas diferenciadas da sua tradicional missão de defender a integridade territorial do país e de protegê-lo de agressões externas. Citam-se como exemplos dessas atuações a segurança de grandes eventos internacionais, a garantia da votação e apuração eleitoral, o restabelecimento de áreas dominadas pelo crime organizado em grandes centros urbanos, o emprego em situações de calamidade públicas, ocasionadas por desastres.

Em tais circunstâncias, as FFAA vêm atuando em operações, de caráter temporário, com organizações que possuem competências, métodos e cultura organizacional estranhas a militar. Para Leiner (1997), a hierarquia constitui em elemento chave para compreensão da cultura militar, para a separação dos mundos castrense e civil. É ela que determina uma inteligibilidade para todo o campo militar, desde suas relações formais até as relações entre militares externas à cadeia de comando.

Em artigo publicado na *Military Review*, Davis Jr. (2010) destaca que no

ambiente interagência, face à cultura organizacional de cada órgão, o envolvimento e o compromisso deste último apresentam-se em níveis diferenciados. Para o autor, diferentemente das FFAA, a cultura interagências não opera segundo uma forte hierarquia, haja vista não haver em tais relações uma única cadeia de comando. Nas operações em ambientes interagências, o comandante militar não pode comandar todos atores atuantes no cenário. Dessa forma, deve-se buscar a colaboração com vistas a se construir o consenso para alcançar essa unidade de esforços. Tal aspecto, segundo Davis Jr., resulta em efeitos positivos.

O autor destaca ainda seis princípios, por ele intitulados de “seis Cs”, a serem observados visando ao cumprimento da missão em ambientes interagências: consenso, coordenação, cooperação, compromisso, concessões e comunicação. É oportuno notar que esses mesmos princípios se fazem presentes na publicação EB20-MC-10.201 (2013), no item que expõe os fatores de êxito nas operações em ambientes interagências. Já o manual MD33-M-12 (2012) coloca nove fatores preponderantes nesses tipos de operações: colaboração, capacidade, consenso, conhecimento, seletividade, unidade de esforços, flexibilidade, resultados e integração. Pode-se, assim, afirmar que a doutrina das FFAA brasileiras se nutre do arcabouço teórico elaborado no meio acadêmico acerca das relações interorganizacionais, vindo a apropriar-se e a incorporar em seus manuais os conceitos e os debates atuais produzidos sobre a questão.

No interior deste debate, faz-se importante ainda destacar o consenso existente nos estudos sobre a atuação de entidades interorganizacionais temporárias em contexto de desastres. Tais estudos concordam que a eficiência, a eficácia e a efetividade nas respostas às causas e às consequências a esse tipo de fenômeno ocorrerão por meio do trabalho colaborativo entre as diversas organizações e indivíduos envolvidos com a questão. (MOYNIHAM, 2005).

Essa conclusão vê-se também refletida em uma das passagens da obra “*What is a disaster?*” (1998), referência no debate internacional sobre o tema desastre. Nessa produção, Enrico Quarantelli sinaliza a importância do trabalho conjunto e da colaboração entre as diversas organizações envolvidas nas respostas aos desastres.

Para o autor, desastre é uma crise que exige foco no processo coletivo de planejamento. Segundo Quarantelli, não se trata, pois, de gestores produzirem planos escritos, veiculá-los como uma panaceia, formalizando intenções públicas com o bem-estar dos grupos vulneráveis, mas promoverem efetivamente interações e relacionamentos que permitam trocas de conhecimento, treinamentos conjuntos e capacidade ampliada de avaliação, de apoio

mútuo, bem como se comprometendo com a atualização/socialização constante das informações.

Feitas essas considerações, a seção a seguir discutirá a participação das FFAA, com destaque para MB, em esforços colaborativos com a Defesa Civil durante a fase de resposta ao desastre ocorrido em 2011 na região serrana fluminense, o qual desencadeou a Operação Serrana, ocasião em que atuou a EAS da MB em Nova Friburgo.

4 ATUAÇÃO DAS FFAA EM DESATRE – Operação Serrana

A Doutrina Militar de Defesa brasileira (DMD, 2007) encontra-se referenciada em marcos legais, nacionais e internacionais, que versam direta ou indiretamente sobre a atuação das FFAA. Este documento “aborda os fundamentos doutrinários, que visam ao emprego de forças militares na defesa da Pátria e em outras missões previstas na Constituição Federal, nas leis complementares e em outros diplomas legais.” (BRASIL, 2007). A DMD prevê, no capítulo VI, o emprego das FFAA em situações de não guerra (quando não envolvem o combate propriamente dito), a atribuição subsidiária de: “cooperação com [] a defesa civil. Integram essas atribuições [] o atendimento às solicitações, [], de órgãos governamentais; e a participação em planos e programas públicos.” (BRASIL, 2007).

Tal atribuição também é prevista na Doutrina Básica da Marinha (DBM, 2014), quando prevê a atuação do Poder Naval nas atividades benignas³, nelas se enquadrando a cooperação com as atividades de defesa civil, visando “contribuir com as ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas, destinadas a evitar ou atenuar os efeitos dos desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social.” (BRASIL, 2014, p. 5-6).

Entender a atuação das FFAA em situações de desastres como uma de suas atividades subsidiárias, implica considerar seu emprego em eventos desta natureza como auxílio, apoio ou reforço ao SINPEC, e nunca, como sua missão principal ou responsabilidade.

O SINPEC é a instância que responde e coordena as ações de proteção e defesa civil em todo o território nacional e tem por finalidade planejar e promover ações de

³ A DBM conceitua como atividades benignas “aquelas, desenvolvidas no País ou no exterior, em que o Poder Naval, com suas estruturas organizadas e autossustentáveis e com capacidades e conhecimentos especializados, atua com o propósito de contribuir com a ordem social, não sendo admitido o emprego da força.” (BRASIL, 2014, p. 5-1).

prevenção de desastres naturais, minimizar danos e socorrer as populações vitimadas. A Secretaria Nacional de Defesa Civil (SNDC)⁴, constitui o órgão central do SINPEC no âmbito federal, que desenvolve ações da política de redução de desastres no país, visando articular um conjunto de ações para redução de riscos nas áreas urbanas. Portanto, a gestão dos desastres no Brasil é de responsabilidade predominantemente civil, realizadas de acordo com a orientação e as capacidades do Estado brasileiro.

A despeito de não ser sua missão tradicional, as FFAA vêm sendo empregadas nas respostas a desastres de grandes proporções no país. O Plano de Emprego das FFAA em Caso de Desastres considera que, dadas algumas características das FFAA, como rapidez de resposta, atuação em todo território nacional, eficiente estrutura de comando e controle, transporte e logística, elas estão em condições de melhor cooperar diretamente com os governos estaduais e/ou municipais nas respostas aos eventos desta natureza.

