

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC JORGE AUGUSTO PINTO GORGULHO FIGUEIRAS

INOVAÇÃO NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS: Benefício local e factual, com possibilidade de expansão global, de relevância perene e positiva, deixado, em cumprimento a um propósito específico, em uso fruto da sociedade.

Rio de Janeiro

2021

CC JORGE AUGUSTO PINTO GORGULHO FIGUEIRAS

INOVAÇÃO NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS: Benefício local e factual, com possibilidade de expansão global, de relevância perene e positiva, deixado, em cumprimento a um propósito específico, em uso fruto da sociedade.

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

Orientador: CMG (RM-1) DANIEL DAHER RODRIGUES.

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2021

INTENCIONAMENTE EM BRANCO

Em memória da minha mãe, avó e irmãos.

RESUMO

As Forças Armadas têm sido instadas, com maior frequência, a participar de atividades subsidiárias, no contexto da segurança integrada a outras instituições. Tais tarefas são conhecidas como Operações Interagências e o propósito do trabalho é identificar possíveis sugestões de melhoria ao planejamento e estruturação de futuras operações deste gênero. Um importante exemplo desse tipo de operação foi o emprego coordenado de diversas agências durante cada um dos grandes eventos realizados no Brasil no período de 2007 a 2017. Por isso, os planejamentos de segurança idealizados e executados pelo Estado brasileiro para estes eventos, com fulcro nos eventos esportivos da Copa do Mundo FIFA de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, foram escolhidos como campo de pesquisa. Por meio da metodologia de comparação entre uma teoria e uma realidade, a Teoria Geral da Administração foi usada para indicar como as interações identificadas entre as agências componentes do estudo da realidade dos eventos esportivos poderiam ser empregadas na melhoria do processo interagências. O manual de operações interagências foi usado como fonte doutrinária, com os objetivos de orientar o estudo e também de indicar fragilidades contidas em seu conteúdo que pudessem ser aperfeiçoadas. A busca pelo consenso na tomada de decisões em alto nível norteou o estudo pelas abordagens teóricas da TGA que melhor se adaptariam ao objetivo da integração e coordenação das agências partícipes de operações características. Por fim, uma definição de legado foi concebida de forma a trazer originalidade ao trabalho e melhor consubstanciar as proposições de melhorias apresentadas ao final, dentre as quais, se destaca a atenção que deve ser dada às teorias Contingencial e Sistêmica da TGA, por estarem holisticamente relacionadas com o ambiente interagências.

Palavras-chave: agências, ambiente interagências, consenso, coordenação, Contingencial, gestão, integração, inovação, operações interagências, grandes eventos, SESGE, SICC, Sistêmica e TGA.

ABSTRACT

The Armed Forces have been more frequently urged to participate in subsidiary activities, in the context of security integrated with other institutions. Such tasks are known as Interagency Operations and the purpose of the work is to identify possible suggestions for improving the planning and structuring of future operations of this kind. An important example of this type of operation was the coordinated use of several agencies during each of the major events held in Brazil from 2007 to 2017. Therefore, the security plans devised and carried out by the Brazilian State for these events, with a focus on sporting events from the 2014 FIFA World Cup and the 2016 Olympic and Paralympic Games were chosen as the field of research. Through the methodology of comparison between a theory and a reality, the General Theory of Administration was used to indicate how the interactions identified between the component agencies of the study of the reality of sporting events could be used to improve the interagency process. The interagency operations manual was used as a doctrinal source, aiming to guide the study and also to point out weaknesses contained in its content that could be improved. The search for consensus in decision-making at a high level guided the study by GTA's theoretical approaches that would best fit the objective of integration and coordination of agencies participating in characteristic operations. Finally, a definition of legacy was conceived in order to bring originality to the work and better substantiate the proposals for improvements presented at the end, among which, the attention that should be given to the Contingency and Systemic theories of GTA stands out, as they are holistically related to the interagency environment.

Key-words: agencies, consensus, coordination, Contingency, GTA, interagency environment, integration, innovation, interagency operations, major events, management, SESGE, SICC and Systemic.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus, por permitir que mesmo no transcórrer dos difíceis momentos que o mundo inteiro passou nos anos de 2020 e 2021, com a crise do vírus COVID-19, eu, meus parentes, amigos, instrutores e famílias continuassem com saúde para seguir adiante.

À Instituição, pela oportunidade concedida e pela excelência nos ensinamentos proporcionados ao longo de 23 anos de profissão e, particularmente, no Curso de Estado Maior para Oficiais Superiores da Escola de Guerra Naval.

Aos meus pais, Antônio Teodósio Gorgulho Figueiras, Rosângela Pinto Figueiras, José Wagner Ladeira dos Anjos e Rosânia Ladeira dos Anjos, primos e irmãos, pelo amor, orientações, amizade, brincadeiras, compreensão e a excelente criação proporcionada.

À minha esposa Luciana Lessa de Almeida Figueiras e à filha Manuela Lessa de Almeida Figueiras, que com apenas seis anos de idade, soube junto à sua mãe, com paciência, compreender os momentos difíceis da minha ausência, respeitar e me auxiliar na enorme dedicação aos estudos que o Curso requer.

Ao meu orientador, CMG (RM1) Daniel Daher Rodrigues, pela orientação prática, verdadeira, direta e segura que em muito contribuiu para que o trabalho fosse desenvolvido de maneira profissional, perene e, dentro do possível, tranquila. Desde o memorável período na Equipe de Vela da Escola Naval, de 2001 a 2004, onde travamos o primeiro contato, e dotado de características de um Oficial amigo, coerente, profissional e justo, a quem devo respeito e a quem me espelhei como exemplo a ser seguido, até então, agradeço por mais este decurso temporal de convivência, camaradagem e desejo toda a felicidade para si e família.

“O homem faz o que deve fazer apesar das consequências pessoais, apesar dos obstáculos, dos perigos e das pressões. Esse é o fundamento de toda a moralidade.”

(Jonh F. Kennedy)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEGE	Assessoria Especial para Grandes Eventos
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AI	Ambiente Interagências
APO	Administração por Objetivos
CESP	Comissão Especial de Segurança Pública
CESIR	Comitês Executivos de Segurança Integrada Regionais
CGCOPA	Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014
CMF	Copa do Mundo da FIFA de 2014
DO	Desenvolvimento Organizacional
EB	Exército Brasileiro
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FAB	Força Aérea Brasileira
FFAA	Forças Armadas
FNSP	Força Nacional de Segurança Pública
GE	Grandes Eventos
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
GP	Gestão Participativa
JOP	Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MD33-M-12	Manual de Operações Interagências
MD30-M-01	Doutrina de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa
MJ	Ministério da Justiça
OC	Operações Conjuntas
OI	Operações Interagências
OSP	Órgãos de Segurança Pública
PESCMF 2014	Plano Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil
PESI	Plano Estratégico de Segurança Integrada
PIB	Produto Interno Bruto
PPC	Processo de Planejamento Conjunto
PPEC	Processo de Planejamento Estratégico Conjunto
SESGE	Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SICC Grandes Eventos	Sistema Integrado de Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos
TGA	Teoria Geral da Administração

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	INTEGRAÇÃO SEGURA NOS GRANDES EVENTOS	14
2.1	Legislações pertinentes e agentes envolvidos na segurança dos Grandes Eventos	16
2.2	A Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos.....	20
2.3	Atribuições e culturas organizacionais díspares como impedimento à integração	22
3	A GESTÃO NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS.....	25
3.1	Natureza administrativa das agências alusivas ao Ministério da Defesa	26
3.2	TGA: fonte de transformação e resolução de conflitos no ambiente interagências	30
3.3	Estrutura organizacional ideal para as Operações Interagências	34
4	O LEGADO ÀS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS.....	40
4.1	Uma definição de LEGADO	42
4.2	Cultura organizacional em auxílio à integração em ambientes interagências	42
4.3	Sistema Integrado de Coordenação e Controle.....	45
4.4	Proposta de estruturação para as Operações Interagências	48
5	CONCLUSÃO.....	50
	REFERÊNCIAS.....	55
	GLOSSÁRIO	59
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevista	60
	ANEXO A – Taxa média de crescimento do PIB brasileiro	65
	ANEXO B – Resumo das atribuições dos agentes.....	66
	ANEXO C – Funções administrativas	67
	ANEXO D – Comparativo dos tipos de organização	68

1 INTRODUÇÃO

O início do século XXI foi caracterizado por proporcionar uma enorme demanda por *commodities* alimentícias, minerais, energéticas, entre outras. Haja vista o desenvolvimento de economias emergentes relevantes em todo o mundo, mas principalmente a China, o comércio pela importação dessas matérias-primas foi intensificado de forma a garantir a base para a expansão do Produto Interno Bruto (PIB) destes Estados, o que favoreceu bastante seus exportadores, como o Brasil.

Consequentemente, o PIB do Brasil também evoluiu consideravelmente no período, início dos anos 2000 até meados de 2014. Entre outros fatos de relevância, isso colaborou com o êxito das candidaturas brasileiras para sediar alguns grandes eventos (GE), melhor especificados no próximo capítulo, onde desde então, várias medidas precisariam ser iniciadas de forma a viabilizá-los, como na área de segurança pública.

Justamente nessa época, a fim de padronizar as ações quando necessário unir diversos órgãos públicos ou não, em todos os níveis, na organização, coordenação e controle de operações complexas como foi o caso da Copa do Mundo da FIFA de 2014 (CMF) e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (JOP), dois dos principais eventos considerados grandes que o Brasil sediou, por não existir norma que regulamentasse em algum grau como deveria se dar essa interação, em situações que envolvessem risco à segurança nacional, o Ministério da Defesa (MD) editou a portaria normativa nº 229, de 28 de janeiro de 2013. Esta portaria, revogada e substituída pela de nº 32, de 30 de agosto de 2017, foi revisada e dispõe sobre o manual de Operações Interagências (MD33-M-12) e, desde então, é a única referência formal que mais se aproxima de uma publicação de consulta para as diversas organizações, quando necessário planejarem operações desta envergadura.

Com a meta de ser uma referência às Forças Armadas (FFAA) no processo de planejamento, preparo e emprego em operações conjuntas e de segurança integrada, o manual

não considerou muitas das lições que foram aprendidas posteriormente aos GE e também não ressaltou aspectos práticos a serem empregados em planejamentos de situações semelhantes.

Nas ocasiões em que apenas as FFAA atuam em garantia à soberania nacional, utiliza-se como referência a Doutrina de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa (MD30-M-01), que ao contrário do MD33-M-12, contém uma metodologia para o Processo de Planejamento Conjunto (PPC) de operações características, mas carece de adaptações para ser empregada de maneira eficaz em ambiente interagências (AI).

Nesse contexto, a fim de verificar quais seriam os aprimoramentos necessários ao PPC para o uso como metodologia de planejamento das Operações Interagências¹ (OI), optamos pela pesquisa dos GE. Mas por que se deu esta escolha? A abrangência nacional e internacional dos GE, que se caracterizaram por produzirem atividades em vários estados da federação e por terem sido acompanhados em todo o mundo, com sua complexidade inerente na interação de vários atores como órgãos públicos, organizações não governamentais, empresas privadas, ou demais instituições de outros Poderes e Estados internacionais, na execução das ações, mas com ênfase nos projetos de defesa nacional e de segurança pública, desenvolvidos e aplicados em cada um destes GE, especialmente na CMF e JOP, permite afirmar terem sido OI de grande vulto.

Estes atores, no AI, são identificados pela nomenclatura “agências” e a integração de todas as agências que compõem este ambiente é o cerne para o êxito em OI. Portanto, o processo de interação das agências atribuídas da segurança dos GE estudados pode ser utilizado como modelo para outras OI, cujas aprendizagens e legados devem ser absorvidos pelos principais órgãos normalmente implicados nestas operações.

A relevância deste estudo se deve ao fato de as FFAA estarem sendo instadas, cada vez mais, a participar de atividades de imposição da lei, como as de Garantia da Lei e da

¹ Quando as FFAA interagem com outras agências unificando interesses e esforços para a consecução de objetivos convergentes ao atendimento de uma demanda do Estado (BRASIL-K, 2017).

Ordem, e auxílio humanitário, no contexto da segurança integrada a outras agências, apesar de essas tarefas serem indicadas como atribuições subsidiárias às Forças (BRASIL-M, 2010). Além disso, o planejamento para a segurança destes eventos contou com todas as instituições mais relevantes normalmente componentes das OI junto às FFAA e, por isso, é capaz de contribuir bastante ao propósito do trabalho.

O propósito desta dissertação é identificar possíveis sugestões de melhoria ao planejamento e estruturação de OI futuras, com o consequente aperfeiçoamento do MD33-M-12. Para alcançá-lo, foram realizadas pesquisas sobre o histórico do esforço desenvolvido pelo Estado para ser exitoso no período dos GE, de 2007 a 2017, com fulcro nos eventos esportivos da CMF e dos JOP. Dentre as conclusões obtidas no estudo, aquelas subentendidas como contribuição direta ao propósito foram indicadas como possíveis legados do período ao trabalho. Outras evidenciaram oportunidades de melhoria ao processo interagências e, para elas, a Teoria Geral da Administração (TGA) e suas abordagens foram estudadas com o objetivo de indicar soluções, segregando, ao final, as que melhor se adaptaram ao propósito.

Alguns tópicos foram escolhidos para facilitarem no aprofundamento da pesquisa até a consecução do objetivo principal. São eles: como a interoperabilidade das agências partícipes contribuiu para o sucesso das ações coordenadas em operações de segurança durante os GE, à luz da realidade de planejamento do período; como a TGA, com suas abordagens e métodos, pode colaborar com o aperfeiçoamento da gestão em OI; e o que pode ser considerado, de fato, como legado dos GE, no quesito integração das agências.

Deste modo, por meio da metodologia de confronto entre teoria e realidade, nosso escopo se desenvolverá em cinco capítulos. O primeiro é representado por esta introdução. Em seguida, no segundo capítulo, serão discutidas particularidades tangíveis do delineamento e execução das tarefas associadas às operações de segurança dos GE e da integração das agências componentes, que ao serem caracterizadas como OI, possuem total aderência ao

nosso objetivo. Conceitos do MD33-M-12 serão abordados durante todo o trabalho, mas em maior grau no segundo capítulo, em adição e de forma complementar a todo o ordenamento jurídico criado para sustentar e por em prática os esforços do Estado brasileiro nesses planejamentos, com o fito de especificar pontos de relevância e de deficiências, que ora servirão como elos ao que será discutido ora como pontos a melhorar, em consonância com o que se objetiva. A experiência obtida na governança e gestão dos meios e recursos disponíveis, em termos estruturais, administrativos, materiais, de pessoal, de treinamento e de capital intelectual também será esmiuçada.

A principal teoria escolhida para contribuir com o propósito do trabalho foi a Teoria Geral da Administração. Com foco nas abordagens Neoclássica, Estruturalista, Comportamental e Sistêmica, a teoria será desenvolvida no terceiro capítulo desta dissertação, e visa indicar uma ou mais possíveis formas de gestão ou métodos que melhor se adaptem com talvez a principal dificuldade das OI, que é a necessidade de integrar as agências envolvidas. Cada uma com a sua característica particular, que podem auxiliar no dinamismo de uma operação ou impor um bloqueio à sua fluidez, a parceria e a sinergia de esforços desenvolvidos entre elas, estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, em resposta a problemas complexos por meio do gerenciamento de emergências, são de suma importância.

