

Colaboração em momento de crise: A atuação do Departamento de Defesa durante o furacão Katrina¹

Elaborado por Donald P. Moynihan

Introdução

Na terça-feira, 23 de agosto de 2005, o Centro Nacional de Furacões observou uma depressão tropical² a cerca de 321 km no sudeste de Bahamas. Uma semana depois, o furacão Katrina se tornaria o maior desastre natural na memória dos cidadãos dos Estados Unidos, afetando 148 km², deixando 1.800 mortos e destruindo grande parte de uma importante cidade.

O furacão Katrina deixou uma série de imagens marcantes. Uma cidade devastada por um dilúvio. Vítimas sinalizando em desespero por socorro. Mortos e desabrigados. Essas imagens eram o retrato do fracasso do governo, que também acumulou alguns sucessos limitados. Michael Brown, diretor da Agência Federal de Gestão de Emergências (Fema), foi convocado pelo presidente George W. Bush para um “baita trabalho”, poucos dias antes de ser chamado de volta a Washington e pedir demissão. O general Russel Honoré, que liderou a resposta militar ao Katrina, transmitiu uma imagem contrastante de autoridade e urgência. O então prefeito de Nova Orleans, Ray Nagin, o descreveu como uma pessoa ao estilo John Wayne. A chegada de Honoré em Nova Orleans desencadeou um retorno gradativo da ordem. Muitos moradores, ainda ilhados na cidade, ecoavam os sentimentos da garotinha que gritou para um comboio da tropa que adentrava a cidade: “Obrigada, sr. Exército!”.

Este caso ganhou menção honrosa na competição de estudos de caso e simulações sobre “Gerenciamento Público Colaborativo, Governança Colaborativa e Soluções Colaborativas de Problemas”, realizada em 2008, pelo Programa para o Avanço de Pesquisas sobre Conflito e Colaboração (Parcc). O estudo foi avaliado anonimamente por um comitê

de acadêmicos e profissionais. Foi escrito por Donald P. Moynihan da Universidade de Madison-Wisconsin e editado por Khris Dodson. Este caso deve ser utilizado para discussão em sala de aula e não pretende sugerir soluções eficazes ou ineficazes para a situação descrita. É apresentado a você pela ENAP, sob autorização do E-Parcc, fonte virtual de materiais de ensino do Parcc da Iniciativa de Governança Colaborativa da Escola Maxwell da Universidade de Syracuse (EUA). Este material pode ser copiado quantas vezes forem necessárias, contanto que seja dado crédito total aos seus autores.



Estas imagens representam uma narrativa simples do que aconteceu por causa do furacão Katrina. A Fema e sua organização superior, o Departamento de Segurança Interna (DHS), falharam. Seu fracasso foi parcialmente remediado pelos esforços militares. Há certa verdade nessa afirmação, mas ela também é ilusória, uma vez que representa a resposta ao Katrina de acordo com a capacidade das organizações em termos individuais. Isso nos leva a pensar que resolver “problemas terríveis” é uma questão de encontrar a organização certa.³

A resposta mal dada ao Katrina não foi somente um fracasso de organizações, mas também um fracasso de colaboração. Qualidade necessária a respostas para uma crise, a colaboração é fundamental porque não há uma única organização que possa responder sozinha a uma crise de larga escala. É necessária uma rede de organizações responsáveis pela resposta. A própria Fema é uma agência relativamente pequena e não tem capacidade para responder diretamente nem mesmo

a um desastre de médio porte. Seu papel principal em um desastre é estimular a coordenação estadual, local e de outros órgãos federais responsáveis, assim como de atores privados e de organizações sem fins lucrativos. A Fema depende da vontade de outras organizações de se engajar na rede de resposta à crise, que é então impulsionada pelas responsabilidades de cada organização, pelas decisões estratégicas que seus líderes tomam e por sua cultura organizacional.

Este caso examina a colaboração entre a Fema e a organização mais importante durante o Katrina: o Departamento de Defesa (DOD). Por várias vezes, o DOD apareceu tomado pela inércia, enquanto, em outras



Ray Nagin, então prefeito de Nova Orleans, Michael Brown, então diretor da FEMA, George W. Bush, então presidente dos EUA e a Kathleen Blanco, então governadora de Louisiana. © Jim Watson/AFP/Getty Images

ocasiões, ignorou regras para providenciar recursos antes mesmo de a Fema solicitar. A natureza complexa da relação entre essas duas organizações ressalta que, mesmo quando atores diferentes compartilham o mesmo objetivo e a coordenação é tida como essencial, trabalhar em conjunto nem sempre é fácil. Para entender o contexto dessa relação, primeiramente devemos revisitar alguns fatos antecedentes sobre o Katrina, bem como compreender as políticas federais que devem estimular a colaboração em meio a uma crise.

Histórico: Furacão Katrina

Às 11h da sexta-feira, no dia 26 de agosto, o Serviço Nacional de Meteorologia alertou que o furacão Katrina estava indo em direção a Nova Orleans. A governadora de Louisiana à época, Kathleen Blanco,

preocupou-se a ponto de declarar estado de emergência. Mais tarde, o Serviço Nacional de Meteorologia revisou sua previsão. Às 16h, a tempestade estava prevista para atingir a costa do Mississipi. Às 4h do sábado, Nova Orleans novamente esperava ser atingida. Nesse mesmo dia, evacuações voluntárias começaram em Louisiana. O presidente Bush declarou estado de emergência e a Fema e outros órgãos públicos encarregados das situações de emergência começaram operações de 24 horas. Às 19h do sábado, o Serviço Nacional de Meteorologia alertou que barragens poderiam transbordar em Nova Orleans, causando inundações catastróficas.