Acrescenta-se a esse aspecto, a imagem positiva projetada junto à população, por meio dessa participação, expressa na própria DMD, quando entende o envolvimento das FFAA, nestes tipos de atividades, como forma de promover sua identificação com a população local e de integrá-las “com a sociedade, principalmente, com respeito às classes mais carentes e mais afastadas dos grandes centros”. (BRASIL, 2007, p. 45-48).

Assim, tem sido observada, em anos mais recentes, a intensificação da atuação das FFAA em atribuições subsidiárias de cooperação com a Defesa Civil. Dentre essas atuações, destaca-se neste estudo a Operação Serrana, desencadeada no ano de 2011.

O Estado do Rio de Janeiro, em janeiro de 2011, na região serrana, foi palco de um dos maiores deslizamentos de terra da história do Brasil. O desastre foi considerado como o décimo pior deslizamento do mundo na última década. A tragédia impôs graves danos à infraestrutura, à economia e à geografia da região afetada. Estima-se que essa ocorrência tenha atingido 20 municípios da região, afetando 90 mil pessoas, das quais 30 mil ficaram desabrigadas ou desalojadas e 916 foram vítimas fatais (BANDEIRA *et al.*, 2011). Tal tragédia impôs ao poder público a responsabilidade de responder às suas consequências

⁴ Ministério da Integração Nacional (MI) é o órgão responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica do SINPEC, através da SNDC. O SINPEC é composto pelos órgãos e entidades da União responsáveis pelas ações de Defesa Civil e pelos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele aderirem e objetiva planejar, articular e coordenar as ações de Defesa Civil em todo país.

quanto às suas causas⁵.

A combinação de chuvas fortes com condições geológicas específicas da região foi fator determinante para o desastre: enxurradas de lama, pedras, árvores e detritos vieram abaixo, arrastando tudo pelo caminho. Atenta-se que nessa rota havia dezenas de imóveis, desde favelas a casas de alto padrão e hotéis. As chuvas também ocasionaram cheias das nascentes dos rios, no alto das montanhas, o que levou a enchentes dos rios e a inundações das cidades.

Dessa forma, ruas foram cobertas por um mar de lama, com a consequente destruição de casas, empilhamentos de carros e muitos óbitos. Ademais, a queda de pontes em rodovias deixou cidades isoladas, aspecto que agravou a situação de moradores, os quais já não contavam com serviços essenciais básicos como água potável, luz e comunicações de qualquer tipo.

Nesse contexto, diante do cenário de calamidade apresentado, as FFAA, baseadas no arcabouço legal para emprego em fenômenos dessa natureza⁶, responderam à solicitação do Governo do Estado do Rio de Janeiro e desencadearam a Operação Serrana, passando, então, a cooperar com a Defesa Civil no apoio à população vitimada. De um modo geral, essa cooperação consistiu no apoio aos órgãos de Defesa Civil dos municípios afetados, na execução de tarefas logísticas.

Dentre essas atividades, destaca-se a desobstrução de vias interditadas, realizada por meio do emprego de viaturas especializadas do EB, dotadas de ganchos. Tal atividade foi essencial para tornar possível o deslocamento dos meios de socorro. As FFAA também contribuíram na recuperação da mobilidade da população, por meio do trabalho de lançamentos de pontes (montaram-se duas pontes: uma sobre o Rio Grande e outra sobre o Rio Paqueta). As FFAA ainda atuaram na realização de buscas e salvamentos, haja vista que o Corpo de Bombeiros enfrentava grandes dificuldades para a realização de buscas e salvamentos nas primeiras setenta e duas horas após o desastre.

Ademais, as FFAA contribuíram no trabalho de distribuição de suprimentos

⁵ Há consenso por parte de especialistas que muitas das mortes ocorridas na região serrana poderiam ter sido evitadas com políticas públicas eficientes. Durante décadas, assistiu-se na região à omissão ou mesmo ao estímulo, do poder público, ao loteamento de áreas de risco. Tal fato coloca o modelo de organização das cidades no centro do debate sobre os desastres, o qual deve passar necessariamente pela reflexão acerca do crescimento urbano desordenado, do adensamento populacional e da carência de planos de ocupação do espaço urbano.

⁶ O amparo legal para emprego das FFAA em desastres encontra-se na lei complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004, e pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, que determina às Forças Armadas cooperar com a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.

emergenciais, de transporte de desabrigados/desalojados e da evacuação de feridos. O transporte das doações de outras regiões do Brasil para o Rio de Janeiro foi realizado pela Força Aérea Brasileira (FAB), que disponibilizou aeronaves, caminhões e carretas. Também foi imprescindível a utilização de helicópteros das FFAA para o transporte aéreo de suprimentos para o acesso às regiões mais remotas. No tocante às atividades de saúde, os hospitais de campanha das FFAA ofereceram atendimentos ambulatoriais em especialidades de clínica médica, ortopedia, pediatria, ginecologia e odontologia. (BANDEIRA *ET AL*, 2011).

É importante destacar que nas operações militares busca-se assegurar a “Unidade de Esforços [] pela Unidade de Comando, que é baseada na designação de um único comandante com a autoridade para dirigir e coordenar os esforços de todas as forças subordinadas em busca de um objetivo comum.” (SANTOS, 2013, p. 3). Nesta perspectiva, para o cumprimento da missão, o Comandante do EB, por determinação do Ministro da Defesa, nomeou um Comandante das Forças Militares, não estando sob essa autoridade as Forças Estaduais. Esse comando estabeleceu um centro para a coordenação das operações militares federais. A MB e a FAB nomearam um representante como elemento de ligação para atuar nesse centro. Aliado a essas iniciativas, instalaram-se, ainda, em coordenação com a Defesa Civil, centros de operações interiores nas áreas afetadas.

A atuação da MB nesta operação concentrou-se na Região de Nova Friburgo. Ressalta-se que foi Nova Friburgo a cidade com maior número de vítimas na tragédia, seguida por Teresópolis, Petrópolis, Sumidouro, São José do Vale do Rio Preto e Bom Jardim.

Nesta perspectiva, a MB ativou um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais, composto pela Unidade Médica Expedicionária e por componentes de comando, segurança e apoio. O Grupamento para a tarefa de apoio de saúde instalou um Hospital de Campanha em Nova Friburgo. Também foram empregados dois helicópteros da Força Aeronaval em missões de transporte de pessoal e material, apoio de resgate às vítimas e distribuição de suprimentos. Outra ação realizada foi a ativação de um posto de atendimento do Serviço de Assistência Social da Marinha dentro do Sanatório Naval de Nova Friburgo, destinado ao atendimento do pessoal da Marinha residente naquela cidade. (ARAÚJO, 2013).