No quarto capítulo, por meio do confronto dos argumentos contidos nos dois capítulos anteriores a ele, serão apresentadas as conclusões obtidas do que foi estudado além de uma definição própria de legado e assim, o propósito terá sido alcançado, por meio da enumeração das possíveis sugestões de aperfeiçoamento do MD33-M-12.

Por fim, de forma sintética, a conclusão final do trabalho resumirá as ideias principais estruturadas ao longo da argumentação e um legado às futuras OI terá sido deixado.

2 INTEGRAÇÃO SEGURA NOS GRANDES EVENTOS

A disputa pela realização de GE em países e cidades por todo o globo, principalmente os de porte similar às Copas do Mundo e Jogos Olímpicos, constitui grandes embates.

As razões da concorrência alternam, por exemplo, entre o enorme incremento na mobilidade urbana e nas comunicações, o prestígio obtido, a demonstração de perícia organizacional, atração de investimentos estrangeiros e oportunidades de negócios variados. Além disso, interesses geopolíticos são comuns de estarem presentes nas razões mencionadas, devido à visibilidade proporcionada àquele Estado quando a coordenação do torneio é bem realizada e até mesmo por isso, a preocupação com a segurança desses eventos de porte é tão relevante.

Haja vista o desenvolvimento com maior vigor de economias emergentes relevantes em todo o mundo como a China e a Índia, os dois mais populosos², o século XXI foi caracterizado por favorecer uma enorme demanda por matérias-primas de todo gênero. Principalmente a China, que segundo Ribeiro (2018), após assumir a responsabilidade pela comercialização de bens de produção antes compartilhados e disputados pelas principais economias do ocidente, passou a incentivar o consumo interno de sua enorme população, a continuamente modernizar sua indústria de forma inovadora e tecnológica, e também a fortalecer e expandir seu Produto Interno Bruto (PIB). Este conjunto de fatores incrementa o comércio de *commodities*, como alimentos, minerais, óleo e gás, entre outros, e aqueles países possuidores destes produtos em abundância e exportadores são beneficiados, como o Brasil.

Consequentemente, o PIB do Brasil também evoluiu consideravelmente no período, início dos anos 2000 até meados de 2014, por mais que tenha sido influenciado

² De acordo com dados da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Comércio, em 2021, a China possui 1.444.216.000 e a Índia 1.393.409.000 pessoas. Ao passo que o Brasil possui 213.993.000 pessoas.

negativamente pelo conturbado decurso da crise financeira internacional³ de 2007 e 2008, quando a partir de 2014, iniciou um processo de recessão técnica⁴, acarretando redução no ímpeto dos investimentos públicos para os GE (ANEXO A).

O aumento dos recursos disponíveis ao Governo pelo exposto, associado a uma política externa que buscava maior protagonismo internacional, como no setor da segurança, quando tentou um assento no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, permitiu ao Estado pleitear maior influência global. Entre outros fatos de relevância, isso colaborou com o êxito das candidaturas brasileiras para sediar alguns GE.

Conforme será possível observar adiante, muitas agências de segurança federais, estaduais, distritais e municipais, assim como demais entidades governamentais ou não e até mesmo internacionais estiveram envolvidas no planejamento, coordenação e controle das ações de segurança no período dos GE, elevando o status destas operações para o de interagências, previsto no MD33-M-12.

A correta integração destes órgãos contribui sobremaneira para um AI que facilite o difícil trabalho que é justamente conectá-las, em prol do êxito esperado na condução dos eventos, de forma pacífica, e na antecipação de possíveis infortúnios, para que sejam debelados com eficácia⁵ ou até mesmo impedidos de surgirem.

Com este objetivo, várias medidas precisariam ser iniciadas de forma a viabilizar as candidaturas brasileiras, e após escolhidas, planejar as ações e pôr em prática o planejado em todos os setores, como na área de segurança pública, onde o capital advindo da balança comercial positiva também propiciou os investimentos devidos neste domínio.

³ Conhecida também como crise do *subprime*, ocasionada por uma insolvência em cascata de grandes bancos que operavam com empréstimos alavancados e com compromissos de pagamento via hipotecas comerciais e residenciais, e os repassavam entre si, acarretando na queda generalizada no instante em que o problema surgiu. Com isso, os governos federais precisaram intervir com enorme aporte de recursos e maior regulação.

⁴ Quando o PIB é negativo por 2 trimestres seguidos ou mais.

⁵ Enquanto a eficiência corresponde à qualidade no uso dos métodos, meios e procedimentos mais adequados que permitirão a melhor otimização dos recursos disponíveis para a realização de determinada tarefa, a eficácia corresponde à qualidade dos resultados obtidos, ou seja, a primeira tem foco em realizar bem as atividades ao passo que a segunda em realizar as atividades corretas. A efetividade é a junção de ambos os conceitos (EMERSON, 1924).

2.1 Legislações pertinentes e agentes envolvidos na segurança dos Grandes Eventos

A partir da nomeação do Brasil como futura sede da CMF em 30 de outubro de 2007 (BRASIL-A, 2013) e de outros GE, mais precisamente ao longo da década de 2010, diversos atos normativos foram adotados pelo Governo Federal.

No sentido de sistematizar a estratégia e os protocolos capazes de contribuir com os complexos desafios de promover a segurança de todos os envolvidos nos eventos, onde a segurança passou a ser o foco, destacam-se os seguintes despachos de cunho normativo: Criação em janeiro de 2010, pela Presidência da República, do Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 - CGCOPA, (BRASIL-B, 2010); e a Criação da Comissão Especial de Segurança Pública (CESP) no âmbito do MJ e presidida pelo seu Secretário Executivo, com a função de implementar, planejar, coordenar e fiscalizar as ações necessárias às áreas de segurança e de ordem pública, sendo o primeiro marco legal que passa a tratar de segurança da CMF e dos JOP (BRASIL-D, 2010).

Em adição, e no sentido de melhor estruturar as principais agências envolvidas na segurança dos GE, foram criadas: a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE), que assumiu a responsabilidade pela coordenação das operações de segurança pública dos GE, haja vista a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) não ter condições de acumular esta atividade. Ambas as secretarias eram adjudicadas ao MJ, incumbido da elaboração do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização dos GE (BRASIL-F, 2010); e a Assessoria Especial para Grandes Eventos (AEGE), subordinada ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), com a finalidade de assessorar no planejamento e na execução dos aspectos de defesa nacional relacionados aos GE.

Apesar de não ter sido possível comprovar que o MD33-M-12 foi criado para facilitar o planejamento das agências devido à demanda surgida para os GE, é bem provável

que isso tenha ocorrido de fato, haja vista a proximidade das datas de elaboração das leis relacionadas e a relevância dos GE. Portanto, seria fundamental que os aprendizados ocorridos com o transcurso dos GE fossem utilizados para a melhoria do manual e foi isso que nos propusemos a fazer. O manual contém algumas definições e conceitos que serão empregados ao longo do trabalho com o intuito de apresentar seus pontos fortes, a serem majorados, e suas deficiências, a serem mitigadas e complementadas.

Quanto à sua aplicabilidade, por exemplo, está descrito servir aos Comandos previstos na estrutura militar de defesa, direcionando o emprego conjunto das FFAA, e em todos os níveis de planejamento, realizando-se as adaptações necessárias quando as circunstâncias exigirem (BRASIL-K, 2017). No entanto, não estão especificadas que adaptações serão estas.

Desde 2007 até 2016, ano da realização dos JOP, as agências envolvidas tiveram a oportunidade de reforçar a integração por meio do planejamento e execução dos seguintes eventos que o antecederam e foram atribuídos como GE também: Jogos Pan-Americanos, em 2007; Jogos Mundiais Militares, em 2011; Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+20, em 2012; Copa das Confederações, em 2013; Jornada Mundial da Juventude, com a visita do Papa Francisco ao Rio de Janeiro, em 2013; e Copa do Mundo da FIFA, em 2014.

Segundo destaca BRASIL *et al.* (2018), durante os GE foi consolidada a ideia de articulação das FFAA com os órgãos de segurança pública (OSP) sem o controle operacional e comando único, com a coordenação e decisões tomadas por consenso, assim como o MD33-M-12 sugere que seja realizado, sempre que possível.

Mas o que pode ser considerado um GE? Por mais que empiricamente pareça simples determinar o que seriam os GE, é necessário definir precisamente do que se trata, haja vista que este termo é empregado para justificar políticas de Estado e gastos vultosos em

diversos setores, em prol do sucesso na execução do planejamento das solenidades. Pela definição da SESGE o termo se refere a:

Eventos de natureza política, esportiva, religiosa ou reivindicatória que, devido ao tema, à natureza e/ou à dimensão requeiram esforços e processos diferenciados por parte de seus organizadores e dos órgãos de segurança, saúde e defesa civil, a fim de mitigar a possibilidade de ocorrência de incidentes ou seus efeitos, protegendo a vida, a incolumidade das pessoas, a imagem das instituições envolvidas e o patrimônio (BRASIL-A, 2013, p. 78).

Para que se tenha uma ideia da grandiosidade dos eventos e conseqüentemente da dificuldade em todos os aspectos, nos JOP, o Estado brasileiro teve que garantir a segurança de um público de até 7,5 milhões de pessoas nos locais de competição, 500.000 a 600.000 turistas, 15.000 atletas de 206 países, 50.000 voluntários e 14.000 profissionais ligados à organização dos Jogos, cerca de 25.000 jornalistas e em torno de 100 dignitários, além das populações do Rio de Janeiro, cidade-sede dos Jogos, das cinco cidades que receberam jogos do futebol e das 329 cidades dos 27 estados brasileiros e o Distrito Federal, por onde passou a Tocha Olímpica (SEGURANÇA, 2016).

Para superar a complexidade do planejamento e execução da segurança dos GE, como principais agentes envolvidos, no nível federal e no estadual, de acordo com BRASIL *et al.* (2018), destacaram-se o MD, responsável por coordenar e controlar as ações por meio do EMCFA e as três forças singulares, o MJ, responsável por coordenar e controlar as ações por meio da SESGE, com a atuação principal da Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) e as Secretarias Nacionais de Segurança Pública (SENASP) de cada estado onde houve realização de eventos, com o suporte das Polícias Cíveis e Militares e Corpos de Bombeiros.

A partir da Copa das Confederações de 2013, os Centros de Coordenação de Defesa de Área (CCDA) surgiram com a missão de empregar os elementos das FFAA colocados à sua disposição; coordenar o emprego das FFAA da cidade sede com os demais OSP; representar o MD nos Comitês Executivos de Segurança Integrada Regional (CESIR),

grupos responsáveis pela coordenação das ações das agências em nível local; e assumir o controle operacional dos OSP, caso a situação evoluísse para uma GLO (DEFESA, 2015).

Quanto às principais tarefas relacionadas à segurança de GE e dos eventos preparativos e testes, podem ser citadas as de resguardar as autoridades, os locais específicos das atividades desenvolvidas e os locais de circulação da população e de pessoas envolvidas com o evento (BRASIL *et al*, 2018). A primeira, a cargo do MJ, é normalmente operacionalizada pela PF, mas militares podem ser empregados como batedores quando a quantidade de dignitários é alta. Para a segurança em geral, cuja incumbência se remete às SENASP, são empregados os OSP. As FFAA foram utilizadas neste caso para patrulhar vias expressas da cidade do Rio de Janeiro, durante os JOP.

Para os JOP, a ação de segurança integrada foi estruturada por meios de três eixos: segurança pública, defesa e inteligência. Teve como base o Plano Estratégico de Segurança Integrada (PESI), publicado por intermédio de uma Portaria Interministerial de setembro de 2015. O documento estabeleceu os princípios norteadores da segurança dos JOP, a missão, os eixos de ação e a estrutura de governança para que os OSP, defesa nacional e inteligência elaborassem seus respectivos planos táticos e operacionais (SEGURANÇA, 2016).

Apesar de não validado por não ter havido grandes crises, o maior repto em termos de segurança que o Brasil teve, como indicado por BRASIL *et al* (2018, p.55), com enorme complexidade no nível dos comandos operacionais das FFAA, foi durante os JOP, onde: “Os Grandes Eventos trouxeram um novo nível de relações de comando entre os órgãos responsáveis pela segurança. O princípio da unidade de comando foi substituído pelas ações em coordenação, consenso e outras.”.

Todo o investimento para a segurança dos JOP teve como premissa, o posterior retorno à sociedade de um conjunto de sistemas e procedimentos que contribuíssem

positivamente para o cotidiano da segurança pública, como forma de legado. Com tantos meios, agentes, estruturas e recursos envolvidos na segurança de tantos eventos relevantes, para que a interoperabilidade fosse minimamente obtida, era inderrogável que houvesse uma excelente integração holística. Para isso, grande parte dos recursos destinados foi investida na aquisição de equipamentos de última geração, que passariam a compor o Sistema Integrado de Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos (SICC) (SEGURANÇA, 2016). Além disso, tais maquinários aumentariam a capacidade individual dos agentes na solução de problemas, mas de nada adiantaria todo esse processo se os níveis estratégico e operacional, principalmente, não estivessem em sintonia e não colaborassem entre si.

Com esta finalidade, no âmbito do MJ foi instituída a SESGE, para que ficasse responsável por toda a coordenação e controle dos OSP, além de cooperar com as demais autoridades no mesmo nível. Sua importância no AI no período dos GE foi *sui generis* e, por conseguinte, merece destaque.

2.2 A Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos

A SESGE teve importância fundamental ao longo dos anos em que ficou ativada, desde 2011 a 2017, em todos os processos relacionados à coordenação da segurança pública nos GE em que assumiu esta responsabilidade. Principalmente no tocante a este trabalho, sua importância na integração⁶ das agências afetas ao MJ com as do MD, conforme será discorrido daqui em diante, será indicada como uma das sugestões de melhoria ao manual de OI, que poderia conter o registro da ativação de um órgão similar quando necessário coordenar as atividades de muitas agências sob a escota do MJ.

⁶ Corresponde à coordenação entre as instituições de segurança pública e não a integração em seu sentido estrito, que poderia ser confundida com a fusão ou inclusão das diversas instituições sob uma única organização. Ou seja, a pretensão do Governo foi que as organizações permanecessem autônomas, porém, que trabalhassem de forma coordenada (VASCONCELOS, 2018).

Sob sua incumbência estava o gerenciamento do SICC, importante sistema de auxílio para a coordenação e integração das instituições de segurança, que continha os Centros Integrados (CICC) em âmbito nacional e regional que davam suporte às ações dos Órgãos de Segurança Pública (OSP).

O MD, por meio da AEGE, fez uso do Centro de Operações Conjuntas (COC) como estrutura para coordenação e monitoramento das ações das três FFAA. Os CCDA foram estruturados em alguns estados para agir em nível regional, com a missão de coordenar as atividades de competência constitucional das Forças, em subordinação ao EMCFA.

