

LEMBRAI-VOS DA OGSA: As lições de Comando e Controle inscritas na Ordenança¹

FABIANO REBELLO CANTARINO*
Capitão de Fragata (RM1)

SUMÁRIO

Introdução
A OGSA, sua vigência e seu valor
As forças, os comandos de força e as estruturas coexistentes
O emprego do Poder Naval em seu amplo espectro
Unidade de comando e confiança
Conclusão

INTRODUÇÃO

Este artigo é sobre Comando e Controle (C2). Entretanto ele não trata de *links*, *softwares*, satélites, redes, nem de sistemas. Ele aborda o elemento fundamental do Comando e Controle: a cadeia de comando. E, no âmbito da cadeia de comando, investiga as prerrogativas

de mando (ou o poder de mandar) e as relações de comando nas situações do emprego do Poder Naval.

A pesquisa visa estimular o estudo da Ordenança Geral para o Serviço da Armada (OGSA) e mostrar soluções seguras que esta oferece a respeito do estabelecimento da cadeia de comando e sobre as relações entre as autoridades

¹ Este artigo teve como colaboradores o Capitão de Mar e Guerra (Ref²) Luiz Carlos de Carvalho Roth e o Capitão de Fragata Luiz Felipe Lima Santos, pertencentes ao Corpo Docente da Escola de Guerra Naval (EGN).

* Instrutor de Planejamento Militar e Comando e Controle da EGN.

envolvidas em situações de guerra ou uso limitado da força.

A OGSA, SUA VIGÊNCIA E SEU VALOR

A OGSA está estabelecida no ordenamento jurídico brasileiro por meio de decreto do Poder Executivo. O Decreto nº 95.480, de 13 de dezembro de 1987, que pôs em vigor a atual redação da ordenança, revogou outros 18 decretos emitidos entre 1942 e 1982, que compreendiam a ordenança anterior, de 1942 (BRASIL, 1942), e as sucessivas modificações que se fizeram necessárias.

O Decreto nº 95.480/1987 sofreu, ao longo dos últimos 35 anos, duas alterações, inseridas pelos decretos nºs 937/1993 e 1.750/1995. Essas alterações não introduziram nem retiraram questões fundamentais para este estudo. Apesar da grande diversidade de assuntos

tratados na ordenança, o histórico, que compreende seu título X, explicita que ela consolida aspectos da tradição náutica, vivenciados e praticados ao longo de 700 anos, e esforça-se para manter “as linhas mestras da organização naval, eximindo-se de introduzir modismos que, sem nada acrescentar, abalassem a experiência multissécular que tornou as Marinhas, sob muitos aspectos, instituições modelares”. E esse esforço dá-se, ainda, conjugado com “o constante acompanhamento da evolução tecnológica dos meios flutuantes, excluindo pontos relacionados a assuntos de ‘natureza administrativa, tática ou respeitantes a cerimonial’” (BRASIL, 1987).

Há diversos aspectos e pontos estabelecidos na OGSA que estão replicados e detalhados em documentos da Marinha do Brasil (doutrinas e manuais). Isto poderia sugerir que a leitura e o exame constante da ordenança far-se-iam pelo estudo dos referidos manuais e doutrinas. Ocorre, contudo, que o distanciamento do contato com a OGSA pode nos afastar de princípios fundamentais para o exercício do comando de força naval e de unidades. E o perigo aumentaria caso se promovessem revisões dos ditos documentos decorrentes sem a consulta à própria ordenança.

Precisamos ler, estudar e reler a OGSA, não por intermédio de documentos dela derivados, mas sim diretamente, como

fazem o historiador que busca as fontes primárias e os operadores de direito que confrontam o texto das leis com a literatura que as interpretam. Isto é necessário porque, na OGSA, estão gravadas as “cláusulas pétreas” para a

O distanciamento da OGSA pode nos afastar de princípios fundamentais para o exercício do comando de força naval e de unidades

composição de forças e para o comando. No entanto, no conjunto de cursos que concorrem para a formação e o aperfeiçoamento dos oficiais, a OGSA está listada apenas nos cursos de graduação e de formação de oficiais, acarretando que um oficial da MB poderá exercer seus cargos e funções ao longo da carreira sem o estudo recorrente e estruturado de um decreto que, em conjunto com outros instrumentos legais – Lei Complementar nº 97/99 (BRASIL, 1999) e Decreto nº 7.276/2010 (BRASIL, 2010), por exemplo –, prescreve os fundamentos e princípios para a organização de forças navais, o seu comando e o uso da força.