O estudo de Araújo (2013) indica ainda que, além do governo do Estado, as agências com que as FFAA se relacionaram na Operação Serrana, demandando coordenação visando a esforços colaborativos foram: as prefeituras das cidades atingidas, a Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, a Força Nacional de Segurança, o Corpo de Bombeiros Militar e as

polícias Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro, além de algumas Organizações Não Governamentais (ONGs)⁷:

Dessa forma, a seção a seguir volta-se à análise do relacionamento interorganizacional, realizado pela EAS da MB, que atuou nesse episódio de desastre em Nova Friburgo, tanto em atendimento a família naval quanto em cooperação com a política de assistência social local.

5 RELACIONAMENTO INTERORGANIZACIONAL EM ANÁLISE - o relacionamento da EAS da MB com outras agências na Operação Serrana

Essa seção tem como objetivo explicar como ocorreu o relacionamento entre a EAS da MB e as agências envolvidas nas respostas ao desastre em Nova Friburgo. Sua elaboração pautou-se em fontes documentais e nas respostas obtidas através dos questionários, aplicados junto aos profissionais que compuseram as duas EAS na ocasião do evento. (Vide apêndices B, C, D e E).

Importa inicialmente destacar que a recorrência dos desastres vem exigindo da política de assistência social⁸ o apoio e a proteção às famílias. Essa últimas intensificam sua vulnerabilidade diante de fenômenos desta natureza, seja com um trabalho de atendimento emergencial a esses últimos, visando garantir o acesso a bens e a serviços necessários à sua sobrevivência e à sua manutenção; e/ou com uma atuação de orientação, informação e acompanhamento a esses segmentos.

Afinal, entende-se que a dor com as perdas (humanas e material) e outras consequências da vivência de uma situação de desastre é agravada pela falta de cuidado das instituições, pelo abandono sofrido, por não ter a quem recorrer, por não ser ouvido, pela falta de respostas. (VIANA *et al.*, 2014).

Nesta perspectiva, visando prestar uma maior assistência a seu pessoal, a MB, logo após o desastre de Nova Friburgo, determinou que se disponibilizassem, em caráter emergencial, todos os serviços da assistência social institucional, o que passou a ocorrer a

⁷ O mesmo estudo analisou as situações que originaram dificuldades à coordenação das FFAA nas Operações Itajaí-Açu, Enchentes e Serrana, considerando fatores como: 1) incerteza do ambiente; 2) tempo de duração limitado; 3) relacionamento entre as organizações; 4) e atributos das diferentes organizações. Os resultados da análise comparativa das três operações apontaram que esses fatores foram problemas em todas elas.

⁸ A assistência social é direito social, uma política pública, componente da seguridade social brasileira, cujos pilares de sustentação estão na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993. A assistência social é um direito integrante da cidadania brasileira.

partir de 14 de janeiro de 2011.

Afinal, a fúria das águas não fez distinção de segmento social na composição dos grupos severamente afetados pelo desastre e atingiu pessoas da família naval residentes na região. Os atendimentos, no âmbito da assistência social, estiveram restritos ao pessoal militar e servidores civis da ativa e reserva, bem como a seus dependentes e pensionistas, não sendo estendidos à população local.

O atendimento extra Mb foi realizado em Hospital de Campanha (HCamp), instalado no estacionamento da Prefeitura de Nova Friburgo (centro da cidade), o qual funcionou 24 horas para atendimento ampliado à população civil. Destaca-se que o HCamp dispunha de uma assistente social do Hospital Naval Marcílio Dias (HNMD) em sua equipe de profissionais.

O apoio social foi realizado em um posto de atendimento, montado nas dependências do Sanatório Naval de Nova Friburgo (SNNF), local onde foram disponibilizados todos os programas de assistência social da MB. A prestação dos serviços ocorreu por meio da intervenção técnica da EAS composta por uma assistente social e uma bacharel em direito, ambas militares e lotadas no SASM. Essa equipe atuou em sistema de rodízio.

Esclarece-se que o SASM é o Órgão de Execução do Serviço de Assistência Social (OES) responsável pelo atendimento na área de Nova Friburgo. A OM tem ainda como uma de suas tarefas prestar assistências jurídica, psicológica e de serviço social ao pessoal militar e servidores civis das OM apoiadas e aos inativos, bem como a seus dependentes, na área do Comando do 1º Distrito Naval (DN).

Vale observar que o apoio e a proteção social à população atingida por situações de emergência e de calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenção à provisão de materiais, conforme as necessidades detectadas, encontra-se prevista na Tipificação Nacional dos Serviço Socioassistenciais do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, 2009). Essa tipificação constitui um dos poucos documentos, no âmbito da assistência social, que faz menção direta aos grupos sociais afetados pelos danos dos desastres.

A atuação inicial da EAS esteve em sintonia com o previsto no referido documento, pois, face à situação de calamidade pública apresentada, os primeiros atendimentos da equipe focaram-se na prestação de assistência emergencial, com vistas ao acolhimento de famílias à oferta de alojamento provisório. Realizou-se ainda o levantamento

dos militares residentes nas áreas em risco ou que estavam isoladas, conforme exposto no depoimento a seguir:

“A nossa equipe realizou o levantamento das famílias navais atingidas pelo desastre e suas reais necessidades de assistência [...]. Para apoiar essas famílias, foram concedidas cestas básicas, leites especiais, fraldas infantis e geriátricas, materiais de limpeza, materiais de higiene pessoal etc. Às famílias que se encontravam nas áreas de riscos e que não tinham a possibilidade de abrigar-se em casa de parentes, foram disponibilizados alojamentos no Sanatório Naval” (Q1).

Nota-se ainda que após a situação de emergência, a equipe passou a realizar o monitoramento das famílias alojadas em residências de familiares e amigos em situação de vulnerabilidade, em decorrência das perdas materiais extensas, conforme exposto no relatório da DASM à Diretoria Geral do Pessoal da Marinha (DGPM) sobre o apoio social à família naval em Nova Friburgo.

A instalação do posto de atendimento social no SNNF facilitou o acesso dos usuários aos serviços prestados, tendo em vista que possui uma expressiva representatividade na cidade de Nova Friburgo, funcionando como unidade de apoio à família. Ademais, o SNNF se constituiu como unidade de referência na recepção e distribuição de donativos oriundos da sociedade civil, pois a OM, na ocasião do pós-impacto do desastre, apesar de não se apresentar como ponto de doação, foi reconhecido pela população local como ponto seguro de apoio e distribuição igualitária. (MARQUES, 2012).