Em 2013, por meio do Plano Estratégico de Segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 (PESCMF), coube a SESGE “atuar de forma estratégica na coordenação e na execução das ações nas três esferas de governo bem como articular com o MD a participação das FFAA em questões específicas, tais como a segurança estratégica da infraestrutura crítica e do espaço cibernético” (BRASIL-G, 2013, p. 13). Como exemplos de casos especiais, podemos citar o combate ao terrorismo, manuseio e desativação de explosivos, defesa cibernética e nuclear, biológica, química e radiológica, que tem, normalmente, a responsabilidade dividida entre o MD e o MJ.

A defesa estratégica de infraestruturas críticas como hidrelétricas, termelétricas, usinas nucleares, parques de energia elétrica, etc. ficou a cargo do Exército Brasileiro (EB), mas a Marinha do Brasil (MB) também cedeu efetivo para esta finalidade (BRASIL-I). Conforme o caderno de atribuições do PESCMF é possível visualizar a distribuição de incumbências realizada no planejamento para a CMF para os distintos agentes de segurança, onde muitas delas se repetiram para os JOP. O ANEXO B apresenta um resumo do caderno.

Fundamental para o triunfo de uma operação coordenada, a SESGE teve êxito na elaboração e desenvolvimento de uma metodologia de planejamento integrado das instituições a ela subordinadas. Para isso, conforme relata Vasconcelos (2018), foi aplicado um Modelo

de Gestão Participativa (GP), viabilizado por meio da interação com as Comissões Estaduais e Distritais, permitindo que o planejamento fosse concretizado, considerando a realidade e peculiaridade dos participantes, de acordo com suas valências e recursos à disposição, para que cada um pudesse cumprir seus objetivos. Nesse sentido, um dos entrevistados afirmou⁷:

Diferentemente de estarem só compondo um grupo de trabalho, essas pessoas assumiram responsabilidade compartilhada entre a instituição federal e as instituições locais. Acho que foi um modelo muito interessante e que deu certo e que foi fundamental para que alcançássemos resultados muito mais expressivos nas Olimpíadas que na Copa (GESTOR DA SESGE, 2017 *apud* VASCONCELOS, 2018, p.81).

Ao estudar as características do modelo, é possível concluir que integrá-lo ao AI, que contém as FFAA, seria impraticável, por possuir formas de gestão onde certas decisões não seriam adotadas no nível adequado, no entanto, é possível extrair diversos benefícios ao que se refere à sensatez na tomada de decisão em conjunto e por consenso, apreçada no MD33-M-12, e por isso, a proposição desta pesquisa em se aprofundar na TGA, por ser a teoria base de todas as formas de gestão e por conter abordagens que melhor se adaptam ao período variável, incerto, complexo e ambíguo⁸ do século XXI que influencia a sociedade, e devem orientar as ações conduzidas quando operando nesses ambientes.

2.3 Atribuições e culturas organizacionais díspares como impedimento à integração

De acordo com o PESCMF (BRASIL-G, 2013, p. 22), foi realizada a diferenciação das atribuições da SESGE, que coordenaria as tarefas operacionais dos OSP em todos os níveis da federação, daquelas estabelecidas à defesa nacional, que ficaria responsável pelo apoio à matriz de segurança.

⁷ SESGE/RJ, Gestor. *Obstáculos e desafios encontrados na segurança pública*. Brasília, 2017. Entrevista concedida a Adriana Cristina Duarte de Almeida Vasconcellos.

⁸ Conceito VUCA: acrônimo das palavras inglesas Volatility, Uncertainty, Complexity e Ambiguity. Empregado para contextualizar o mundo dinâmico atual.

A referida separação tornou-se alvo de disputas em certo momento, haja vista que as FFAA se empenham em ocupar posições estratégicas nos planejamentos que fazem parte, pois normalmente são responsáveis por eles, junto ao nível político, quando instadas a solucionar determinado problema de segurança. E assim, quando a responsabilidade por determinado assunto de relevância é transferida a outros órgãos e a integração se faz necessária, devido às características estruturais funcionais, burocráticas, centralizadoras e por vezes inflexíveis das FFAA, intrínsecas ao sistema fechado de gestão administrativa que será esmiuçado nos demais capítulos, por exemplo, dificuldades de se chegar a um consenso poderão ocorrer, mas para o bem da operação, devem ser compreendidas e sobrepujadas.

Nesse contexto, em 07 de agosto de 2015, por exemplo, o Chefe do EMCFA (CEMCFA), General José Carlos de Nardi, ao detalhar a estratégia para os JOP no auditório do MD em Brasília, avultou que “a defesa, nos jogos Olímpicos, atua em duas vertentes: coordenação da segurança do evento e na preparação e treinamento de atletas” (DEFESA, 2015), sendo que a coordenação da segurança não era responsabilidade do MD, mas sim do MJ, onde o verbo “atuar” não deixa claro o sentido, se é o de ação ou contribuição, e é justamente esta dubiedade que permite erros de interpretação e desentendimentos, mesmo em 2015, após já terem ocorrido diversos eventos como a CMF.

Para que os resultados esperados sejam obtidos, em OI, muitas vezes as altas cúpulas precisam barganhar e ceder às demandas de outrem, decidindo por consenso. Esta forma de ação, de cooperação, coordenação e liderança situacional em contraposição ao normalmente engendrado no cotidiano das FFAA em obediência ao princípio da unidade de comando foi, inclusive, citada como um dos desafios reconhecidos pelo EB em sua participação em grandes eventos (BRASIL *et al.*, 2018, p.172).

A diferença cultural deve ser compreendida como facilitadora ao invés de complicadora no processo de fomento da unidade de esforços, para a consecução de objetivos

ou propósitos em comum, impedindo a duplicidade de ações e favorecendo a economia de recursos e a convergência de soluções, com a efetividade concernente ao gerenciamento de crises, conforme explicita o MD33-M-12:

Cada organização possui sua própria cultura, filosofia, objetivos, práticas e habilidades. Essa diversidade é a força do processo interagências, proporcionando um somatório de conhecimentos na busca de um objetivo comum, gerando a necessidade de um fórum coordenado para a integração dos muitos pontos de vista, capacidades e opções. Todos os esforços devem ser coordenados, apesar das diferenças culturais e de técnicas operacionais (BRASIL-K, 2017, p. 15).

Uma década inteira de planejamentos prévios, dispêndio volumoso de recursos, preparação e execução do planejado para o sucesso dos GE sediados pelo Brasil, foram viabilizados certamente com muito esforço e dedicação de cada integrante das agências envolvidas. Sendo assim, todos os ensinamentos que puderam ser obtidos precisam estar bem registrados para que esse esforço não tenha sido em vão. Mais que isso, necessitam ser continuamente revisados e os problemas encontrados devem ser estudados para que sejam minimizados em situação similar posterior.

Ao se tratar da integração social das equipes, devido à grande quantidade de culturas organizacionais, regionais e pessoais envolvidas com a dificuldade intrínseca de coordenação, há relatos, a serem destacados oportunamente, que na maioria das vezes funcionou bem, mas em algumas ocasiões não, o que poderia acarretar em problemas de gestão e perda na capacidade de lidar com empecilhos, majorando as debilidades da equipe e possivelmente acarretando no insucesso de determinada ação ou operação.

Portanto, com o objetivo de melhor coordenar operações deste porte, baseadas na ideia de atuação das FFAA em articulação ou consenso com os OSP, sem a instituição de comando único e sem controle operacional destes por parte das FFAA, no capítulo seguinte pretendemos aprofundar as possíveis formas de gestão ou métodos das abordagens da TGA que se adaptam a este fim.

3 A GESTÃO NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

Com o intuito de indicar uma ou mais formas de gestão que melhor se adaptem aos objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional de uma OI, na solução de problemas complexos, ou em antecipação a eles, e de forma a consubstanciar teoricamente o proposto no propósito do trabalho, intencionamos esmiuçar neste capítulo as particularidades das teorias administrativas da TGA.

Em continuidade ao capítulo anterior, este pretende indicar uma nova realidade às futuras OI, com o objetivo de aperfeiçoar a efetividade das organizações componentes. As publicações de OI e a pesquisa sobre os GE foram utilizadas de forma complementar, por indicarem o ideal, o que deu certo e o que foi considerado uma deficiência na realidade dos GE, quando operando num AI, com fulcro nas FFAA.

Acompanhando a evolução da sociedade e conseqüentemente das organizações, provocada por uma conjunção das variáveis tarefas, estrutura, pessoas, ambiente, tecnologia e competitividade, desenvolveram-se a administração e suas teorias, que condensadas, formam a TGA. Como exemplos tem-se a Administração Científica, com ênfase nas tarefas; a Administração Clássica⁹, que passou a estudar a organização como um todo; a teoria da Burocracia, seguida da Estruturalista, ambas com focadas na estrutura da organização; a Comportamental, que privilegia as relações humanas; a Neoclássica, como uma evolução da Clássica; e as teorias Sistêmica e Contingencial, com fulcro na influência exercida pelo ambiente de inserção das instituições sobre elas (CHIAVENATO, 2014).

Assim como a administração tem se transformado para se adaptar à grande competitividade do mundo tecnológico, globalizado e dinâmico atual, em nosso ponto de vista, aquelas agências que não se adéquam a esse progresso estão fadadas ao insucesso.

⁹ Datada do início do século XX, mais especificamente de 1916, e fundada por Henry Fayol (1841-1925), nascido em Constantinopla, mas que conduziu sua carreira de administração na França, no período da segunda revolução industrial (1850 a 1945) e da Primeira Guerra Mundial (1914 a 1918).

3.1 Natureza administrativa das agências alusivas ao Ministério da Defesa

O planejamento, a coordenação, a execução e o controle de ações bem estruturadas são fundamentais para o sucesso de qualquer operação. Essa assertiva, estabelecida pelo propósito do MD33-M-12, pela experiência profissional e pessoal da maioria dos indivíduos, com certa adequação, e pela pesquisa efetuada com fulcro na segurança dos GE da CMF e dos JOP deste trabalho, caracteriza também o estudo desenvolvido no campo da administração, por meio da sua Teoria Geral, que se ocupa das organizações como um todo, sejam elas lucrativas ou não.

Conforme definido por Chiavenato (2014, p.16), “a administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos e competências a fim de alcançar objetivos organizacionais”, comprovando a intrínseca relação das matérias, até mesmo porque uma célula de OI com seus integrantes subordinados ao EMCFA/MD e ao MJ, por exemplo, faz parte destas estruturas organizacionais que, por conseguinte, demandam tarefas organizacionais a ela para o cumprimento de missões. Complementarmente, a estes elementos do processo administrativo dá-se o nome de funções administrativas, que devem ser utilizadas em todos os níveis de uma organização (ANEXO C).

As atribuições da CESP (BRASIL-D, 2010) e conseqüentemente da SESGE (BRASIL-F, 2010) são praticamente descritas *ipsis litteris* destas quatro funções administrativas. Os SICC do MJ, os COC do MD e demais centros de coordenação são exemplos de estruturas que tem por finalidade unificar as agências em torno dessas funções.

Algumas características marcantes na gestão administrativa das FFAA, instituições centenárias tradicionais, rígidas e conservadoras, que possuem estruturas organizacionais moldadas pela necessidade estratégica de hierarquizar verticalmente a subordinação descendente de seus componentes, que não devem contestar ordens emanadas por superiores em situações de conflito, segundo experiência profissional particular, são: a

centralização das ações no mais alto nível, por meio do princípio de comando único, onde o subordinado deve se reportar a apenas um superior; a burocracia estrutural, cultura organizacional, valores e tradições bem solidificadas e enraizadas, responsáveis por enrijecer as ações e dificultar a renovação; e militares que, em sua maioria, são avessos às mudanças, em função de fazerem parte destas organizações e assimilarem suas particularidades.

Tais propriedades, embora comumente associadas às FFAA, podem ser observadas também com outras agências frequentemente partícipes em OI, como as Polícias Militares estaduais ou municipais, os Corpos de Bombeiros e, em menor grau, com a Polícia Federal, as polícias Cíveis e as Defesas Cíveis Estaduais que, de certa forma, se estruturaram com base nas FFAA.

Na verdade, a aversão às mudanças não é um atributo específico dos militares, mas do ser humano em geral, e é, em parte, explicada pela Neurociência. Autores como Daniel Kahneman, israelense teórico da economia comportamental, e Paul MacLean (1913 a 2007), médico e neurocientista norte-americano, com a intenção de justificarem a racionalidade, a consciência nas atitudes e a velocidade de raciocínio desenvolvida em cada parte do cérebro humano, ao dividirem, em seus estudos¹⁰, o órgão em sistemas ou partes, Sistemas Um e Dois, no primeiro caso, e Cérebro Trino, composto por três partes, no segundo, identificam o chamado Neocórtex, parte de topo do cérebro que diferencia os humanos dos animais, por ser responsável pela razão e consciência.

Embora seja a maior parte, correspondendo a setenta e cinco por cento do todo, segundo Kahneman (2011) o Sistema Dois se responsabiliza por apenas cinco por cento dos estímulos produzidos pelo cérebro, pois demanda mais energia quando o homem precisa se concentrar para adotar certa atitude, acarretando em respostas mais lentas.

¹⁰ Kahneman, Daniel. 2011 - Rápido E Devagar: Duas formas de pensar. Tradução técnica de Cássio de Arantes Leite. 1. ed. Rio de Janeiro: OBJ, 2012. 588p. Título original: Thinking, fast and slow.

MacLean, Paul D. *The Triune Brain In Evolution: Role in Paleocerebral Functions*. New York: Plenum, 1990. 672p.

Noventa e cinco por cento dos impulsos são comandados de forma inconsciente e reativa pelo Sistema Um ou demais partes menores do cérebro, sistemas Límbico e Reptiliano, também responsáveis pela parte sensitiva e emocional dos seres, pois ao utilizarem dados armazenados ao longo de toda a vida, necessitam de menos energia no automatismo de resposta (KAHNEMAN, 2011). Com isso, uma das conclusões comuns a ambos os estudos, foi que o cérebro visa o caminho mais curto para a tomada de decisão, onde a mudança, ao exigir muita energia para transformar determinada situação, é preterida em prol da manutenção do *status quo*.

De acordo com as teorias administrativas, os atributos acima mencionados como sendo evidentes nas FFAA, derivam especialmente do contido na teoria Clássica inicialmente, que desenvolveu uma abordagem objetivando estruturar a organização, em termos de seções e departamentos ou cargos ocupados pelos funcionários, em prol da eficiência (CHIAVENATO, 2014). Outro aspecto explicado pela teoria Clássica é o que compreende a organização como um sistema fechado ao ambiente circundante, composto de variáveis bem conhecidas e previsíveis, o que acarreta também em maior rigidez em suas atribuições.

Posteriormente, segundo Chiavenato (2014), com o desenvolvimento de novas teorias, os atributos militares supracitados se aproximaram mais do contido na teoria Estruturalista, que como derivação da teoria da Burocracia de Max Weber¹¹, integrou à teoria Clássica aspectos da teoria Humanística, como fatores motivacionais ao ser humano componente de determinada organização. A teoria estruturalista inicia também a análise interorganizacional, saindo um pouco da interiorização das demais teorias, em prol do melhor entendimento do processo de interação entre as organizações e o ambiente externo, desembocando nas teorias de Sistemas e Contingencial.