Poder-se-ia argumentar que, com o tempo, a OGSA vem “perdendo força” por conta da criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, e de outras alterações legais e normativas. A despeito desses fatores, a OGSA vige em um nível no ordenamento jurídico – decreto – em que sua eficácia não pode ser questionada. E, mais importante do que esse aspecto, ela reúne conceitos e princípios gravados nas suas linhas – e nas entrelinhas – que exigem permanente estudo. Para isso, a introdução do mesmo título X citado assevera que “[traz] a ordenança também consigo a preservação de valores que se cristalizaram nas tradições navais, permitindo, assim, uma desejável continuidade nos usos, costumes e linguagem naval” (BRASIL, 1987).

AS FORÇAS, OS COMANDOS DE FORÇA E AS ESTRUTURAS COEXISTENTES

Curiosamente, o Título I da OGSA é uma espécie de glossário que define, de forma sintética e objetiva, os conceitos de Armada, Esquadra, Força Naval e Força-Tarefa. Um dos aspectos interessantes é o estabelecimento de forças para “fins operativos” e “fins administrativos”. A OGSA, desde o início, expressa a coexistência dessas duas estruturas de comando (ou duas cadeias de comando), que são criadas e orientadas ora ao tipo (ou “natureza material” da força) ora à sua finalidade.

Art. 1-1-1 Armada

Armada é a totalidade de navios, meios aéreos e de fuzileiros destinados

ao serviço naval, pertencentes ao Estado e incorporados à Marinha do Brasil.

Art. 1-1-2 Força

Força é uma parcela da Armada posta sob comando único e constituída para fins operativos ou administrativos.

Art. 1.1.3 Esquadra²

Esquadra é o conjunto de forças e navios soltos, posto sob comando único, para fins administrativos. [...]

Art. 1-1- 4 Força Naval

Força Naval é a força constituída por navios, para fins administrativos. [...]

Art. 1-1-5 Força Aeronaval

Força Aeronaval é a força constituída por unidades aéreas ou por navios e unidades aéreas, para fins administrativos. [...]

Art. 1-1-6 Força de Fuzileiros Navais

Força de Fuzileiros Navais é a força constituída por unidades de fuzileiros

navais, para fins administrativos. [...]

Em acréscimo e vinculada a uma estrutura operativa, a OGSA prevê e ressalta a organização orientada para a solução de um problema militar (a “missão”):

Art. 1-1-7 Força-Tarefa

Força-Tarefa é uma força constituída para a condução de operações navais em cumprimento a determinada missão.

Parágrafo único. As forças-tarefa terão a denominação que lhes for dada pela autoridade que ordenar suas constituições e se subdividirão em grupos-tarefa, unidades-tarefa e elementos-tarefa.

O comando único, previsto no Artigo 1-1-2, pressupõe não haver concorrência

O comando único pressupõe não haver concorrência entre comandantes para o exercício de seu comando

2 O termo esquadra é a tradução da palavra inglesa *fleet*, devendo ser enfatizado o seu emprego em contraposição à palavra frota, costumeiramente adotada por escritores civis.

entre comandantes para o exercício de seu respectivo comando. Não pode haver dúvida, em uma cadeia de comando, sobre quem comanda e sobre quem é comandado. Outro aspecto relevante é a abrangência do conceito de Força que alcança as forças de fins administrativos e as de finalidade operativa. O uso da conjunção “ou”, na redação do Art. 1-1-2, introduz um aspecto característico da ação da Marinha: constituição de meios e parcelas de força, oriundas da estrutura administrativa, representarão as forças-tarefa. Daí surge uma inquietação constante e que suscita interpretações diversas: a força de natureza operativa deve ser constituída espelhando a estrutura administrativa?