A tarefa de organização e distribuição de donativos demandou da EAS da MB um relacionamento com organizações locais da sociedade civil, notadamente, com instituições religiosas. Conforme relato dos profissionais, o SNNF constituía-se em uma referência na cidade e muitas pessoas buscavam a instituição para oferecer donativos. Nesse momento, algumas ONG entraram em contato para que a EAS apoiasse com estrutura de acesso (aeronaves e caminhões). Como o SNNF recebeu muitos donativos, a EAS organizou kits para doações, estabelecendo prioridade de doação para crianças abrigadas em escolas e igrejas, com o apoio de ONGS que atendem crianças órfãs

O relatório sobre o apoio social à família naval em Nova Friburgo (BRASIL, 2011) indica que o contato da EAS com órgãos da municipalidade, como as Secretarias municipais de Saúde e de Assistência Social, contribuiu para a divulgação dos serviços prestados pela assistência social da MB à família naval local, na medida em que essas instituições também se incumbiram de repassar informações acerca do apoio assistencial oferecido pela MB a seu pessoal afetado pelo evento.

Acrescenta-se a esse aspecto que as orientações prestadas pelas Secretaria municipal de Assistência Social à EAS quanto aos abrigos disponibilizados, à documentação civil, à liberação dos atestados de óbito e ao cadastro para aluguel social foram fundamentais nos encaminhamentos prestados pela EAS junto aos seus usuários. Portanto, em situações adversas como os desastres, as quais envolvem perda de recursos físicos, materiais e simbólicos, torna-se necessária uma estrutura eficiente de informações, capaz de orientar os diversos sujeitos sociais envolvidos com a questão.

As respostas, extraídas dos questionários, apontaram ainda relações estabelecidas entre a EAS da MB com as Secretarias municipais de Assistência Social e de Saúde. Haja vista que duas profissionais relataram que, diariamente, conversavam com a equipe de assistências Social do município, a fim de detectar a existência de vítimas vinculadas à MB. Relataram ainda que a articulação entre essas duas secretarias foi essencial para referenciar os usuários num momento de reestruturação e readaptação dos serviços de assistência.

A análise dos relatos dos profissionais permite identificar relacionamentos informais estabelecidos entre a EAS e as demais agências envolvidas nas respostas ao desastre. Pois, ainda que a EAS tenha interagido e executado um trabalho conjunto de distribuição de donativos com entidades religiosas e acessado órgãos municipais, essas relações ocorreram de modo espontâneo, não institucionalizado e sem a orientação de um planejamento comum.

Logo, tomando a contribuição de Raza (2012), que caracteriza a cooperação interagência por um menor formalismo nos relacionamentos institucionais, pode-se dizer que o relacionamento interagência realizado pela da EAS da MB na Operação Serrana ficou no âmbito da cooperação. É possível ainda se afirmar, à luz do manual EB20-MC-10.201, que o nível de colaboração ocorrida entre a EAS junto às demais organizações foi o nível mais baixo, de minimização de conflitos, nos qual os planejamentos entre os setores envolvidos são feitos em separado, ocorrendo reuniões apenas para se evitar interferência mútua.

De um modo geral, os profissionais da EAS da MB não identificaram problemas no relacionamento com as organizações que estabeleceram relações. Tais relacionamentos foram definidos como harmoniosos e amistosos.

Acredita-se que essa percepção advém do tipo de trabalho que realizaram junto com essas organizações, pois, conforme já discutido nesse estudo, em situação de ajuda humanitária à população atingida por calamidade pública, os meios militares mostram-se fundamentais à satisfação de suas necessidades básicas. No caso da situação em tela, a

cooperação ocorrida entre a EAS e as demais agências tinha o objetivo comum de fazer com que os donativos fossem recolhidos e destinados a quem de fato necessitava, de modo célere. Para isso, o emprego da EAS, tanto na organização como no transporte dos donativos, foi um aspecto importante ao êxito do trabalho.

Segundo relato dos profissionais, o equipamento militar foi fundamental para que famílias não passassem fome ou sede, pois foi através de aeronaves e caminhões que a EAS acessou as áreas mais afetadas.

Mormente a grande maioria dos profissionais tenha avaliado como positivo o relacionamento interorganizacional, eles também identificaram algumas dificuldades que se apresentaram na ocasião, as quais estavam diretamente ligadas à situação de calamidade em que a cidade se encontrava. Destacaram que as dificuldades não foram nas relações, mas na sistematização e organização das ações: como organizar, o que fazer, todas foram construídas durante o processo.

Acredita-se que o próprio ambiente de incerteza presente nas situações de desastres, caracterizadas pela imprevisibilidade dos acontecimentos, pelas rápidas mudanças e pela necessidade de urgência nas ações pode fornecer elementos à compreensão dessas dificuldades. Pois, geralmente, os desastres ocorrem de forma abrupta e singular, estando rodeados de incertezas, as quais incidem diretamente nas formas de respostas das organizações (ARAÚJO, 2013).

Os aprendizados elencados pelos profissionais, em termo de relacionamentos interorganizacionais, advindos da sua participação na Operação Serrana, encontram-se em sintonia com os resultados de trabalhos que tomam esse tema como objeto de análise. As conclusões desses estudos reforçam a importância da cooperação e da coordenação entre as diversas organizações nas respostas aos desastres, notadamente, na melhoria da prestação de socorro às vítimas.

Para os profissionais da EAS da MB, a experiência desse trabalho ampliou sua percepção acerca da importância da articulação dos diversos órgãos públicos e instituições privadas na garantia do apoio e da proteção às vítimas decorrentes das situações de calamidade pública e de emergência. Segundo eles, os relacionamentos institucionais permitem a integração dos diversos saberes, os quais tendem a contribuir para o enfrentamento das situações emergentes na sua totalidade e de uma forma mais eficaz e eficiente. Eles ainda apontaram que as ações intersetoriais contribuem para minimizar os danos pessoais e materiais causados à população, proporcionando o atendimento das suas

necessidades sociais imediatas e viabilizando a reconstrução de condições de vida familiar e comunitária dignas.

Todavia, reforçaram a necessidade da existência de um projeto/plano de ação básico para essas situações. Esse último aspecto anuncia a necessidade do planejamento de medidas para enfrentamento dos desastres. É importante que esse planejamento contemple medidas preventivas, as quais passam necessariamente pela determinação da vulnerabilidade de determinada região, e, sobretudo, pela identificação do nível de exposição excessivo a riscos no qual se encontram parcelas inteiras da população de uma área geográfica específica, notadamente os mais pobres. Para tanto, é fundamental uma gestão de risco e de desastres que planeje e utilize políticas públicas para prevenção e respostas a esses fenômenos.