¹¹ Maximilian Karl Emil Weber (1864-1920), sociólogo alemão cujos estudos relacionados ao estilo de administração burocrática foram encontrados, desenvolvidos e aplicados pelas organizações em meados de 1940.

Tem sido perceptível a busca pela mudança nas FFAA, por experiência própria, tendendo a se aproximarem de aspectos característicos de outras abordagens administrativas. Como, por exemplo, a Humanística, ao valorizar a meritocracia na atitude profissional de seus militares, ao incentivar o elogio àqueles que realizam com assertividade suas atividades, bem como recompensá-los de alguma forma. Assim como a Neoclássica, responsável por atualizar a clássica, modificando predicados em torno da descentralização e delegação da autoridade aos níveis hierárquicos mais baixos, de forma a tornar as operações mais flexíveis e versáteis.

No entanto, a teoria Neoclássica¹² é datada da década de 1950, e assim, suas qualidades já deveriam ter sido integralmente assimiladas pelas instituições, criando espaço ao processo de renovação para abordagens mais atuais. Desse modo, deve-se evitar a retenção, em altos níveis, de tarefas que são perfeitamente executáveis por subordinados, como é comum ocorrer, devido ao receio de que sejam mal conduzidas, acarretando em possíveis abalos ao profissional que as delegou e que não consegue justificar um possível erro, assumindo suas responsabilidades por tal infortúnio.

Todavia, ao discutir os aspectos de relevância que podem ou não contribuir para a obtenção da integração das agências, pode parecer que tais características, citadas e atreladas à gestão militar, são de viés negativo apenas, o que não é verdade. Portanto, é importante deixar claro que o objetivo do trabalho é unicamente contribuir para o processo de integração em lide, onde por vezes, a ênfase em determinada situação visa indicar ser um aspecto que carece de maior aprofundamento, simplesmente por ser aquele que viabiliza uma mudança mais rápida, se melhor trabalhado.

¹² Com o término da Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945), devido às múltiplas transformações impostas com a necessidade de reconstrução de cidades e com a mudança da ordem econômica mundial, e também, a partir de 1950, com a Terceira Revolução Industrial (caracterizada pela inovação tecnológica de áreas como telecomunicações, eletrônica, ciências, robótica e informática), as corporações passaram por grandes transformações, acompanhadas pela evolução das teorias administrativas. Nesse ínterim, surge a teoria Neoclássica, que baseada na abordagem Clássica, mas trazendo consigo algumas características de outras teorias da época, como a Humanística, incumbida de incluir o relacionamento social interpessoal como parte do estudo das organizações, objetivou atualizá-la (CHIAVENATO, 2014).

Com isso, passaremos a discorrer com maior ênfase sobre algumas formas indicadas pela TGA que poderão contribuir com a transformação e inovação do processo de integração das agências em suas operações características.

3.2 TGA: fonte de transformação e resolução de conflitos no ambiente interagências

Haja vista os conflitos serem inevitáveis numa era de múltiplas transformações (NETO, 2021), como a atual, alguns empecilhos como disputas corporativistas, diferenças culturais e interesses políticos foram fontes de conflitos que dificultaram a integração das agências de segurança pública durante os GE.

Na maioria das vezes, segundo Vasconcelos (2018), estes conflitos se originaram na disputa por atribuições ou políticas de ocupação de cargos no governo e, conseqüentemente, por maior distribuição de recursos públicos. Esta disputa interorganizacional prejudica o ambiente e acarreta num grande obstáculo à integração, por uma agência identificar na outra, uma fonte de ameaça aos seus objetivos estratégicos e de perda de vantagens corporativas.

Segundo Lorenz (1966):

Conflito significa a existência de ideias, sentimentos, atitudes ou interesses antagônicos e colidentes que podem se chocar. Sempre que se fala em acordo, aprovação, coordenação, resolução, unidade, consentimento, consistência ou harmonia, deve-se lembrar que tais palavras pressupõem a existência ou a iminência de seus opostos, como desacordo, desaprovação, dissensão, desentendimento, incongruência, discordância, inconsistência, oposição – o que significa conflito. O conflito é condição geral do mundo animal. O ser humano sobressai entre os animais pela capacidade de atenuar o conflito, embora nem sempre possa eliminá-lo. A sociedade e a civilização – requisitos básicos da vida humana – são viáveis graças ao grau de congruência de objetivos entre as pessoas por meio de mecanismos ou regras que imponham ordem e acomodação (LORENZ, 1966 *apud* CHIAVENATO, 2014, p. 303).

O AI corresponde ao espaço interno comum de interação das várias organizações imbuídas na solução de determinado problema da sociedade, associado ao ambiente externo que circunda e influencia diretamente o comportamento das agências, e assim, elas precisam

se tornar mais coesas para resistir a essa influência exterior. Com essa finalidade, o estudo tem buscado indicar as principais fontes de conflitos entre os órgãos, e também, os principais aspectos positivos ocorridos no período considerado, para que futuras OI já iniciem suas ações melhores preparadas e cientes do que ou como devem enfrentar determinada situação adversa, externa ou, até mesmo, internamente.

A TGA, escolhida para auxiliar no “como fazer” para transpor determinados obstáculos ao alcance dos objetivos das OI, em sua abordagem Estruturalista, define o ambiente como tudo que envolve externamente uma organização e como constituído pelas demais organizações, inseridas num mundo humano, social, político e econômico, que formam a sociedade (CHIAVENATO, 2014). Para o autor, a sociedade moderna é uma sociedade de organizações e como tal, a interação entre elas é necessária na conclusão de suas metas individuais, onde os estruturalistas, preocupados com o pouco conhecimento dessa interação organizações x ambiente externo, passaram a estudá-la e a definiram como fundamental para o sucesso na estruturação de cada órgão.

Conclui-se que o AI de uma OI está diretamente associado a esta característica da teoria estruturalista e às derivações que a sucederam e a tiveram como referência, como a teoria Contingencial e a Sistêmica, por representarem justamente a interação entre uma organização e todas as outras, que compõem a sociedade de organizações, com o ambiente externo.

De acordo com Chiavenato (2014), os conceitos de interdependência das organizações e o de conjunto organizacional são fundamentais para a análise interorganizacional. O primeiro estabelece que nenhuma organização é autossuficiente ou autônoma, onde a interdependência, à medida que ocorrem mudanças no ambiente externo e um certo controle ambiental sobre a organização, causa mudanças frequentes nos objetivos organizacionais, limitando a liberdade de ação deste órgão. O segundo corresponde às

interações entre uma agência e a cadeia de organizações de seu ambiente, na qual aquela que serve como ponto de referência no contato externo ou ligação com as demais é denominada organização Focal.

Com base nestes conceitos, a estratégia organizacional é definida como a forma pela qual uma agência se relaciona com o seu ambiente, intencionando atingir os objetivos e, segundo Pfeffer (1978 *apud* CHIAVENATO, 2014, p.301), as organizações podem “adaptar-se e mudar para cumprir requisitos ambientais ou podem alterar o ambiente de forma que ele se adeque às suas capacidades”. As estratégias podem ser de competição ou cooperação e por mais que estejam relacionadas com maior intensidade às interações corporativistas que visam se adequar ao ambiente para a obtenção de lucro, podem ser facilmente adaptadas às organizações não lucrativas, que também precisam apresentar resultados.

Em continuação, Chiavenato (2014) detalha ambas as estratégias. A competição, que nem sempre se caracteriza pela interação direta entre rivais num complexo sistema de relações, engloba a disputa por recursos de toda monta, na qual a agência é controlada, em parte, pelo ambiente. Quanto às estratégias de cooperação, a de Coalizão é a que mais importa ao estudo, por se caracterizar pela combinação de duas ou mais agências para alcançar um objetivo em comum e por limitar decisões arbitrárias ou unilaterais, ao exigir o compromisso de decisão conjunta em atividades futuras.

Destarte, toda essa relação em torno da coalizão estratégica, bem como do atrito natural advindo da competição estratégica entre organizações, corresponde às interações conflituosas que precisam ser administradas da melhor maneira, em prol do sucesso na consecução dos objetivos e metas propostos pelo nível institucional.

Para Chiavenato (2014), a cooperação advém da igualdade de interesses entre pessoas e agências, e os conflitos de alguma divergência, onde ambos são elementos presentes no cotidiano de cada organização e estão intrinsecamente relacionados, como dois lados de

uma mesma moeda. Nesse sentido, segundo Sheppard (1962 apud CHIAVENATO, 2014, p.303) “o propósito da administração deve ser o de obter cooperação e sanar conflitos, ou seja, criar condições em que o conflito, parte integrante da vida da organização, possa ser controlado e dirigido para canais úteis e produtivos” onde os conflitos, mesmo que nem todos desejáveis, são elementos indutores de mudanças e de inovação nas agências, na medida em que as soluções são alcançadas.

Diante o exposto até então, está se tornando evidente que a TGA, quando bem estudada e aplicada ao dia a dia das OI, tem a capacidade de propor soluções ao enorme leque de questões e divergências envolvidas nestes ambientes. Desde a estruturação inicial, perpassando pelo ambiente variável e incerto que costuma a exigir dos decisores respostas rápidas, mas em consenso, o que não é tarefa fácil, até o instante em que o crescente porte de determinada operação exige cada vez mais coordenação e entendimento, as teorias associadas são capazes de auxiliar no alcance dos objetivos.

Desta feita, é fundamental que em todos os níveis das OI coexistam especialistas experientes que tragam em suas bagagens profissionais aspectos relevantes da administração e trabalho em equipe, sendo excelentes líderes, mas administradores também. Nesse sentido, ao estarem dedicados exclusivamente à aplicação efetiva das técnicas, não as tendo como conhecimento tácito apenas, como é o caso dos generalistas, poderão sugerir a correção de rumos mais rapidamente, com base nos ensinamentos aqui indicados e muito mais. Caso não se identifique esta figura entre os componentes escalados, essa carência pode ser resolvida com certa facilidade por meio de uma assessoria ou com a integração às OI de seções e/ou membros de órgãos públicos que possam ser responsáveis por esta atribuição especial.

3.3 Estrutura organizacional ideal para as Operações Interagências

Com a finalidade de identificar uma estrutura próxima à ideal que facilite a integração em OI, mas compreendendo que em ambientes tão dinâmicos deve haver certa flexibilidade fim permitir adaptações conforme as circunstâncias, baseamo-nos em opções indicadas pela administração para propor um ponto de partida para uma nova operação, sem, no entanto, enrijecer demais a proposta.

A TGA apresenta alguns tipos ideais para que uma organização se estruture, a fim de alcançar suas estratégias organizacionais com maior efetividade. Três destas opções, segundo Chiavenato (2014), são a Linear, a Funcional e a Linha-*staff*, e ainda de acordo com o autor, seguem suas principais características.

A primeira é a forma estrutural mais simples e antiga, regida sob o princípio da autoridade linear da unidade de comando, tipicamente usada em pequenas empresas ou em estágios iniciais de criação da organização e inspirada na estrutura administrativa de exércitos e igrejas. Recomenda-se a aplicação em situações onde a rapidez na execução de determinada tarefa é mais importante do que a qualidade.

A segunda faz uso do princípio da especialização de funções. Diferentemente da primeira, a autoridade pode ser dividida de acordo com a função de cada um, quebrando a hierarquia de comando único, conhecida como autoridade do conhecimento, em que cada subordinado reporta-se a muitos superiores, mas apenas nos assuntos específicos de determinada função. Nenhum superior possui autoridade total sobre os subordinados, sendo apenas parcial e relativa. Tem foco na descentralização das decisões, que são transferidas aos cargos especializados, e na rapidez da comunicação entre os diferentes níveis.

A, Linha-*staff*, intenciona conciliar as demais, reforçando os aspectos positivos e minimizando os negativos de cada uma, em prol de uma estrutura mais completa, virtude a

complexidade advinda do crescente aumento no porte das organizações, no avanço tecnológico e das regulamentações, mas com predomínio da opção Linear.

De acordo com o porte da organização e seus objetivos, pode haver mais de um órgão de linha. Como órgãos de campo, são responsáveis pela operação e execução da tarefa principal ou atividade-fim e, conseqüentemente, com a devida autoridade linear na decisão final. Os órgãos de *staff*, conhecidos também como de gabinete e com autoridade funcional, são responsáveis pela assessoria, serviços especializados e apoio das atividades-meio correlatas, e também pelo planejamento, monitoramento e o controle da execução das tarefas principais. Na estrutura de comando de um planejamento das FFAA, por exemplo, são as seções componentes do EMCFA.

Se houver mudanças nos objetivos da organização, a estrutura linha-*staff* também mudará. Órgãos de linha ou de *staff* podem ter componentes subordinados de linha ou de *staff*, se estiverem ou não, diretamente relacionados aos objetivos diretos do superior. Cada órgão se reporta a apenas um superior e, a todo instante, existe a autoridade linear de um órgão (linha ou *staff*) sobre os subalternos, assim como a funcional de uma seção de *staff* sobre as demais de sua especialidade. A autoridade e responsabilidade do *staff* são de cunho aconselhador e seus serviços não serão necessariamente aceitos, não diminuindo, portanto, a autoridade dos chefes de linha. Ver ANEXO D.

Em algumas corporações, para evitar constantes alterações estruturais, a seção de *staff* é representada ou reforçada por comissões provisórias contratadas com finalidades específicas, as chamadas consultorias especializadas. Contudo, segundo Chiavenato (2014), atualmente estas comissões estão sendo substituídas pelo conceito das equipes, mais dinâmico e moderno. Podem ser multifuncionais ou multidisciplinares, autônomas ou semi autônomas, e assim, as equipes são utilizadas para promover maior versatilidade, em permuta ao trabalho

isolado das pessoas, e para obter maior satisfação e produtividade, contribuindo para a melhora do clima organizacional.

O trabalho em equipe é o cerne de OI, e para fortalecê-lo, uma das práticas comuns na atualidade é o uso da metodologia do *empowerment*¹³, que nada mais é do que a delegação de autoridade para a tomada de decisão, à equipe. No entanto, não é um processo simples, pois como afirmado anteriormente, ainda é comum a centralização de tarefas perfeitamente executáveis por subordinados.

Todavia, é importante estimular técnicas como essa e demais técnicas de desenvolvimento organizacional (DO), como as de intervenção para indivíduos, grupos, formação de equipes, interequipes e para organizações como um todo. Chiavenato (2014, p.387) apresenta e aprofunda o conhecimento sobre alguns modelos de DO que poderiam ser muito bem aceitos e integrados aos conceitos de OI, por terem enorme aderência ao que se deseja nestas operações, que com uma grande variedade de abordagens, concepções e estratégias, propõem soluções para a mudança ou adaptação organizacional, melhora na produção, o refino no relacionamento interpessoal e o aprimoramento da integração de equipes. Dentre eles, destaco o modelo 3D, que enfatiza a necessidade de o agente apresentar eficácia gerencial em situações diversas e adversas, indicando estilos e habilidades que devem ser desenvolvidos para tal.

Da mesma forma, essa relação social cooperativa em equipes, como a estratégia de coalizão, dá sustentação às organizações, que como definido na teoria Comportamental da administração, segundo Chiavenato (2014), são sistemas complexos de decisões, já que os componentes, nos diversos níveis hierárquicos, decidem em situações diversas a todo instante.