A resposta a esta questão está no artigo que garante autonomia e prerrogativa do comandante de Força-Tarefa organizar unidades que “a compõem ou lhe sejam incorporadas” e criar solução para a missão. Isso se fundamenta na seleção das palavras (“mando superior”, “incorporadas” e “missões”):

Art. 5-1-1 Autoridade

O comandante de Força tem o mando superior sobre a Força que comanda e sobre cada uma das unidades que a compõem, ou lhe sejam incorporadas, com o propósito de mantê-la pronta a desempenhar suas missões com a máxima eficiência e, em qualquer situação, sejam quais forem as circunstâncias, sustentar a todo o custo a honra de bandeira brasileira.

Assim, o comandante (independentemente do nível hierárquico) tem o mando superior sobre cada uma das unidades, o que significa que ele pode, salvo limitado pelo comandante superior, organizar a força (isto é, estabelecer a sua organização por tarefas) independentemente da estrutura administrativa da qual as unidades provêm. Esse poder de organizar e decidir

como distribuir meios e nomear comandantes de grupamentos subordinados está confirmado no Artigo 5-1-61:

Em tempo de guerra, em combate e em caso de pirataria no mar:

Art. 5-1-61 Divisão de Forças subordinadas

O comandante de Força deverá, em operações de guerra, organizar as forças sob suas ordens e providenciar sobre os respectivos comandos, como julgar mais conveniente, participando à autoridade a que estiver subordinado as alterações que fizer.

O alcance dos poderes do comandante de Força-Tarefa, resumido nas expressões “mando superior” e “providenciar sobre”, se confirma na definição do conceito de comando tático, uma das relações de comando prevista na Doutrina Militar Naval:

O comando tático é a autoridade delegada a um comandante para atribuir tarefas a forças sob seu comando, para o cumprimento de uma missão imposta por uma autoridade superior. Inclui a autoridade nos assuntos de administração, organização interna, instrução e adestramento de suas unidades (BRASIL, 2017, pp. 2-5).

Poderia ainda ocorrer dúvida acerca dos poderes de um comandante de Força-Tarefa em relação aos seus pares na estrutura administrativa. Em socorro à clareza e à objetividade, a ordenança assegura:

Art. 3-4-3 Provimento de comandos em tempo de guerra

Em operações de guerra, poderá o comandante de Força providenciar, no comando das unidades sob suas ordens, como entender conveniente ao serviço, mudar os comandantes e mesmo destituí-los do comando, fazendo-os recolher à sede e enviando à autoridade competente as informações e partes justificativas.

Ou seja, em operações de guerra, pode um comandante de Força-Tarefa mudar

comandantes de unidades e parcelas de força nomeados e empossados por autoridades da “estrutura administrativa”, independentemente do nível hierárquico destas. Trata-se de prerrogativa excepcional para circunstâncias excepcionais, mas que está coerente e confirma o princípio de que a estrutura operativa tem ascendência sobre a administrativa.

O EMPREGO DO PODER NAVAL EM SEU AMPLO ESPECTRO

A OGSA regula a organização e as prerrogativas dos comandantes para o uso da força em um amplo espectro. Uma leitura inicial poderia indicar que a OGSA se vincula às operações de guerra em um sentido estrito. Ainda assim, uma análise mais acurada revela que seu alcance é abrangente.