Acredita-se que as FFAA continuarão a assumir presença marcante nas respostas aos desastres, dada a tendência de maior incidência desses fenômenos e ao fato significativo de que elas proveem uma logística e outras capacidades que podem ser desdobradas mais rapidamente que as de outras Organizações. Todavia, é importante considerar que

no que se refere às Forças Armadas brasileiras, mais importante do que o seu equipamento são os seus recursos humanos que devem estar permanentemente prontos a atender a uma emergência, que pode surgir inesperadamente. Essa condição exige homens capacitados, educados e treinados, motivados e em condições psicológicas de cumprirem os mandamentos constitucionais, com eficiência, e as determinações do Comandante Supremo das Forças Armadas, o Presidente da República (Exmo. Sr. Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, na Comissão Especial da Reforma da Previdência do Congresso Nacional, em 03 de abril de 2003).

Nesta perspectiva, no possível cenário de desastres, os diversos profissionais militares continuarão a ser chamados a intervir, notadamente aqueles que atuam no âmbito da assistência social, os quais devem estar capacitados para trabalhar em cooperação, visando a um melhor enfrentamento dos desafios colocados por essas situações.

6 CONCLUSÃO

Esse trabalho teve como objetivo explicar como ocorreu o relacionamento entre a EAS da MB e as principais agências envolvidas na Operação Serrana, especificamente em Nova Friburgo.

Em relação ao conceito de desastre, o estudo se apoiou na teoria dos desastres, vinculada ao campo disciplinar sociológico e que trata a questão como um tipo específico de

problema social. Viu-se que essa teoria rompe com a concepção dos desastres como eventos naturais (teoria dos *hazards*) e os coloca enquanto produção do ambiente social, político e econômico. Segundo os autores alinhados a essa teoria, o nível de vulnerabilidade, vivenciado por certos grupamentos sociais, está no cerne da compreensão desses fenômenos.

Esses estudiosos consideram os desastres como o resultado do encontro de um elemento desencadeador (terremoto, inundação, erupção vulcânica etc) e a vulnerabilidade dos indivíduos. Afinal, particularidades de determinados segmentos (renda, sexo, composição familiar, local de moradia etc.) conjugadas com características objetivas dos desastres (duração, área geográfica, intensidade, etc.) potencializam o poder destruidor desses últimos.

Discutiu-se também que a frequência, a intensidade e os impactos gerados pela ocorrência desses fenômenos no Brasil vêm demandando o emprego das FFAA. Essas últimas, pautadas em suas atribuições legais, têm sido instadas a cooperar com a Defesa Civil nas situações de desastres, quando as capacidades civis são ultrapassadas, notadamente nas fases de respostas a esses eventos. Esse cenário vem colocando às FFAA o desafio de comporem entidades interorganizacionais, complementando as capacidades de outras organizações. Tal aspecto impõe a necessidade do incremento de sua capacidade de coordenação de esforços colaborativos.

Destacou-se neste estudo que o fenômeno interorganizacional não é algo novo, uma vez que, desde a existência da humanidade, pessoas e instituições interrelacionam-se. Ressaltou-se, todavia, que a produção de pesquisas voltadas à análise dessas relações, ainda é algo pouco explorado no Brasil, notadamente abordagens vinculadas a estudos na área econômica, política e social. Faz-se necessário incentivar a produção de pesquisas nesse campo de investigação científica.

Buscou-se no trabalho dialogar com a literatura e com a doutrina militar, que versa sobre essas relações, para, a partir dessas referências, melhor entender o relacionamento ocorrido entre a EAS da MB com agências envolvidas nas respostas ao desastre em Nova Friburgo, na Operação Serrana.

Viu-se que, a exemplo do que acontece na maioria das operações humanitárias⁹, os meios militares usados na Operação Serrana visaram garantir, prioritariamente, a satisfação de necessidades básicas da população vitimada: alimentos; água potável; assistência em saúde; reestabelecimento de comunicações e energia; busca e resgate, dentre outras. Para isso,

⁹ Segundo o Glossário das Força Armadas, Operação Humanitária é aquela “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, 2007, p. 182-274).

houve o predomínio da execução das funções logísticas de suprimento, salvamento, saúde, recursos humanos, transporte e engenharia. Destacou-se a importância, na realização dessas funções, da coordenação de tarefas, por parte das FFAA, com uma diversidade de organizações, a fim de possibilitar um melhor desempenho dos meios militares empregados, e, conseqüentemente, o êxito da missão.

Esse quadro de referência foi fundamental ao entendimento das relações interorganizacionais estabelecidas pela EAS da MB.

Frisa-se que a intenção inicial da MB, ao deslocar essa equipe para Nova Friburgo, não era prestar assistência social à população civil afetada pela tragédia, e sim, atender a família naval da área vitimada pelo desastre. Entretanto, dada a magnitude da catástrofe e a confiança depositada pela sociedade local na MB, esses profissionais passaram a estabelecer relações com organizações civis, principalmente entidades religiosas e alguns órgãos da municipalidade. Tais relações foram realizadas com o objetivo principal de executar um trabalho colaborativo, visando à organização e à distribuição de donativos, não somente para o pessoal da MB, mas para todos os afetados. Sobressaiu-se, nesse sentido, a demanda pela função logística de transporte.

Os resultados do estudo indicaram também que ocorreu o nível mais elementar de colaboração interagência entre a EAS da MB e essas organizações: a minimização dos conflitos. Os vetores envolvidos nesse trabalho de distribuição de donativos planejaram suas ações com independência, reunindo-se somente para ajustar procedimentos, com vistas à redução de interferências mútuas.

No que se refere às dificuldades encontradas pela EAS em tais relacionamentos, o estudo identificou que estavam vinculadas ao ambiente de incerteza que permeia os desastres, bem como a ausência de um planejamento prévio municipal para lidar com essas situações.

No tocante ao aprendizado, em termos de relacionamento interorganizacional, o estudo identificou que a participação dos profissionais nesse tipo de operação contribuiu à ampliação do seu entendimento acerca da importância da construção de redes, do compartilhamento de boas práticas entre as organizações, da articulação de diferentes conhecimentos para que somem e se multipliquem aqueles já existentes para enfrentamento dos desastres. Acredita-se que tal aprendizado, se incorporado à prática desses profissionais e multiplicado, contribuirá para uma melhor preparação e atuação dessas equipes em ocasiões futuras.

Afinal, há de se considerar que, apesar de serem eventos que produzem uma

ruptura da vida social, os desastres não estão fora do controle humano. Na maioria das ocasiões, eles ocorrem em áreas geográficas determinadas e têm um agravamento dos seus impactos em grupos sociais específicos. Logo, a experiência adquirida de desastres anteriores pode fornecer contributos à formulação de um planejamento prévio ao enfrentamento desses eventos. Assim, o desastre pode se constituir também como aprendizagem, não só para gestores, técnicos e afetados, mas para a população como um todo.