¹³ Fortalecimento das equipes e seus componentes pela delegação de tarefas e por meio da repartição do poder, para que se sintam parte efetiva do processo, onde suas opiniões são levadas em consideração para se adotar decisões e até mesmo decidem, dependendo do grau de delegação. É uma técnica avançada de outra teoria componente da TGA, importante para o empreendimento da mudança e renovação organizacional, chamada de Desenvolvimento Organizacional.

Quanto às decisões, Drucker (1990, p.138) estabelece que “Uma decisão é um julgamento. É uma escolha entre alternativas. É, raramente, uma escolha entre o certo e o errado. No máximo, é uma escolha entre o "quase certo" e o "provavelmente errado", mas muito mais frequentemente, é uma escolha entre duas linhas de ação”. Ele afirma ainda que os gerentes que tomam decisões eficazes sabem que não se começa a estruturação para a tomada da decisão pelos fatos à disposição, mas sim pelas opiniões, já que as pessoas não começam pela pesquisa de fatos, iniciam com uma opinião acerca do ocorrido. Continua atestando que a decisão certa advém do confronto de opiniões divergentes e de alternativas, onde se espera que as pessoas experientes em determinado ramo tenham opiniões.

Por isso, com base na função administrativa Direção, de gestão de pessoas e recursos, entendemos que o gerente eficaz deve encorajar as opiniões dos componentes de sua equipe, valorizando-os como seres humanos proativos e com competências, e se as opiniões forem efetivamente consideradas para a tomada de decisão, isso contribuirá para o processo de coesão da equipe em torno da concretização das metas assumidas como prioritárias.

Tanto a GP quanto a teoria Comportamental fornecem modelos de estratégias cooperativas que motivam os colaboradores a participarem do processo decisório, o que reduz a resistência para a realização de determinada tarefa, desde que haja certa cooperação para o atendimento das necessidades individuais e organizacionais, satisfazendo os anseios de ambos.

Como exemplos, durante os GE, houve além da elaboração de projetos de capacitação, a criação de Comissões Estaduais de Segurança Pública, responsáveis pelo planejamento e operações coordenadas de temas específicos como: imigração, inteligência, segurança de dignitários, etc. Vasconcelos (2018) garantiu que o modelo participativo teve como vantagens a consolidação da relação interagências, o alcance do consenso quanto à

função de cada agência nas tarefas desenvolvidas e a integração dos projetos operacionais efetuados.

Ao comparar os atributos das opções de estrutura organizacional com os do AI da CMF e dos JOP, identifica-se como sendo a estrutura *Linha-staff* a que mais se assemelha à normalmente empregada, o que faz sentido, pois esta é a mais utilizada nas corporações, de forma geral. Além disso, é impensável que organismos como as FFAA intencionem se desfazer de sua estrutura organizacional hierarquizada de comando único, em prol do consenso na tomada de decisões, fato que desagradava bastante as demais agências no período dos jogos. No entanto, naquele ambiente estimula-se, entre outros, que as decisões sejam tomadas por consenso, onde os principais atributos da estrutura Funcional são coincidentes com o que se espera nessas ocasiões, no nível estratégico ao menos.

Segundo Vasconcellos (2018), por exemplo, o gestor da Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2017 propôs alterar a denominação dos SICC para SIC⁴, agregando outros dois “C”, o de Comunicação e o de Coordenação, à terminologia. Tal sugestão se justifica por ele entender que estes são tão ou mais importantes que o Comando e o Controle, e para diminuir a forte tendência das agências de segurança pública em utilizar termos militares que remetem à hierarquia dos cargos, com base na ideia de que todos sejam iguais como colaboradores, sem subordinação entre as instituições e entes federativos.

Pelo exposto, entendemos ser importante definir um modelo de estrutura organizacional específico quando operando em interagências, de modo a respeitar as individualidades de cada uma ao máximo, e então, atingir o objetivo de se decidir por consenso, sempre que possível.

Com base no Perfil Organizacional de Likert, questionário elaborado pelo autor¹⁴ referência da teoria Comportamental, é possível identificar, segundo Chiavenato (2014),

¹⁴ Rensis Likert (1903 a 1981). Sociólogo estadunidense responsável pela criação e aplicação do método em organizações, com base na teoria Comportamental.

quatro perfis ou sistemas administrativos, quais sejam o Autoritário-Coercitivo, Autoritário-Benevolente, Consultivo e o Participativo. Estes sistemas são classificados e caracterizados por meio de uma pontuação atribuída em questionários realizados com a participação de componentes de determinada organização, como uma pesquisa de clima organizacional, distribuída pelas quatro variáveis do processo decisório: sistema de comunicação, relacionamento interpessoal e sistemas de recompensas e de punições.

Conforme a metodologia aplicada, resumidamente, a média da pontuação final obtida pelas respostas indicará em que perfil a organização se encontra, onde o tipo Participativo é aquele em que maior produtividade, rentabilidade e relacionamento interpessoal coexistem, e o tipo Autoritário-Coercitivo é aquele onde a probabilidade de ocorrência de crises financeiras, de péssimas relações de trabalho e de ineficiência, aumenta (CHIAVENATO, 2014).

Desta forma, a sugestão é que a instituição se estruture a fim de se manter, em média, entre os sistemas 3 e 4, por ser razoável que partes dela se enquadrem nos demais tipos. Com isso, recomendamos a aplicação do método quando determinada organização desejar identificar o seu enquadramento nesta tipologia em busca de propor uma mudança estrutural, para mera avaliação ou até mesmo para que de forma preventiva, como no instante de criação de uma OI, se busque o enquadramento conforme o método e assim, já comece da forma mais indicada para o sucesso da operação.

Como numa abordagem holística, a integração das agências é mais importante que a individualidade e assim, todo esforço deve ser realizado para a correta estruturação das operações com atenção especial às estratégias organizacionais, às estratégias de coalizão e às decisões por consenso, que por meio do correto uso dos métodos e técnicas de DO, e demais teorias concentradas na adaptação de uma organização ao seu meio ambiente interno e externo, o trabalho em equipe será facilitado.

4 O LEGADO ÀS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

Com base no escopo do trabalho desenvolvido até então, ao comparar os principais aspectos suscitados nos capítulos argumentativos, Integração Segura dos Grandes Eventos e Gestão nas Operações Interagências, a meta do capítulo é alcançar o propósito do trabalho, qual seja: identificar possíveis sugestões de melhoria ao planejamento e estruturação de OI futuras, com o consequente aperfeiçoamento do MD33-M-12, o eventual legado deste trabalho à sociedade, por meio da melhoria do processo de interação das agências representativas num AI.

As OI se caracterizam pela integração de agências de todos os tipos e características, onde as tradições, estruturas de gestão, culturas organizacionais e muitas outras propriedades são as mais variadas possíveis. Se o manual se destina a auxiliar o processo de organização das OI, está claro que muitas adaptações precisarão ser feitas. Além disso, a maioria destas agências não possuem estruturas organizacionais instituídas com hierarquia de comando, logo, percebe-se da mesma forma, que o manual não foi lapidado com a intenção de facilitar a coordenação de todos os envolvidos nas operações, mas sim das FFAA, e em algum grau apenas.

A finalidade, segundo BRASIL-K (2017, p.13), é “Estabelecer os fundamentos doutrinários que orientarão as FFAA no processo de planejamento, preparo e emprego em operações conjuntas, envolvendo a participação de órgãos públicos, organizações não governamentais, empresas privadas, ou agências de outros Poderes.”, conclui-se que a finalidade e a previsão de aplicação do manual, conforme descrito no item 2.1 do capítulo 2, não estão em sintonia.

Incentiva-se, por exemplo, empregar a MD30-M-01 e alguns de seus anexos como metodologia para auxiliar no planejamento das OI, no entanto, nem o manual e tampouco a

doutrina, que se destina às operações conjuntas das FFAA apenas, contaram com o apoio de outras agências e seus ministérios para serem elaborados.

Agir sem considerar a opinião daqueles que estão num mesmo nível de decisão, como ocorre com frequência em ambientes interagências, pode acarretar, se for prática corriqueira, na resistência e perda da coesão dos integrantes do sistema, da garantia de um bom clima organizacional e do conseqüente ambiente propício para que as metas sejam atingidas. Nesse intuito, conforme alega Vasconcellos (2018), não é suficiente apenas que as organizações trabalhem num mesmo local fisicamente, como nos CICC, mas devem laborar como equipes num esforço coordenado, com ética, profissionalismo, união, coleguismo, motivação, estímulo, confiança e respeito mútuos no desempenho das atividades, praticando o diálogo e o debate na solução de problemas.

Em nosso ponto de vista, o manual interagências deve ser reformulado, mas em conjunto aos principais ministérios que contemplam as várias agências normalmente integrantes de OI, dos quais destaco o MJ e o da cidadania. A estrutura de Comando, prevista para ser empregada no manual, foi bastante criticada durante o transcurso das OI dos GE, por exemplo, por ser totalmente diferente do *modus operandi* das demais agências, mais acostumadas à delegação de funções e menos hierarquizadas. Além disso, ela induz à contradição quando se apregoa também priorizar as decisões por consenso. Dessa forma, ao estruturá-lo respeitando as individualidades, a sugestão da decisão por consenso no alto nível e a importância que cada um dos órgãos pode ter de acordo com a situação conflituosa a ser debelada, a credibilidade correspondente por ter sido elaborado de forma sinérgica garantirá maior grau de aceitação por ocasião da condução das operações, por cada uma das agências e seus integrantes.

Com isso, a seguir, prosseguiremos com a identificação das possíveis sugestões de melhoria que deverão concorrer para a reformulação do MD33-M-12.

Antes disso, no entanto, é pertinente expor uma definição de legado, por considerar que as sugestões de melhoria também podem ser compreendidas como tal argumento, aos que se dedicarem a colocá-las em prática.

4.1 Uma definição de LEGADO

Por meio do desenvolvido por Thomson, Schlenker e Schlenker (2013), cinco considerações chave emergem de definições estudadas dos legados deixados em eventos distintos. São elas: quanto à terminologia advinda do uso da palavra “legado” em oposição a outro termo, como malefício, por exemplo; quanto à concessão automática do termo ou precisando ser planejado; quanto à natureza do seu decurso temporal, sendo um termo permanente e que exprime longevidade; quanto à representação de aspectos positivos ou negativos; e como um conceito local ou global.

Para o nosso trabalho, buscaremos a originalidade e nos arriscaremos a definir do que se trata um legado. Baseando-se nas considerações supracitadas, o descrevemos como:

“Benefício local e factual, com possibilidade de expansão global, de relevância perene e positiva, deixado, em cumprimento a um propósito específico, em uso fruto da sociedade. Ele visa continuar presente e influenciar as pessoas, transformando o *status quo* existente em prol da necessária mudança de paradigmas dos dias correntes, mas para isso, reciprocamente, precisa ser mantido contemporâneo pela comunidade.”.

4.2 Cultura organizacional em auxílio à integração em ambientes interagências

Ao longo do capítulo dois e três, os principais aspectos sobre a cultura organizacional, que em algumas ocasiões atrapalharam na integração das agências constituintes das OI, durante os GE, foram esmiuçados. Por meio do auxílio da TGA,

buscamos indicar meios de serem usados em prol da unicidade das ações, e assim, passarem a auxiliar a integração no AI.

Em se tratando de FFAA, ficou patente a dificuldade que terão em adotar características de um sistema aberto, em contrapartida àquelas mais marcantes apresentadas, que possibilitem a renovação das instituições e maior facilidade de integração com as agências do meio civil. No entanto, as abordagens da TGA indicadas neste estudo como facilitadoras desse processo, se empregadas corretamente, perenemente e com a chancela do alto nível, podem auxiliar.

Em adição, as diferenças culturais também precisam ser ponderadas no processo de integração das instituições. Por experiência própria, ao longo de 23 anos perante uma instituição que talvez tenha na devoção à cultura organizacional e tradição a sua maior característica, a Marinha do Brasil, afirmamos que a cultura organizacional, interpretada como um conjunto de crenças, valores e pressupostos básicos compartilhados entre os membros da organização, com sua perspectiva temporal de médio/longo prazo e por corresponder à personalidade da organização, é responsável por parcela considerável do comportamento e comprometimento dos indivíduos a ela atrelados. Ela contém, entre outros atributos, o processo intelectual e produtivo de seus integrantes, a comunicação como forma de relacionamento interpessoal, tradições e hábitos bem arraigados.

A falta de coesão entre as corporações, advinda das diferenças culturais, é um óbice à comunicação e inovação, podendo incorrer no insucesso de uma OI.

Como função da política organizacional, Bolman e Deal (1997 apud CHIAVENATO, 2014) estabeleceram que as estratégias cooperativas demandam a interação direta entre as agências do ambiente, com os seguintes atributos, que incorporados ao AI podem ser descritos como: as agências são coalizões de vários indivíduos e grupos de interesse, e possuem diferenças persistentes entre seus integrantes quanto à valores, crenças,

interesses e percepções da realidade; a maioria das decisões importantes contém a alocação de recursos escassos; metas e decisões emergem de barganhas, negociações e manobras no ambiente interagências; o poder é o instrumento mais relevante da organização, devido à escassez de recursos e as diferenças duradouras dos membros das agências serem os aspectos centrais na dinâmica organizacional.

Daí, o fato mencionado por Vasconcelos (2018, p.96), sobre discordâncias entre as FFAA e as demais agências durante os GE, quanto à devida autoridade e responsabilidades de cada uma, correspondentes à busca pelo poder na tomada de decisões, onde: “Durante os Jogos ocorreram embates originados pelo anseio das Forças Armadas em ocupar espaços e atribuições de segurança pública, que não são legalmente atribuídas aos militares responsáveis pela defesa nacional.”.

Por meio dos conceitos desenvolvidos de interdependência das organizações e o de conjunto organizacional, certificamos a importância deste estudo para a melhoria do processo em OI. Deles, destacamos a caracterização da organização Focal.

Em nosso trabalho, por ter o centro nas FFAA, podemos considerar que o EMCFA, ao representar o MD em situações de emergência perante as demais instituições, pode ser considerado uma organização Focal. Pela MD30-M-01, o EMCFA é subdividido em seções que proverão o planejamento adequado, no nível operacional, que represente a resposta aos anseios do nível estratégico e político, em crises. Delas, a seção de Assuntos Cíveis, D9, em OI, apesar de nem sempre ser o caso, deve ter importância majorada, justamente por ter a incumbência de lidar com várias agências civis que contribuirão bastante, se bem utilizadas, para o sucesso de determinada missão. Ela representaria essa organização Focal.

Com base no exposto, aconselhamos que a seção D9, em OI, por ser investida da função de servir de elo entre agências, assuma a denominação de seção Focal.

As teorias estruturalistas da TGA, como a Contingencial e a Sistêmica, por estudarem com maior afinco como as organizações são influenciadas por seu ambiente externo circundante, representado pela sociedade de organizações, devem ser bem compreendidas e aplicadas ao AI.

Assim, afirmamos, holisticamente, um AI tratar-se da “internalização do ambiente externo”. E mais: caso esta internalização seja corretamente executada, em conjunto com as abordagens da TGA mencionadas, por meio de uma estratégia organizacional de coalizão, ela tem a pujança de elevar a outro nível a rotina operacional em OI.