Em diversos títulos de artigos e no texto em si, encontramos as expressões “guerra, combate e [...] pirataria” ou “em guerra, em combate”. Isso indica que a ordenança não está limitada a ser aplicada aos casos “de guerra” (ou conflito armado, como consta em alguns documentos). A ordenança prevê que sua aplicação se dê “em guerra, em combate”. Não está expresso “combate na guerra”. O que seria então o combate distinto (ou fora) da guerra? Entende-se que o alcance da ordenança sobre as situações de combate se alinha às situações de emprego distintas da defesa da pátria, cobrindo todo o espectro das operações alinhadas ao “emprego limitado da força”, conforme a Lei Complementar nº 97/1999 (BRASIL, 1999) e o capítulo 4 da Doutrina Militar Naval (BRASIL, 2017). A redação do parágrafo 7º do art. 16 da LC 97/99 resume as circunstâncias em que a ordenança denomina “combate”:

§ 7º A atuação do militar nos casos previstos nos arts. 13, 14, 15, 16-A, nos incisos

IV e V do art. 17, no inciso III do art. 17-A, nos incisos VI e VII do art. 18, nas atividades de defesa civil a que se refere o art. 16 desta Lei Complementar e no inciso XIV do art. 23 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), é considerada atividade militar para os fins do art. 124 da Constituição Federal (BRASIL, 1999).

A Doutrina Militar Naval (DMN) traz outros pontos importantes (BRASIL, 2017, pp. 4-1):

O emprego do Poder Naval [nas situações de emprego limitado da força] e a composição das forças dependerão da situação. O uso da força será determinado e regulado por fundamentação legal precisa, planejamento formal, entendimento claro das delegações, ordens textuais e métodos de controle.

Em decorrência dos extratos acima, fica confirmada a correlação do termo combate com o uso limitado da força e o necessário estabelecimento de uma cadeia de comando para fins operativos e com todos os desdobramentos (adjudicação de meios e forças, formulação de uma solução para o problema militar, organização da força e pleno exercício do comando).

UNIDADE DE COMANDO E CONFIANÇA

Retomando o Artigo 1-1-2 da OGSA, destaca-se a questão do “comando único”, postulado fundamental da cultura militar que merece uma reflexão, ainda mais quando se colima esse postulado com as duas “estruturas” de comando comentadas anteriormente – a operativa e a administrativa. O postulado do comando único é definido e detalhado no Princípio da Unidade de Comando, assim definido na DMN (BRASIL, 2017, pp. 2-9):

Princípio que é caracterizado pela atribuição da autoridade a uma só pessoa,

ou seja, à pessoa do comandante [...]. [A] convergência de esforços torna-se indispensável para que seja obtido o máximo rendimento das forças disponíveis [...] com planejamento integrado e emprego coordenado, e os esforços serão maximizados para a obtenção das metas comuns. Isso só é possível quando há unidade de comando no mais alto escalão e mentalidade militar unificada em todos os níveis.

A Doutrina Militar de Defesa expande a definição e acrescenta outras ideias ligadas a esse princípio (BRASIL, 2007, pp. 41/48): “cadeia de comando bem definida, com precisa e nítida divisão de responsabilidades; e delegação de autoridade adequada às tarefas determinadas”.

A unidade de comando encontra um paradoxo na coexistência das duas “estruturas de comando” – a operativa e a administrativa. A quem responde um comandante de Força ou unidade incorporado a uma Força-Tarefa? Qual

comandante superior pode exigir e demandar obediência, na qualidade de comandante único? Pela OGSA, a resposta é o comandante da Força-Tarefa.

Comandantes da estrutura administrativa, segundo a OGSA, têm o alcance de seus poderes limitado em detrimento dos comandantes de Forças-Tarefa. Deve-se reforçar que essa perda relativa de poderes está confirmada na própria DMN, diante da definição de comando tático acima reproduzida, com destaque para o trecho: “inclui a autoridade nos assuntos de administração, organização interna, instrução e adestramento de suas unidades”.

Para tanto, deve-se entender que subsiste um requisito essencial para que as duas estruturas coexistam e que os comandantes de força lidem com essa transferência de poder: a confiança. O ato de constituir forças-tarefa e nomear seus comandantes depende da confiança para que a cadeia de comando da estrutura operativa não seja prejudicada por interferências cruzadas. Os comandantes de Força devem transferir o comando tático de seus meios e unidades – transferência denominada “adjudicação” no Decreto nº 7.276/2010 – aos comandantes de Forças-Tarefa. A falta de confiança entre as autoridades acarretará a interferência na

cadeia de comando, contribuindo para competição de prerrogativas e enfraquecendo a unidade de comando.