As intenções iniciais desse estudo apontam a necessidade de novas pesquisas, capazes de elucidarem e aprofundarem questões delineadas no decorrer do processo investigativo. Nesta perspectiva, acredita-se que a realização de um estudo acerca do relacionamento interorganizacional da MB na Operação Serrana apresentaria outros elementos a ampliar e complexificar a análise das operações interagências, o que poderia vir a contribuir para o aperfeiçoamento do emprego da força nessas situações, bem como para a doutrina militar singular ou conjunto das FFAA.

REFERÊNCIAS

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

BANDEIRA, R. A. M *et al.* **Uma visão da logística de atendimento à população atingida por desastre natural**, 2011. Apresentação efetuada no Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes. Belo Horizonte, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010**. Conversão da Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm>. Acesso em: 28 de jul. 2016.

_____. **Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010**. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 01 ago. 2016.

_____. Diretoria de Assistência Social da Marinha. **Relatório sobre o apoio social à família naval em Nova Friburgo**. 2011, 3p.

_____. Exército. **EB20-MC-10.201: Operações em Ambiente Interagências**. 1. ed. 2013. 91 p.

_____. **Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Diário Oficial da União. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em: 01 mai. 2016.

_____. Marinha. EMA- 305: **Doutrina Básica da Marinha**. 2 ed. 2014.

_____. Marinha. EMA- 400: **Manual de Logística da Marinha**. 1 ed. 2003.

_____. Ministério da Defesa. **MD35-G-01: glossário das Forças Armadas**. 4 ed. 2007. 274 p.

_____. Ministério da Defesa. **MD33-M12: operações interagências**. 1. ed. 2012. 46 p.

_____. Ministério da Defesa. **Plano de Emprego das Forças Armadas em caso de desastres 2013/2014**. Brasília, DF, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução Nº 109, de 11 de Novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Análise das portarias de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública de 2003 a 2010**. Brasília, 2010.

DAVIS JR, William J. **The Challenge of leadership in the interagency environment**. *Military Review*. Estados Unidos da América, p. 94-96, set-out 2010.

DOS SANTOS, Aparecida Rodrigues. *et al.* **A intervenção estatal em situações de desastres naturais: uma análise do papel da política de assistência social**. In: VALÊNCIO, Norma; CARMO, Roberto do. (Orgs). Segurança humana no contexto dos desastres. São Carlos, SP: RiMA editora, 2014, p. 63-76.

DOS SANTOS, Rúbia; ORCHARD, Maria Soledad Etcheverry. **A política de assistência social no contexto de desastre: o caso de Blumenau/SC**. In: VALÊNCIO, Norma (Org). Sociologia dos desastres-construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos, SP: RiMA editora, 2012, p. 230-256.

FILHO, José Viegas. **Reforma da Presidência**. Audiência Pública nº 0222/03, discurso realizado na Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/.../textohtml.asp...reforma/2003>>. Acesso em: 09 jul. 2015.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Eventos extremos no Brasil**. Rio de Janeiro, set. 2011. Disponível em: <<http://www.climasaude.icict.fiocruz.br/desastres/>>. Acesso em: 12 de maio 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo, 6ª edição, Editora Atlas, 2008.

GILBERT, C. **Studying disaster: chances in the main conceptual tools**. In: QUARANTELLI, Louis Enrico (Org). What is a Disaster? A Dozen Perspectives on the Question. London: Routledge, 2005. p. 328.

LEIRNER, P. C. **Meia volta volver: um estudo antropológico da hierarquia militar**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1997.

MARANDOLA, Eduardo; D'ANTONA, Álvaro de Oliveira. **Vulnerabilidade: problematizando e operacionalizando o conceito**. In: VALÊNCIO, Norma; CARMO, Roberto do. (Orgs). Segurança humana no contexto dos desastres. São Carlos, SP: RiMA editora, 2014, p. 45-62.

MARQUES, Lucélia Ambrozio. **Compartilhando a experiência do SASM no atendimento às vítimas de Nova Friburgo**. Apresentação efetuada no 4º Fórum de assistência social do Ministério da Defesa.

MOYNIHAN, Donald P. **Crisis Management Policy and Hierarchical networks**. 2005. Disponível em: <<http://www.lafollette.wisc.edu/images/publications/workingpapers/moynihan2005-022.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (P BMC): Base científica das mudanças climáticas**. Contribuição do Grupo de Trabalho 1 do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas ao Primeiro Relatório da Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014, 464 p.

QUARANTELLI, Louis Enrico. **What is a Disaster? A Dozen Perspectives on the question**. London: Routledge, 2005. p. 328.

RAZA, Salvador. **Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?** *Brazilian Journal of International Relations*. São Paulo, v. 1, n.1, 2012, p. 7-37.

RIBEIRO, Manuel João. **Sociologia dos desastres**. Disponível em: <<http://sociologiapp.iscte-iul.pt/pdfs/22/218.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

SANTOS, Jonas de Oliveira. **As operações militares em ambiente interagências**. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/11634/As-Operacoes-Militares-no-Ambiente-Interagencias/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira; GARCIA, Stephanie Queiros Garcia. **A Abordagem Interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON)**. Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro. Brasília, número 14, 2014, p. 88-106.

SIENA, Mariana. **A política de assistência social em contexto de desastre relacionados às chuvas: um estudo sobre o município de Ribeirão Preto/SP**. In: VALÊNCIO, Norma (Org). *Sociologia dos desastres-construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos, SP: RiMA editora, 2012, p. 38-61.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Estudos e pesquisas sobre Desastres. **Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2010: volume Brasil / Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2012. 94 p.

VALÊNCIO, Norma. **Urbanização e desastre: desafios para segurança humana no Brasil**. In: VALÊNCIO, Norma; CARMO, Roberto do. (Orgs). *Segurança humana no contexto dos desastres*. São Carlos, SP: RiMA editora, 2014, p. 14-44.

VIANA, Aline Oliveira *et al.* **Saúde humana e saúde ambiental em contexto de desastre**. In: VALÊNCIO, Norma; CARMO, Roberto do. (Orgs). *Segurança humana no contexto dos desastres*. São Carlos, SP: RiMA editora, 2014, p. 109-127.

WATTS, M. J.; BOLHE, G. **Hunger, famine, end the space of vulnerability**. *Geojournal*, Canada, p. 117-125, jun. 1993.

APÊNDICE A

Questionário aplicado

MARINHA DO BRASIL
DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA MARINHA

PESQUISA PARA TRABALHO DE CONCLUSÃO DO C-SUP 2016

Pesquisa: “Coordenação interagências em debate: uma análise do relacionamento da equipe de assistência social da marinha e agências envolvidas em resposta a desastres naturais no Brasil - o caso de Nova Friburgo”.