Um importante componente dos GE para a interoperabilidade das organizações de segurança foi o SICC, o maior legado do período, segundo muitos componentes do alto escalão do governo federal disseram no período. Com o intuito de atestar ou não sua relevância nesse quesito, suas peculiaridades serão desenvolvidas a partir de então.

4.3 Sistema Integrado de Coordenação e Controle

Desde o início do planejamento federal para sediar GE, houve a preocupação em garantir à sociedade a herança de legados em diversos ramos. Essa era a oratória das autoridades em todas as esferas da administração, que procurava influenciar a opinião pública em prol da realização dos GE, e não foi diferente no tocante à segurança.

Conforme relatado em (INTEGRAÇÃO, 2016), “A integração entre diferentes instituições é sem dúvida o maior legado dos Jogos Rio 2016 para sociedade na área da segurança pública, onde o reconhecido sucesso da operação de segurança dos grandes eventos é prova da importância dessa integração”.

A concepção operacional dos SICC e dos CCDA, que utiliza conceitos de interoperabilidade, plataforma integrada e monitoramento de vídeo, possibilitou estabelecer métodos para o controle do cumprimento da comunicação emitida, bem como acelerou o ciclo

de tomada de novas decisões a partir das observações coletadas, gerando, assim, economia de recursos públicos e efetivo atendimento às vítimas, a fim de superar o grande desafio de integrar dados.

Segundo Schmidt (APÊNDICE A), por mais que, em termos de comunicação, os sistemas existentes no período, como o Tetra e o Pacificador do EB, tenham atingido seus propósitos de interoperabilidade com as demais agências na ocasião, a integração não era perfeita e por isso, em sua opinião, o legado foi alcançado parcialmente. Estes sistemas foram utilizados em OI posteriores aos GE, como em operações de GLO no município do Rio de Janeiro, no entanto, até o presente momento, a padronização definitiva das doutrinas e do conjunto de equipamentos ainda não foi concretizada e assim, adaptações são sempre necessárias para o correto emprego e entendimento mútuo entre os utilizadores.

Seria importante que a modernização destes meios, ora em curso, se desse de forma equivalente em todas as agências que o utilizam, pois conforme alega Schmidt (APÊNDICE A), uma das principais dificuldades na obtenção de parâmetros de integração é justamente a distinção de fabricantes, mas isso não vem ocorrendo.

Todavia, ainda de acordo com Schmidt (APÊNDICE A), a busca pela padronização e aperfeiçoamento dos equipamentos e doutrinas, apesar de complexa, é constante na FFAA. Atualmente, o Sistema de Comunicações Militares por Satélite (SISCOMIS), bastante utilizado entre os CDA das FFAA durante os GE, continua sendo operado e tem evoluído bastante, principalmente após o lançamento na Índia, em 28 de fevereiro de 2021, do primeiro satélite totalmente brasileiro, o Amazônia 1, que permitirá melhor monitoramento das comunicações satelitais nacionais. Existe também o Sistema de Planejamento Operacional Militar (SIPLOM), que visa reunir os sistemas de apoio à decisão das três Forças e que contribui com o processo de integração.

Haja vista os diversos aspectos que afastam esses órgãos aqui listados também, temos a certeza que as dificuldades de integração são enormes e demandam tempo para serem corrigidas ou encaminhadas melhor.

As funções administrativas devem estar intimamente ajustadas ao processo de integração das agências e com isso, ser constantemente lembradas e implementadas quando da elaboração de estruturas em comum, doutrinas e no desenvolvimento das ações.

Portanto, aconselha-se a proposição de estudos no sentido de viabilizar a adoção de uma estrutura organizacional permanentemente instituída, com base nos aspectos da TGA indicados neste trabalho e que contenha membros de todas essas agências em constante integração laboral diária, o que permitirá maior conciliação e coordenação em todos os aspectos. Como contribuições positivas, identificamos, por exemplo, a possibilidade de ao longo do tempo, encontrar a melhor solução para a estrutura ideal empregada em AI, na adoção de medidas e decisões por consenso quando necessário; a maior facilidade na criação de uma doutrina interagências uníssona, com a sugestão de todos os envolvidos; presteza na troca de informações relevantes; e rápida prontidão no atendimento de emergências.

Como um paliativo, pode-se aumentar a quantidade de especialistas nas seções de planejamento em AI, incluindo assessores capazes de auxiliar no processo administrativo de estruturação das OI com fulcro nas teorias e metodologias da TGA apresentadas. Outra linha de ação pode ser a solicitação de apoio de outras agências que contenham estes técnicos, como ocorre com frequência em ministérios como o da Justiça e o da Economia, que incorporou o antigo ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2018.

Do exposto, em nosso ponto de vista, e em consonância à definição de legado proposta aqui, entendemos que, apesar das dificuldades identificadas na pesquisa, os SICC e os CCDA, com seus complexos físicos, doutrinários e suas ramificações podem, de fato, ser considerados como um grande legado dos GE. Portanto, recomenda-se o uso, a manutenção e

a modernização constante de todo o complexo, assim como a busca incessante pelos agentes públicos do Estado brasileiro em manter a integração das agências, num AI, por meio destes sistemas. Recomendamos também que seja acatada parcialmente a sugestão da troca da nomenclatura do sistema integrado para Sistema Integrado de Coordenação e Controle, quando operando interagências.

4.4 Proposta de estruturação para as Operações Interagências

Haja vista ter ficado claro que é necessário ter uma estrutura diferente da, normalmente, empregada em OI, apresentaremos uma proposta de estruturação para estas operações com base nas três opções desenvolvidas no capítulo três, quais sejam a Linear, a Funcional e a Linha-*staff*, e no porte e complexidade de cada uma.

Para as OI de pequeno porte, que possuem objetivos claros e facilmente definidos, sugere-se estruturá-las com base na Funcional, normalmente recomendada para instituições pequenas e em situações específicas. Para aquelas consideradas como de grande vulto e complexas, similares às pesquisadas no presente estudo, onde é possível identificar mais de um órgão de linha, como o MD e o MJ no nível estratégico, e as suas agências subordinadas, no nível operacional e no tático, sugere-se a manutenção pelo tipo Linha-*staff*.

No entanto, pode-se inferir ser interessante estabelecer no nível estratégico, de forma híbrida, uma estrutura do tipo Funcional, permitindo assim que não haja a subordinação entre as estruturas principais, com as decisões sendo delegadas ao cargo mais indicado, de acordo com cada conjuntura e especialização. Em adição, é fundamental que no início de cada operação os objetivos principais sejam definidos assim que possível, para que a partir deles se estabeleça quem serão os órgãos de linha, com autoridade para decidir, e quem serão os de *staff*, com função principal de assessoria. Isso poderia ser registrado em documento de

planejamento apropriado, como o Processo de Planejamento Estratégico Conjunto (PPEC), evitando desentendimentos futuros quanto à devida autoridade de cada agência envolvida.

Exemplificando, quando as circunstâncias ensejarem ser mais importante a atuação dos organismos de segurança pública, o MJ seria o órgão de linha e as FFAA e outras agências de relevância atuariam como *staff*, e vice-versa, o que não impede, como visto, de terem órgãos de linha, de execução, e/ou de *staff*, assessoria, subordinados a cada uma delas.

A crise atual de refugiados da Venezuela é um caso típico, onde o atendimento humanitário com acolhimento e interiorização dos migrantes e a organização fronteiriça entre os Estados têm sido realizados por meio da Operação Acolhida (BRASÍLIA, 2018). Com foco no acolhimento das pessoas, razão do nome da operação, é possível inferir, sem maior aprofundamento, mas conforme sua base legal, que os órgãos de linha e focais seriam o MJ, com a atribuição do controle de migrantes na fronteira com o Brasil, identificação e distribuição pelo restante do Estado e o Ministério da Cidadania, responsável pela coordenação do acolhimento e assistência aos indivíduos. O MD atuaria como se fosse um órgão de *staff*, com atribuições subsidiárias voltadas para o auxílio no controle migratório transfronteiriço, logística e saúde, pela estrutura de hospitais de campanha criada, com o pressuposto de que esta crise, ou outra hipotética e de caráter similar, tenha sido definida pelo governo federal como relacionada aos direitos humanos ao invés de defesa nacional.

5 CONCLUSÃO

Com a aceitação das candidaturas brasileiras destinadas a sediar os GE da CMF e JOP, o Brasil passou a pôr em prática os planejamentos necessários à realização posterior dos eventos. A elaboração e execução dos planos na área de segurança pública contaram com diversas instituições que, normalmente, integram OI junto às FFAA.

As OI tem se tornado prática frequente no Brasil, onde a crescente demanda reforça a necessidade pelo estudo da melhor maneira de compor e integrar as operações e agências num AI.

A complexidade das operações realizadas no período dos GE, devido à quantidade de estruturas e pessoal a ser segurado, foi enorme. A difícil, mas necessária, integração de todo o complexo e agências que compunham os devidos planejamentos e controle das ações foi também um grande desafio. Por estas razões, se deu a escolha do período para extrair sugestões de melhorias às futuras OI e ao MD33-M-12, que deve conter dados que facilitem a estruturação e execução destas operações.

Com a pesquisa sobre os GE em curso, e com fulcro nos propósitos do manual de OI e desta dissertação, foram extraídos tópicos que apresentaram importantes relações entre o que foi efetuado e o que se previa, e sobre a interação dos principais envolvidos, de forma a identificar os aspectos que contribuiriam ou que, ao serem corrigidos pela teoria escolhida, pudessem ser absorvidos como aprimoramento da gestão em OI.

Algo recorrente ao se referir aos GE, principalmente aqueles que depreendem vultosos investimentos de recursos públicos para a realização, é o relacionado aos legados que serão deixados e mantidos pela administração pública à sociedade, que justificariam tamanho dispêndio e cujos impostos pagos são a fonte. Do exposto, objetivamos identificar o que poderia ser um legado de fato do período, ao que importa ao trabalho e também, absorvemos a

importância do legado para, de forma paralela, registrar a relevância desta pesquisa e deixar o nosso legado aos que desejarem disseminá-la.

Com o objetivo de indicar como se deu a segura integração de todos os envolvidos nos GE, aspecto mais relevante para o sucesso obtido pelo Brasil ao término das solenidades, o capítulo dois foi desenvolvido da seguinte maneira: iniciamos com uma ideia da grandiosidade e relevância do período estudado, trazendo o principal ordenamento jurídico de auxílio ao planejamento e execução das operações, correlacionando, a todo instante, com o esperado pelo MD33-M-12 e demais publicações de interesse, no tocante, principalmente, ao processo de articulação das FFAA com os OSP, sem o controle operacional e comando único, com a coordenação e decisões tomadas por consenso. Em seguida, apresentamos as agências de segurança que mais se destacaram, com a finalidade de identificar se alguma delas foi tão importante que merecesse destaque e registro para ativação de algo similar quando atuando em OI.

Abordamos como o SICC foi importante na agregação das agências envolvidas, onde a SESGE, que estava incumbida desta responsabilidade, teve papel fundamental nesse processo. A forma de gestão participativa incentivada pela secretaria na coordenação da execução das ações, associada ao método de decisão por consenso no alto nível previsto no MD33-M-12 e respeitado pelos órgãos participantes, teve bastante relevância.

A interação, proporcionada pelo SICC e pela necessidade do planejamento em conjunto, expôs os atributos organizacionais de cada agência participante que contribuíram ou não para o sucesso das operações. Estas características, como o clima e a cultura organizacionais, foram esmiuçadas e endereçadas ao capítulo três, para que a TGA pudesse indicar formas de melhor empregá-las em AI.

A Administração está presente na forma de qualquer instituição e seu ordenamento burocrático. As abordagens da TGA possuem a competência necessária para

facilitar a rotina de OI, pois seus estudiosos foram hábeis em registrar exatamente como utilizar suas ferramentas em prol da inovação tecnológica e estrutural das agências, que por integrarem uma sociedade de organizações, estão em constante interação com o ambiente externo, numa relação de dependência. Desta feita, não é possível inferir que qualquer ação no sentido da proposição de melhorias às OI possa ser conduzida sem o auxílio desta teoria.

O propósito desta dissertação foi identificar possíveis sugestões de melhoria ao planejamento e estruturação de OI futuras, com o conseqüente aperfeiçoamento do MD33-M-12. Este propósito, por estar relacionado aos conceitos teóricos e práticos que podem contribuir à sua consecução, tem total aderência à Administração e suas teorias.

Todos os órgãos, sem exceção, visam à modernização de suas estruturas organizacionais para que se mantenham atualizados ao mundo extremamente dinâmico atual e não sejam deixados à margem do esquecimento, com a conseqüente perda de credibilidade e falência. As FFAA precisam estar em linha com essa cinemática, principalmente quando é preciso atuar em coalizão com tantas organizações do seu ambiente externo, capazes de lhes influenciar diretamente, como ocorre em AI. E assim, a TGA foi utilizada no terceiro capítulo com o objetivo de trazer à tona as abordagens mais atuais e relevantes, aptas a propor a devida inovação do processo de gestão de OI e suas agências integrantes.

Com foco nas FFAA, seguimos com uma apresentação da natureza administrativa destas agências, indicando como a teoria poderia contribuir para reforçar o que entendemos estar no caminho correto e corrigir aquilo que se direciona contrariamente aos principais atributos que contribuem para a integração num AI. A aversão à mudança é uma característica natural do ser humano e seus aspectos foram registrados para indicar como usá-los em nosso benefício. Em seguida, discorreremos como a TGA pode ser usada na solução dos conflitos ocorridos num AI, como aqueles relacionados no segundo capítulo sobre as diferenças culturais das agências. Nesse ínterim, conceitos importantes de interdependência, cooperação,

coalizão e estratégia organizacional foram apresentados, desenvolvidos e integrados ao que se espera em OI, chamando a atenção para a carência do uso de especialistas em administração nessas operações, o que pode ser corrigido com certa facilidade.

Por fim, o trecho mais significativo do capítulo procurou prover as melhores práticas a fim de estruturar as OI, com base no arcabouço teórico desenvolvido até então, reforçado por técnicas da TGA de desenvolvimento organizacional, da gestão participativa, da teoria Comportamental e outras. Estudamos e apresentamos formas indicadas para a elaboração da estratégia organizacional de cada agência, conforme suas pretensões, das quais as opções Funcional, de Linha e Linha-*staff* foram escolhidas para cumprir a meta de propor uma ideia estrutural para as OI. As devidas correlações com a prática do dia a dia em AI foram feitas e encaminhadas ao capítulo seguinte do trabalho, para que junto ao discutido no capítulo dois, desabrochasse a proposta do trabalho.

Ao longo do capítulo quatro, descrevemos como este trabalho pôde contribuir para a melhoria da integração em OI e por que não dizer, como um legado às OI. Utilizando a metodologia alvitrada na introdução, os fatos surgidos e descritos no primeiro capítulo argumentativo foram comparados às abordagens da TGA escolhidas para auxiliarem na consecução do nosso maior propósito. Nessa confrontação, as sugestões de melhoria foram sendo desnudadas uma a uma e, com isso, cremos ter conseguido concluir o estudo.