Dessa forma, temos que reforçar que o princípio de unidade de comando deve ser preservado também para o comandado. Um comandante de uni-

dade em situação de “guerra” e “combate” só deve responder a um comandante superior. O emprego prevalece sobre o preparo e as rotinas administrativas. A remessa de documentos e as ações de gestão poderão ser prejudicadas em detrimento das situações de emprego (guerra e combate). Não é uma situação ideal, mas se revela um custo relativamente baixo a ser assumido em prol da correta delimitação de poderes, das precisas prerrogativas dos comandantes de Força-Tarefa e da solidez da cadeia de comando.

As reflexões dessa parte apontam para a existência implícita de um tipo

Comandantes da estrutura administrativa têm o alcance de seus poderes limitado em detrimento dos comandantes de Forças-Tarefa

(OGSA)

de relação de comando, que poderia ser denominada cooperação, que vincula um comandante de Força a um comandante de Força-Tarefa, que, por sua vez, espelha as responsabilidades que o comandante da Marinha tem para com o comandante operacional, conforme o inciso IV do art. 3º do Decreto nº 7.276/2010: “a) fornecer os meios adjudicados [...] ; e b) prestar o apoio logístico” (BRASIL, 2010).

CONCLUSÃO

A OGSA está instituída no ordenamento jurídico por um decreto que a coloca em um nível superior às normas do MD, o que representa uma situação atípica. Independente de uma revisão ou nova forma de institucionalização, é necessário estimular o seu constante estudo, com especial atenção às questões que iluminam a forma de ser e de atuar da Marinha.

Apesar de o estudo não se dedicar ao tema das relações de comando, este é um ponto que precisa ser mais bem estudado e analisado. As relações de comando constituem um recurso necessário e útil para estabelecer as conexões entre comandantes e suas prerrogativas de mando.

Este estudo também incentiva e estimula, ainda que indiretamente, que os oficiais da Marinha tenham maior interesse em investigar os documentos primários e entender o encadeamento das leis dentro do ordenamento jurídico. Isto é importante para que consigamos corrigir eventuais contradições e formular as diretivas com precisão, acarretando maior segurança jurídica para os envolvidos.

A pesquisa se concentrou nos aspectos de Comando e Controle, alertando que as questões materiais e técnicas não o governam, a despeito da tendência geral de pensar o C2 em termos de tecnologia. As bases fundamentais do

Comando e Controle residem na cadeia de comando e no exercício do comando.

A OGSA tem particularidades valiosas e aponta para soluções que contribuem para o exercício do comando de forças com clareza e objetividade. Estimular seu estudo, sua atualização e o emprego de seus conceitos envolve responsabilidade de todos nós, contribuindo para comunicar a outras forças singulares as particularidades do emprego do Poder Naval.

A OGSA está instituída no ordenamento jurídico por decreto que a coloca em nível superior às normas do MD. Ela contribui para emprego do Poder Naval com clareza e objetividade

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<ADMINISTRAÇÃO>; Legislação; Regulamento;

<ARTES MILITARES>; Comando;

<FORÇAS ARMADAS>; Comando; Ministério da Defesa;

<VALORES>; Comando;

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 12 set. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 8.726, de 6 de fevereiro dezembro de 1942. Aprova a Ordenança Geral para o Serviço da Armada. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-8726-6-fevereiro-1942-325749-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 set. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 95.480, de 13 de dezembro de 1987. Dá nova redação para a Ordenança Geral para o Serviço da Armada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d95480.htm. Acesso em: 12 set. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010. Aprova a Estrutura Militar de Defesa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7276.htm. Acesso em: 12 set. 2023.
- BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-305 Doutrina Militar Naval. Brasília, 2017.
- BRASIL. Ministério da Defesa. MD51-M-04 Doutrina Militar de Defesa. Brasília, 2007.