O (A) senhor (a) foi selecionado (a) e está sendo convidado a participar da pesquisa intitulada: “Coordenação interagências em debate: uma análise do relacionamento da equipe de assistência social da marinha e agências envolvidas em resposta a desastres naturais no Brasil - o caso de Nova Friburgo”. O objetivo geral deste estudo é explicar como ocorreu o relacionamento entre a Equipe de Assistência Social (EAS) da Marinha do Brasil (MB) e as principais agências envolvidas na Operação Serrana, especificamente em Nova Friburgo. Os resultados da pesquisa visam contribuir para o aperfeiçoamento do emprego desse tipo de apoio prestado pela Força, bem como para o aprimoramento das diretrizes, das normas e dos protocolos de atuação da assistência social da MB em desastres. Alia-se a esses aspectos, a possibilidade de que o conhecimento apreendido pela EAS da MB possa oferecer elementos para aperfeiçoamento do exercício dos profissionais que fazem parte do sistema de assistência social da MB. O (a) senhor (a) foi selecionado porque atuou diretamente na operação. Os dados coletados na pesquisa servirão para a elaboração de um trabalho monográfico, requisito para conclusão e aprovação ao Curso Superior (C-Sup) DE 2016. Sua participação nesta pesquisa consiste em responder as questões abaixo, e, posteriormente devolvê-las à pesquisadora.

Dados pessoais

Sexo:

Profissão:

Posto/graduação à época da missão:

Função exercida na Operação Serrana em Nova Friburgo:

- 1. Como ocorreu a inserção da Equipe de Assistência Social da Marinha na Operação Serrana em Nova Friburgo?**
- 2. Com quais organizações o (a) senhor (a) se relacionou?**
- 3. Como ocorreu esse relacionamento?**
- 4. Quais foram as dificuldades encontradas no relacionamento com essas organizações?**
- 5. Quais foram os procedimentos adotados para contornar essas dificuldades?**
- 6. Quais foram as lições extraídas, advindas da sua participação na Operação, em termos de relacionamentos institucionais?**

APÊNDICE B
Respostas do questionário 1

Dados pessoais

Sexo: Feminino

Profissão: Assistente Social

Posto/graduação à época da missão: 1T (RM2-T)

Função exercida na Operação Serrana em Nova Friburgo: Assistente Social

1. Como ocorreu a inserção da Equipe de Assistência Social da Marinha na Operação Serrana em Nova Friburgo?

Foi solicitado ao Serviço de Assistência Social do Hospital Naval Marcílio Dias uma assistente social para integrar a equipe de profissionais do HCamp de Nova Friburgo. Como não tínhamos tido nenhuma experiência anterior a esta no setor fui voluntária na missão por ser natural da cidade de Nova Friburgo, considerando que um conhecimento prévio do local ajudaria a realização do trabalho.

2. Com quais organizações o (a) senhor (a) se relacionou?

A articulação entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Saúde de Nova Friburgo, por serem os órgãos responsáveis por assistir à população local, de forma contínua, foram essenciais para referenciar os usuários, num momento de reestruturação e readaptação dos serviços de assistência.

Assim que chegamos às instalações do HCamp encaminhei-me a Secretaria de Assistência Social que prontamente me forneceu uma listagem dos abrigos e locais de acolhimento aos desabrigados. A Rede de Saúde foi referência ao encaminhamento de pacientes com necessidade de intervenções mais complexas e aqueles necessitados de acompanhamento contínuo.

3. Como ocorreu esse relacionamento?

A definição do espaço de atuação do assistente social, a delimitação de sua inserção e a integração da equipe foram primordiais para o sucesso do trabalho. O assistente social por ser um profissional que porta uma inserção institucional não programada, em definitivo, como os demais profissionais e que, por isso mesmo, é levado a conquistar no cotidiano o seu espaço profissional, no interior das unidades de saúde, na procura de parcerias na realização de suas ações, acaba por fomentar e incentivar o oferecimento de ações que transcendem o consultório e a cura, incentivando o trabalho em equipe.

4. Quais foram as dificuldades encontradas no relacionamento com essas organizações?

As dificuldades encontradas estavam diretamente ligadas à situação de calamidade em que a cidade se encontrava. Não tiveram dificuldades em compartilhar informações e fornecer dados, no entanto estes eram escassos e incompletos, já que muitos dos seus próprios funcionários haviam sido vítimas do ocorrido.

5. Quais foram os procedimentos adotados para contornar essas dificuldades?

As informações foram sendo completadas com dados fornecidos pelos próprios pacientes ou através de contato telefônico com as instituições que constavam na listagem. Além da parceria com o corpo de fuzileiros navais que me atendiam nos momentos em que a ida até os locais afetados se tornava imprescindível.

6. Quais foram as lições extraídas, advindas da sua participação na Operação, em termos de relacionamentos institucionais?

Ver na prática que o assistente social pode colaborar através de pesquisas que contribuam para a análise da realidade social; da proposição de mudanças na rotina e na organização dos serviços; da participação do programa de referência e contrareferência; da identificação de recursos internos e externos à instituição; da integração das equipes interdisciplinares. Embora tenha ficado claro que o espaço profissional precisa ser conquistado, seja pelo desconhecimento dos demais profissionais sobre a atuação do assistente social, seja pela predominância do modelo biomédico de saúde ainda muito presente.

APÊNDICE C
Respostas do questionário 2

Dados pessoais:

Profissão: Bacharel em direito

Posto/graduação à época da missão: 1T(RM2-T)

Função exercida na Operação Serrana em Nova Friburgo: Apoio às vítimas

1. Como ocorreu a inserção da Equipe de Assistência Social da Marinha na Operação Serrana em Nova Friburgo?

A inserção da equipe do SASM ocorreu concomitante à de outras forças, além da sociedade civil como um todo, tendo em vista a premência da situação e a própria natureza da OM.

2. Com quais organizações o (a) senhor (a) se relacionou?

Devido à grande quantidade de trabalho, o relacionamento direto não foi efetivo, contudo houve contato com o Corpo de Bombeiros, Associação de Veteranos do Corpo de Fuzileiros Navais, Exército Brasileiro, demais OM da MB, além de organizações civis.

3. Como ocorreu esse relacionamento?

O relacionamento se deu de forma harmoniosa.

4. Quais foram as dificuldades encontradas no relacionamento com essas organizações?

De modo geral não houve dificuldade nesse relacionamento.

5. Quais foram os procedimentos adotados para contornar essas dificuldades?

6. Quais foram as lições extraídas, advindas da sua participação na Operação, em termos de relacionamentos institucionais?