Como principais aportes à integração em OI e à reformulação recomendada do MD33-M-12, onde a coordenação, a coalizão e o respeito às individualidades são fatores chave para a tomada de decisões por consenso, destacamos: a forma ideal de estruturação; a renomeação do sistema integrado para Sistema Integrado de Coordenação e Controle; a necessidade de majorar a relevância da seção Focal do PPC e/ou estruturar novas seções focais, por meio da criação de secretarias de assessoria e elo entre as várias agências integrantes de determinados ministérios, conforme o porte e a complexidade de determinada

operação, como foi a SESGE e a AEGE, durante os GE; a possibilidade de criação de uma organização que contenha membros das principais agências trabalhando lado a lado diariamente; a atenção que deve ser dada as teorias Contingencial e Sistêmica, por aprofundarem muito do que é discutido em AI, por meio do que foi chamado nessa obra de “internalização do ambiente externo” numa sociedade de organizações; a manutenção operacional dos maiores legados deixados pelos GE, com a devida inovação tecnológica, quais sejam os SICC e os CCDA; e principalmente, a pesquisa findada aqui.

É importante que o alto nível da administração esteja empenhado em pôr em prática as ferramentas de mudança propostas pela TGA, do contrário, os costumes e a tradição marcantes em administrações de sistemas fechados seguirá dominante, impedindo que as atitudes de transformação necessárias sejam empenhadas. No entanto, a pesquisa sobre OI demonstra que é preciso mais que isso. A preocupação com a integração de agências tão distintas deve ser constante e todas as ferramentas de auxílio devem ser usadas.

Acreditamos que este trabalho foi capaz de indicar a importância do uso da TGA, em todas as etapas do planejamento das operações, o que precisa ser registrado para que não seja esquecida pelos gerentes, líderes e chefes quando executando suas atribuições.

“Os conflitos são elementos indutores de mudanças e de inovação nas agências, na medida em que as soluções são alcançadas.” Com esta frase comum aos administradores da corrente estruturalista, afirmamos que até que as soluções propostas nesta dissertação sejam adotadas, a devida inovação nas operações interagências e o propósito aqui aventado não terão sido alcançados. Com isso, para que o nosso legado seja consumado, envidamos os maiores esforços em prol da originalidade, precisão e veracidade dos fatos, por meio de pesquisas referenciadas às melhores fontes primárias encontradas sobre o assunto, em cumplicidade ao leitor, e assim, esperamos ter a credibilidade que permita um elevado grau de aceitação do trabalho, com a conseqüente disseminação do aqui ofertado.

REFERÊNCIAS

BRASIL; EXÉRCITO; TERRESTRES, Comando de Operações. *A Participação do Exército na Segurança dos Grandes Eventos: o legado*. Brasília, DF: Biblioteca do Exército, 1ª edição. 2018. 179p. Disponível em < <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/1/1130>> Acesso em: 05 abr.2021.

BRASIL-A. Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2012. Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestaoAnteriores.xhtml>>. Acesso em: 07 de junho de 2021.

BRASIL-B. Decreto s/n de 14 de janeiro de 2010. Institui o Comitê Gestor para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, e dá outras providências. Planalto Presidência da República, 14 Janeiro 2010. Revogado pelo Decreto 9.512 de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12391.htm>. Acesso em: 21 de maio de 2021.

BRASIL-C. Decreto s/n de 7 de abril de 2010. Altera o art. 2o do Decreto de 14 de janeiro de 2010, que institui o Comitê Gestor para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014. Planalto Presidência da República, 7 Abril 2010. Revogado pelo Decreto 9.512 de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12590.htm#art1>. Acesso em: 21 de maio de 2021.

BRASIL-D. Portaria do Ministério da Justiça nº 959, de 4 de junho de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, v. 2, p. 23, 7 Junho 2010.

BRASIL-E. Portaria SENASP nº 8, de 30 de março de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, v. 2, p. 63, 5 Abril 2010.

BRASIL-F. Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011. Altera o Decreto no 6.061, de 15 de março de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, e dá outras providências. Planalto Presidência da República, 1º Agosto 2011. Revogado pelo Decreto 10.473 de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7538.htm>. Acesso em: 29 de maio de 2021.

BRASIL-G. Planejamento estratégico de segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014. República Federativa do Brasil, Fevereiro 2013. Disponível em: < http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/194/1/SG078%20-%20MINISTERIO%20DA%20JUSTICA-SESGE_Planejamento%20Estrategico%20para%20a%20Copa%20do%20Mundo.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

BRASIL-H. Portaria Normativa do Ministério da Defesa nº 1501, de 10 de maio de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, Ed. 91, p. 13, 14 de maio de 2013.

BRASIL-I. Portaria Normativa do Ministério da Defesa nº 232, de 30 de janeiro de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, Ed. 22, p. 25, 02 de fevereiro de 2015.

BRASIL-J. Portaria Normativa do Ministério da Defesa nº 84, de 15 de setembro de 2020. MD30-M-01: Doutrina de Operações Conjuntas. Volumes 1 e 2, 2. ed. Brasília, DF. 2020. 400p. Disponível em: < <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-2-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>> Acesso em: 29abr. 2021.

BRASIL-K. Portaria Normativa do Ministério da Defesa nº 32, de 30 de agosto de 2017. MD33-M-12: Manual de Operações Interagências. 2. ed. Brasília, DF. 2017. 76p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_eda_2017.pdf> Acesso em: 16mar. 2021.

BRASIL-L. Portaria Normativa do Ministério da Defesa nº 2.221, de 20 de agosto de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, Ed. 18, p. 16, 20 de agosto de 2012. Disponível em: <<https://www.defesanet.com.br/eventos/noticia/9818/MD---Portaria-2221-Grandes-Eventos--Integra/>> Acesso em: 13jun. 2021.

BRASIL-M. Lei complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm> Acesso em: 13jun. 2021.

BRASIL-N. Portaria Normativa do Ministério da Defesa nº 232, de 30 de janeiro de 2015. MD-31-P-01: Política para o Sistema Militar de Comando e Controle. 3. ed. Brasília, DF. 2015. 26p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/MD31a_p01a_pola_sismc2a_2eda_2015.pdf> Acesso em: 16mar. 2021.

BRASIL-O. Portaria Normativa do Ministério da Defesa nº 232, de 30 de janeiro de 2015. MD-31-P-03: Política de Segurança da Informação para o Sistema Militar de Comando e Controle. 2. ed. Brasília, DF. 2015. 30p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md31a_p03a_pola_sega_infoa_sismc2a_2eda_2015.pdf> Acesso em: 16mar. 2021.

BRASIL-P. Portaria Normativa do Ministério da Defesa nº 232, de 30 de janeiro de 2015. MD-31-M-03: Doutrina para o Sistema Militar de Comando e Controle. 3. ed. Brasília, DF. 2015. 48p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/doutrina_militar/lista_de_publicacoes/md31a_ma_03a_douta_sismca_3a_eda_2015.pdf> Acesso em: 16mar. 2021.

BRASIL-Q. Portaria Normativa do Ministério da Defesa nº 232, de 30 de janeiro de 2015. MD-31-S-02: Conceito de Operações do Sistema Militar de Comando e Controle. 1. ed. Brasília, DF. 2015. 66p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/doutrina_militar/lista_de_publicacoes/md31a_sa_02a_conopsa_sismca_1a_eda_2015.pdf> Acesso em: 16mar. 2021.

BRASIL-R. Portaria Normativa do Ministério da Defesa nº 232, de 30 de janeiro de 2015. MD-31-S-04: Conceito Operacional do Sistema de Informação e de Apoio à Decisão para Comando e Controle. 1. ed. Brasília, DF. 2019. 36p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md31a_sa_04a_finala_20a_nova_2019a_1a_edicao.pdf> Acesso em: 16mar.2021.

BRASÍLIA. Ministério da Casa Civil (org.). Base legal da Operação Acolhida. Distrito Federal, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal>. Acesso em: 06jun.2021.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 9. ed. São Paulo: Manole, 2014. 621p.

DEFESA apresenta estratégia para os Jogos Rio 2016 e o legado esportivo. Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Defesa (org.). Distrito Federal, 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/defesa-apresenta-estrategia-para-os-jogos-rio-2016-e-o-legado-esportivo>>. Acesso em: 08 jun. 2021.

DRUCKER, Peter F. *O gerente eficaz* (1967). Tradução de LTC. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1990. 166 p. Título original: *The Effective Executive*.

EMERSON, Harrington. *The twelve principles of efficiency*. 6.ed. New York: The Engeneering Magazine CO, 1924. 423p.

EUA-A. Joint Guide for Interagency Doctrine, 04 november 2019. Disponível em: <<https://www.jcs.mil/Doctrine/Joint-Doctrine-Pubs/Joint-Doctrine-Notes/>>. Acesso em: 21 mar.2021.

EUA-B. Joint Publication 3-08, Interorganizational Cooperation, 12 October 2016, Validated 18 October 2017. Disponível em: <<https://www.jcs.mil/Doctrine/Joint-Doctrine-Pubs/3-0-Operation-Series/>>. Acesso em: 21 mar.2021.

EUA-C. Joint Publication 3-57, Civil-Military Operations, 09 July 2018. Disponível em: <<https://www.jcs.mil/Doctrine/Joint-Doctrine-Pubs/3-0-Operation-Series/>>. Acesso em: 21 mar.2021.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 8. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p.

INTEGRAÇÃO e Cooperação são Legados dos Grandes Eventos no Brasil. Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Justiça (org.). Distrito Federal, 2016. Disponível em: < <https://www.justica.gov.br/news/integracao-e-cooperacao-sao-legados-dos-grandes-eventos-no-brasil>>. Acesso em: 07 jun.2021.

KAHNEMAN, Daniel. 2011 - *Rápido e Devagar*: Duas formas de pensar. Tradução técnica de Cássio de Arantes Leite. 1. ed. Rio de Janeiro: OBJ, 2012. 588p. Título original: *Thinking, fast and slow*.

NETO, João Langsch. *Formação dos Estados da Índia e do Paquistão: Ações e reações decorrentes das disputas entre os dois países*. Trabalho de Conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro: biblioteca da EGN, 2021. 12p.

MACLEAN, Paul D. *The Triune Brain In Evolution: Role in Paleocerebral Functions*. New York: Plenum, 1990. 672p.

MARCELLA, Gabriel (Org.) *Affairs of State: The Interagency and National Security*. Strategic Studies Institute: US Army War College. 2008. 485p.

PFEFFER J. Salanick GR. *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. Nova York, Harper & Row, 1978.

RIBEIRO, Valéria Lopes. *A economia política dos estados unidos e da china pós-crise de 2008: interdependência econômica e relações interestatais*. Revista do Departamento de Geociências da UFSC. Florianópolis: GEOSUL, 2018. v. 33, n. 67, p. 11-37.

ROBBINS, Stephen R. 1943 - *Comportamento organizacional*. Tradução técnica de Reynaldo Marcondes. 11. ed. São Paulo: PPH, 2005. Capítulo 14. p. 325-348. Título original: Organizational behavior.

SEGURANÇA nos jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Área Internacional da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (org.). Distrito Federal, 2016. 22 p. Disponível em: <<http://rededoesporte.gov.br/pt-br/megaeventos/presskit/imagens/fact-sheet-seguranca>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SHEPPARD, HA. “*Responses to situations of competition and conflict*”. In: Conflict management in organizations. Michigan, Foundation for Research on Human Behavior, Ann Arbor, 1962. p. 33.

STEGER, Manfred B. *Globalization: A Very Short Introduction*. 5.ed. United Kingdom, UK: OUP, 2020. Introdução ao Capítulo 3. p. 1-63.

THOMSON, Alana; SCHLENKER, Katie; SCHULENKORF, Nico. *Conceptualizing Sport Event Legacy*. Event Management, [S.L.], v. 17, n. 2, p. 111-122, 17 jul. 2013. Cognizant, LLC. <http://dx.doi.org/10.3727/152599513x13668224082260>.

SUIÇA. United Nations Conference on Trade and Development (org.). *Taxa média de crescimento do PIB brasileiro. 2021*. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/chartView.aspx>>. Acesso em: 07 jun.2021.

VASCONCELOS, Adriana Cristina Duarte de Almeida. *O Legado dos Grandes Eventos para a Segurança Pública no Brasil*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: IPEA, 2018. 118f.: il.

GLOSSÁRIO

<i>Commodities</i> -	Matérias-primas.
<i>Empowerment</i> -	Fortalecimento.
<i>Ipsis litteris</i> –	Exatamente como se escreve.
<i>Modus operandi</i> -	Modo de operação.
<i>Status quo</i> –	Estado atual.

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista

1.0 - Sobre o entrevistador

Oficial-aluno do Curso de Estado Maior para Oficiais Superiores da Escola de Guerra Naval, em 2021.

2.0 - Objetivo da entrevista

Coletar subsídios sobre a estrutura de Comando e Controle utilizada pelo MD no período dos GE e posteriormente, com ênfase na integração das diversas agências envolvidas no planejamento e execução das Operações Interagências (OI) constituídas, de forma a subsidiar a resposta do mestrando à pergunta de pesquisa proposta em sua monografia, qual seja indicar se o tema pode ser considerado como um legado, de fato, para as OI no Brasil.

A intenção é obter a perspectiva do entrevistado sobre o assunto, e assim, as seguintes perguntas foram estruturadas com as respostas obtidas via e-mail:

3.0 - Dados gerais sobre o entrevistado

3.1 - Posto e nome do entrevistado: Capitão de Corveta (FN) Maurício Schmidt da Silva.

3.2 - Órgão de origem: Marinha do Brasil.

3.3 - Status: Oficial da ativa.

3.4 – Anos de experiência como Oficial: 15 anos.

3.5 - Tempo de experiência em organizações de Comando e Controle na MB: 15 anos.

3.6 - Trabalhou na segurança dos grandes eventos: Sim.

4.0 - Sequência de perguntas e respostas

4.1 – Solicito resumir sua experiência quanto à estrutura de Comando e Controle da Marinha (C2). Se possível, indicar os cursos que possui na área e se participou de algum simpósio ou evento de relevância, como os atrelados aos Grandes Eventos (GE).

R: Organizações Militares onde serviu:

- Batalhão de Comando e Controle dos Fuzileiros Navais (BtlCmndoCt) – 2006 a 2010/ 2012 a 2016/ 2017 a 2019.
 - Centro de Materiais dos Fuzileiros Navais (CMatFN) – 2020 a 2021 - Gerência de C2 (Projeto do Sistema Integrado de C2 da MB).
- . Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) que participou:
- X Operação Minustah, em 2009 (Haiti).
 - Operação São Francisco, em 2014 (complexo de favelas da Maré, no Rio de Janeiro).
- . Participação em Grandes Eventos:
- Jornada Mundial da Juventude (JMJ), em 2013.
 - Copa das Confederações, em 2013.
- . Cursos de carreira:
- Curso Especial de C2 para oficiais (C-Esp-Of-Com), em 2007.
 - Curso Básico de Guerra Eletrônica (CIGE-EB), em 2009.
 - Curso de Inteligência de Imagens (EsIMEx), em 2012.
 - Curso Especial de Guerra Eletrônica (C-Esp-GE), em 2016.
 - Curso do Sistema Integrado de C2 da MB (Empresa Elbit- Israel), em 2019.