Pode-se concluir que o esforço conjunto foi capaz de atenuar/amenizar a situação de calamidade ocorrida à época naquela localidade e a certeza que o trabalho motivado e integrado tem o condão de produzir resultados positivos.

APÊNDICE D
Respostas do questionário 3

Dados pessoais

Sexo: Feminino

Profissão: Assistente Social

Posto/graduação à época da missão: 1T(RM2-T)

Função exercida na Operação Serrana em Nova Friburgo: Atendimento Serviço Social

1. Como ocorreu a inserção da Equipe de Assistência Social da Marinha na Operação Serrana em Nova Friburgo?

O SNNF é uma das OM apoiadas pelo SASM, ao termos notícias do ocorrido, a Vice Direção se voluntariou ao apoio. Não compomos a equipe do HCAMP, fomos enquanto OM de apoio aos militares/ servidores civis da ativa e da reserva, bem como seus dependentes e pensionistas.

2. Com quais organizações o (a) senhor (a) se relacionou?

Intra MB: O SNNF, Associação de Veterenos dos Fuzileiros Navais;

Extra MB: ONG locais, Creches, Escolas, Fábricas, Associação de moradores

3. Como ocorreu esse relacionamento?

O SNNF é uma referência na cidade. Muitos buscavam a instituição para oferecer donativos e algumas ONG entraram em contato para que pudéssemos apoiar com estrutura de acesso (aeronaves e caminhões). Como receemos muitos donativos organizamos kits para doações e estabelecemos prioridade de doação para crianças abrigadas em escolas e igrejas, com apoio das associações, ONG de apoio às crianças órfãs.

4. Quais foram as dificuldades encontradas no relacionamento com essas organizações?

Não houve problema de relacionamento. Como mencionado, pessoas e empresas buscaram o Sanatório Naval para realizar doações, diariamente recebíamos roupas, água e alimentos das fábricas. Como havia aeronaves disponíveis organizamos esquemas de doação aos locais de mais difícil acesso, em alguns desses locais moravam dependentes e militares da reserva, que foram articuladores nesse momento de apoio à cidade.

5. Quais foram os procedimentos adotados para contornar essas dificuldades?

As dificuldades não foram nas relações, mas na sistematização e organização das ações. Para tal foi adotado sistemas de registro e controle.

6. Quais foram as lições extraídas, advindas da sua participação na Operação, em termos de relacionamentos institucionais?

A primeira delas foi o quanto as forças armadas são fundamentais nesses episódios. O equipamento militar foi fundamental para que famílias não passem fome ou sede, pois foi através de aeronaves e caminhões que tivemos acesso às áreas mais afetadas. Participar de uma operação tão nobre foi enriquecedor pessoalmente e profissionalmente.

É fundamental que exista um projeto/plano de ação básico para essas situações. Na época, por não compor a equipe do HCAMP, não havia registros de procedimentos anteriores. Como organizar, o que fazer, ações básicas da intervenção não estavam dadas, todas foram construídas durante o processo.

APÊNDICE E
Respostas do questionário 4

Dados pessoais

Sexo: feminino

Profissão: Assistente Social

Posto/graduação à época da missão: 1Ten.

Função exercida na Operação Serrana em Nova Friburgo: Assistente Social designada para apoiar os membros da Família Naval que foram afetados nesse desastre

1. Como ocorreu a inserção da Equipe de Assistência Social da Marinha na Operação Serrana em Nova Friburgo?

A DASM designou para o SASM a missão de apoiar os diversos militares, servidores civis, seus dependentes, e pensionistas que foram afetados pelo desastre. Para tanto, montamos uma base no Sanatório Naval de Nova Friburgo.

Foi definido, na época, que o atendimento da população em geral seria realizado pelos militares integrantes do hospital de campanha, onde, além da equipe médica e de enfermeiros, havia também uma assistente social do HMND.

A nossa equipe realizou o levantamento das famílias navais atingidas pelo desastre e suas reais necessidades de assistência, identificando perdas e danos pessoal e material. Esses dados eram repassados diariamente para a DASM (via SASM), a fim de prover os meios para atender as demandas apresentadas. Para apoiar essas famílias, foram concedidas cestas básicas, leites especiais, fraldas infantis e geriátricas, materiais de limpeza, materiais de higiene pessoal, etc. As famílias que encontravam-se nas áreas de riscos e que não tinham a possibilidade de abrigar-se em casa de parentes, foram disponibilizados alojamentos no Sanatório Naval.

A primeira equipe teve o enfrentamento de combater o caos inicial. Fiz parte da segunda equipe enviada pela DASM, tendo como objetivo substituir a equipe anterior (composta pela Ten. Fernanda e Ten. Lucélia) e manter o apoio prestado.

2. Com quais organizações o (a) senhor (a) se relacionou?

Secretaria Estadual de Assistência Social e instituições civis composta, principalmente, por igrejas evangélicas.

3. Como ocorreu esse relacionamento?

O relacionamento foi amistoso.

Diariamente, conversávamos com a equipe de Assistência Social, a fim de detectar a existência de vítimas vinculadas à MB.

Quanto ao relacionamento com as instituições civis. O sanatório naval possui uma expressiva representatividade junto a sociedade de Nova Friburgo. Tanto é que, logo que ocorreu o sinistro, conforme relato dos militares daquela OM, muitas pessoas se dirigiram ao sanatório em busca de apoio e segurança. O sanatório recebeu alguns donativos (alimentos, material de higiene, leite, água mineral, etc.) do meio civil para serem repassados para a população. Paralelamente a execução das funções que fomos designados, apoiamos o sanatório no acolhimento, identificação das necessidades e na distribuição desses donativos. Várias igrejas evangélicas se transformaram em alojamentos provisórios para as pessoas desabrigadas e buscaram essas doações.

4. Quais foram as dificuldades encontradas no relacionamento com essas organizações?

Nenhuma.

5. Quais foram os procedimentos adotados para contornar essas dificuldades?

6. Quais foram as lições extraídas, advindas da sua participação na Operação, em termos de relacionamentos institucionais?

A articulação dos diversos órgãos públicos e instituições privadas é um fator primordial para garantir o apoio e a proteção às vítimas decorrentes das situações de calamidade pública e de emergência. Os relacionamentos institucionais permitem a integração dos diversos saberes, os quais tendem a contribuir para o enfrentamento das situações emergentes na sua totalidade e de uma forma mais eficaz e eficiente. Desta forma, entende-se que essas ações intersetoriais contribuem para minimizar os danos pessoais e materiais causados à população, proporcionando o atendimento das suas necessidades sociais imediatas e viabilizando a reconstrução de condições de vida familiar e comunitária dignas.