4.2 – Ainda com relação à sua experiência, o Sr. compôs no período dos GE, 2010 a 2016, seções no Estado Maior das Forças Armadas relacionadas à estrutura de Comando e Controle, planejamento, preparação e execução da segurança. Poderia informar suas funções nestas ocasiões?

R: Participei do Planejamento e Execução das JMJ e Copa das Confederações como Oficial de Comunicação do GptOpFuzNav.

4.3 – Que o Sr. recorde, quais os principais sistemas de C2 foram utilizados no período dos GE? Resumidamente, quais as principais funções destes sistemas?

R: Foi utilizado o Sistema Tetra (SEPURA) para comunicação das tropas no terreno, o Sistema Pacificador do Exército Brasileiro para consciência situacional e o Sistema de Comunicações Militares por Satélite (SISCOMIS) para interligação dos grandes Postos de Comando.

4.4 – Citar, brevemente, os principais aspectos positivos dos sistemas de C2 acima mencionados.

R: O Sistema SEPURA permitiu satisfatória capacidade de comunicação entre as tropas do Exército Brasileiro e de Fuzileiros Navais, principalmente quando empregados no terreno. As diversas antenas distribuídas pela região metropolitana do Rio de Janeiro possibilitaram a integração entre os principais órgãos que participaram da Operação, inclusive a Secretaria Estadual de Segurança Pública (SESP).

O Sistema Pacificador permitiu a obtenção da consciência situacional das tropas no terreno, além de ser utilizado de maneira eficiente como ferramenta de apoio à decisão, onde os respectivos Estados Maiores puderam compartilhar, em tempo real, as ocorrências e os cenários durante os grandes eventos.

O Sistema de Comunicações Militares por Satélite (SISCOMIS) permitiu a integração dos respectivos Centros de Comando das Forças Armadas, principalmente por já possuir estrutura por meio da Rede Operativa de Dados (ROD) das Forças Armadas.

4.5 – Citar, brevemente, os principais aspectos negativos dos sistemas de C2 mencionados na questão 4.3.

R: Dificuldade de padronização e interoperabilidade dos Sistemas de apoio à decisão. Cada Força possui um sistema de apoio à decisão diferente do outro e ainda não foram estabelecidos os parâmetros para a integração.

4.6 – Os sistemas empregados nos GE foram utilizados satisfatoriamente em OI e/ou outras ações/operações das FFAA posteriormente? Se sim, tem conhecimento se continuam em operação? Poderia citar as principais dificuldades de operação, caso haja?

R: O legado dos grandes eventos em termos de comunicação foi utilizado posteriormente de maneira satisfatória em Operações GLO no Estado do RJ. Destaco os equipamentos de comunicação SEPURA e o Sistema de apoio à decisão Pacificador. Estes equipamentos ainda continuam em operação, porém, estão sendo substituídos na Marinha por equipamentos mais modernos. No Exército, tais equipamentos foram substituídos por uma rede metropolitana no Estado do RJ, composta por equipamentos da empresa Motorola.

4.7 – De acordo com sua experiência, sabe informar se existe, atualmente, no nível MD, algum sistema ou projeto relevante de C2 que possa ser usado em OI efetivamente ou com alguma adaptação? Se afirmativo, poderia explicar sucintamente?

R: Existe um projeto para integração do Sistema de Planejamento Operacional Militar (SIPLOM) com os Sistemas de Apoio à decisão das três Forças. O SISCOMIS encontra-se em operação e vem passando por evoluções, principalmente, na parte de segurança, após o lançamento do satélite nacional e do programa de monitoramento das comunicações satelitais instalado na Estação Rádio da Marinha.

4.8 - Entendendo que a integração das agências envolvidas na segurança dos GE foi associada ao maior legado do período por representantes do nível político do governo federal, em sua opinião, o Sr. acredita que o objetivo da integração, por meio do uso dos sistemas disponíveis para o C2, foi atingido? Por quê?

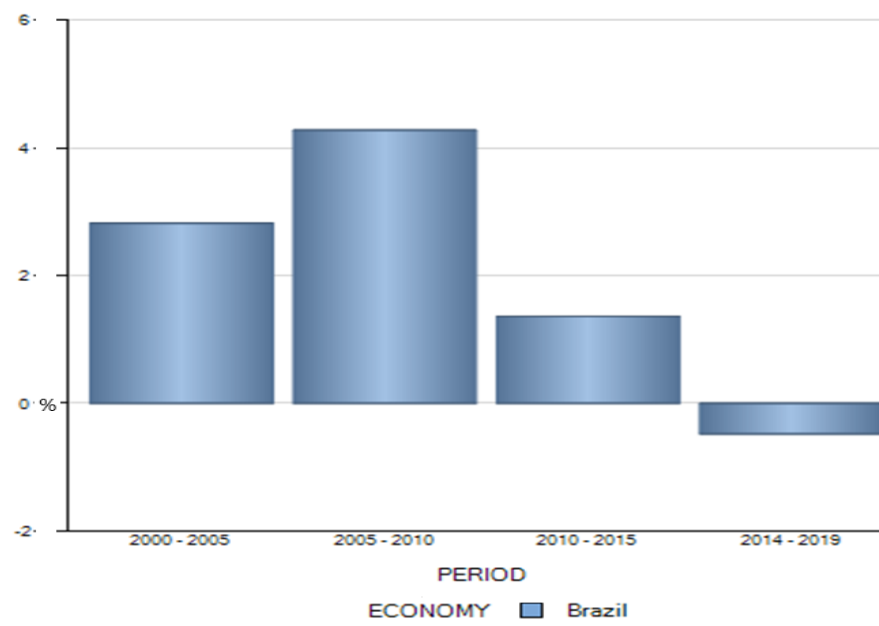
R: Acredito que tenha sido atingido parcialmente, onde no período dos GE a resposta foi positiva, no entanto, até então, a integração definitiva dos nossos sistemas, bem como das doutrinas, ainda não foi concretizada para operarmos sem adaptações.

4.9 - O Sr. Conhece o manual de OI do Ministério da Defesa, MD33-M-12? Se sim, sabe informar se foi criado em função da necessidade do planejamento das operações durante os GE?

R: Sim, apesar de nunca ter trabalhado efetivamente com ele, conheço, por fazer parte da bibliografia do concurso para o C-EMOS 2021. Não sei informar se foi criado com este objetivo.

4.10 – Teria algo a mais que pudesse contribuir com o estudo sobre a integração das agências por meio de sistemas de C2?

R: A integração das Forças Armadas vem ocorrendo paulatinamente após a criação do MD, porém, existem dificuldades de padronização de equipamentos e doutrina devido à utilização de sistemas diferentes produzidos por diversos fabricantes que precisarão ser integrados no futuro. Para a concretização dessa integração, dependemos da coordenação com diferentes empresas e isso se tornou um grande desafio para as Forças Armadas.

ANEXO A - Taxa média de crescimento do PIB brasileiro

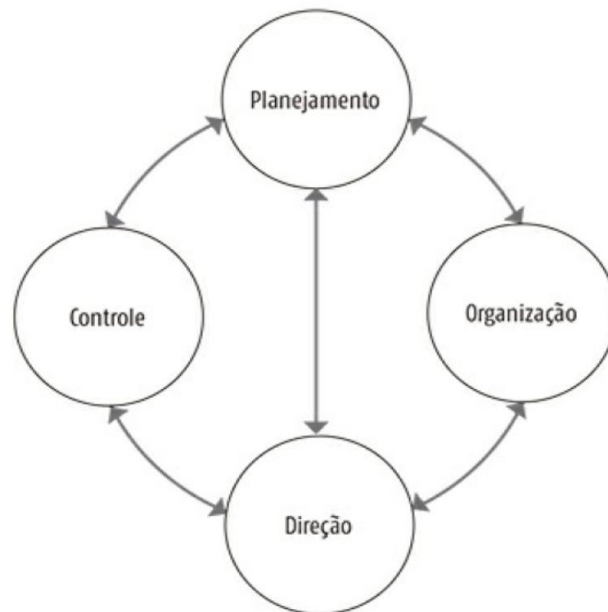
Fonte: Confeção própria com dados de <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/chartView.aspx>

ANEXO B – Resumo das atribuições dos agentes de segurança

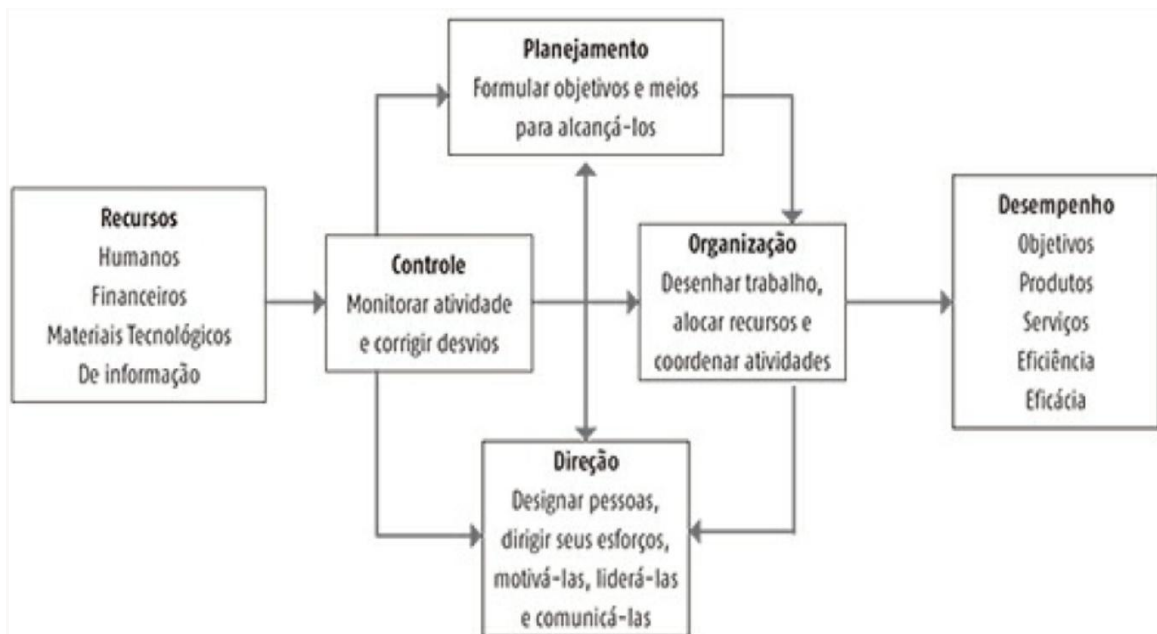
Polícia Federal	Fronteiras, imigração, crimes federais e transnacionais, dignitários, terrorismo	Polícias Militares	Policiamento ostensivo, distúrbios civis, grupos táticos especiais
Pol. Rod. Federal	Estradas federais, operações especiais e escoltas	Polícias Cíveis	Investigação, perícia
Força Nacional	Atuação pontual complementar	Bombeiros / Defesa Civil	Incêndios, desastres naturais, saúde
Forças Armadas	Espaço aéreo e marítimo, defesa de fronteiras, guarda das infraestruturas críticas, ataques QBRN e contraterrorismo	Guardas Municipais	Complementação segurança ostensiva
GSI/ABIN	Inteligência, análise de risco	Detrans/ Eng. Tráfego	Trânsito e deslocamentos
Receita Federal	Trânsito de mercadorias, veículos e pessoas	Sec. Direitos Humanos	Promoção e proteção aos Direitos Humanos; ocorrências com criança e adolescentes

Fonte: BRASIL-G. Planejamento estratégico de segurança para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014. P.52.

ANEXO C – Funções administrativas



Fonte: Chiavenato (2014, p.174) – Interação das funções administrativas.

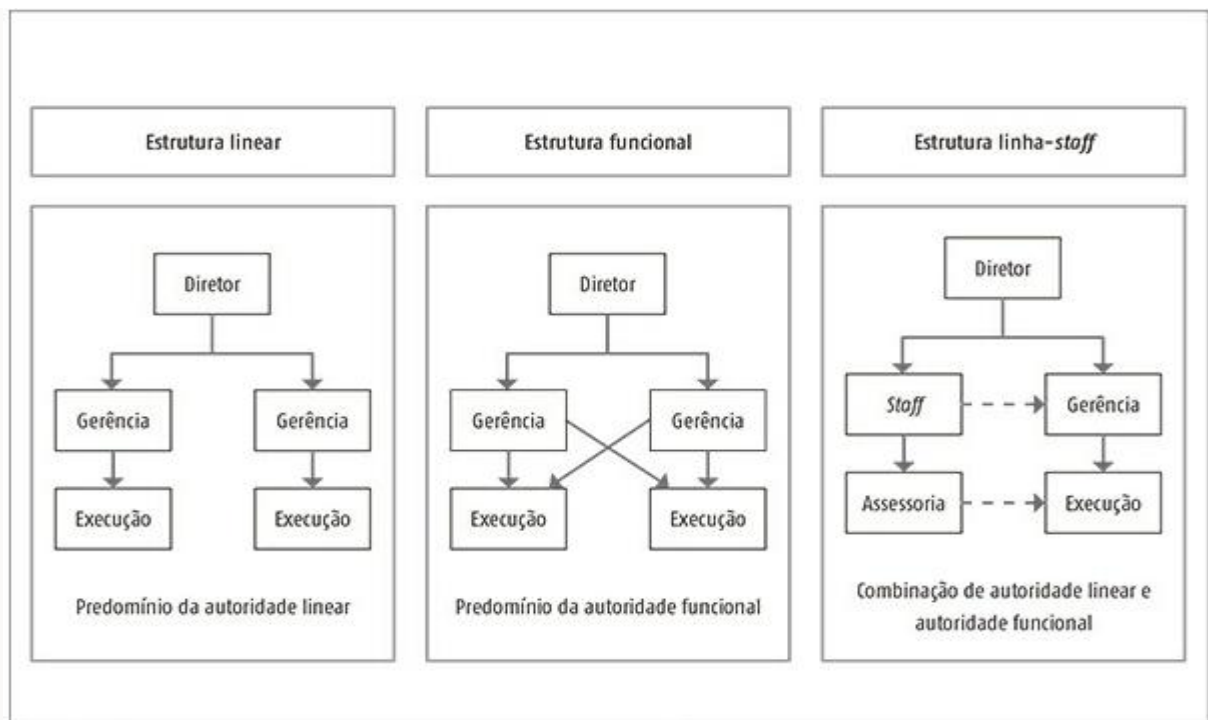


Fonte: Chiavenato (2014, p.175) – As quatro funções administrativas.

ANEXO D – Comparativo dos tipos de organização

Aspectos	Linha	Staff
Papel principal	É quem decide	É quem assessora
Atuação	É quem cuida da execução	É quem dá consultoria
Tipo de atividade	Comando Ação Trabalho de campo	Recomendação Alternativas Trabalho de gabinete
Responsabilidade	Pela operação Pelos resultados	Pelo planejamento Pelas sugestões
Exemplo	Gerente de departamento	Gerente de <i>staff</i>

Fonte: Chiavenato (2014, p.202) – Aspectos principais dos tipos Linha e *Staff*.



Fonte: Chiavenato (2014, p.202) – Comparativo entre os 3 tipos de organização.