O então prefeito de Nova Orleans, Ray Nigan, ordenou uma evacuação obrigatória às 9h30 da manhã de domingo, e o estádio Superdome foi usado como abrigo improvisado. O Katrina atingiu a costa às 6h10 da manhã de segunda-feira. Mais tarde, nessa mesma manhã, as barragens começaram a transbordar e romper-se, levando a inundações catastróficas, embora o Departamento de Segurança Interna (DHS) e a Casa Branca não soubessem disso até a manhã de terça-feira. As operações de busca e salvamento começaram na segunda-feira à tarde, mas a comunicação também começou a falhar nesse momento. O secretário do DHS, Michael Chertoff, declarou “Incidente de Significância Nacional” na terça-feira à noite. Na quinta-feira, alguns ônibus finalmente chegaram para começar as evacuações do Superdome e de outro abrigo no Centro de Convenção Morial, embora tais evacuações não tenham sido concluídas até sábado e algumas pessoas tenham permanecido ilhadas nas rodovias até segunda-feira.

Uma catástrofe da magnitude do Katrina é diferente de outros desastres. Ela requer mais de tudo, principalmente no que diz respeito a recursos e encarregados. Ao mesmo tempo, a tempestade reduziu a capacidade de resposta, especialmente com relação a recursos estaduais e locais. Mesmo com os encarregados trabalhando no limite de suas capacidades, o Katrina criou uma demanda sem precedentes por ações e serviços, como alimentos, água, evacuação, busca e salvamento, e abrigos. A título de exemplo, nos dias seguintes ao Katrina, 563 abrigos da Cruz Vermelha ou de emergência em Louisiana abrigaram 146.292 pessoas que não tinham comida, água, serviços médicos e saneamento básico adequados.

Coordenando a resposta à crise

O governo dos Estados Unidos lutou para encontrar a melhor maneira de lidar com o desafio de estimular a colaboração interorganizacional em meio à crise. A catástrofe de 11 de Setembro viu o recém-criado DHS exigir modelo único para coordenação de resposta à crise. Tal modelo

foi o Sistema de Comando de Incidentes (ICS). O ICS foi uma inovação dos responsáveis para conter os incêndios florestais na Califórnia no início dos anos 70, do século XX. O sistema procurava encontrar uma linguagem comum, conceitos de gerenciamento e meios de comunicação que facilitassem a coordenação. A principal inovação do ICS foi centralizar temporariamente a autoridade para liderar várias organizações. Para isso, designa-se um comandante específico para a situação, que direciona e coordena os esforços táticos das várias organizações, utilizando funções padronizadas de resposta à crise em relação a operações, logística, planejamento, finanças e administração (veja Figura 1 e Apêndice 1 para mais detalhes).

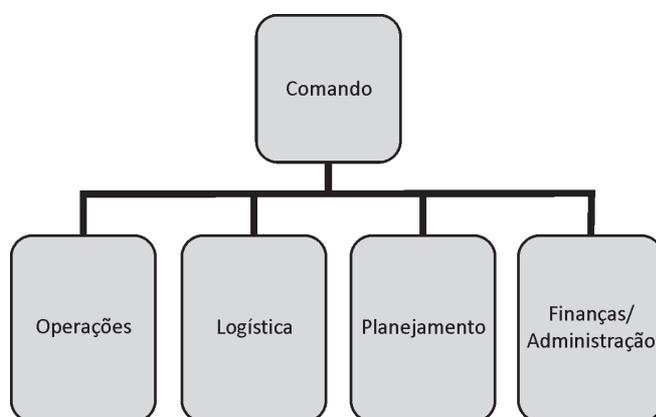


Figura 1: O Sistema de Comando de Incidentes

Nos anos seguintes à criação do ICS, alguns profissionais perceberam que o sistema conseguia reduzir os problemas de coordenação e aprimorar a efetividade de resposta às queimadas. Enquanto sua reputação crescia, os encarregados de gerenciar crises fora da Califórnia começaram a utilizá-lo para combater as queimadas nas florestas e para outras tarefas como limpeza de materiais tóxicos, terremotos e inundações.

Em 2004, o DHS estabeleceu o novo Plano Nacional de Respostas (NRP), que exigia que todos os encarregados federais utilizassem a abordagem ICS, assim como quaisquer responsáveis estaduais e locais que recebessem subvenções do DHS. O Katrina foi o primeiro grande desastre que ocorreu após a introdução das novas políticas de gerenciamento de crises e representou seu primeiro teste crítico. Contudo, o ICS não foi capaz de fornecer unidade de comando e direção clara aos encarregados. Nenhum órgão assumiu a responsabilidade nas primeiras etapas do desastre. Havia três grandes comandos operacionais com funcionários federais em campo durante o Katrina:

- O Gabinete de Trabalho de Campo Conjunto e o Coordenador Federal (FCO): O NRP designa o FCO (William Lokey, da Fema) como comandante federal da resposta à crise. O FCO forma um comando unificado com o coordenador estadual, que é responsável por coordenar as necessidades e ações estaduais e locais com as ações federais. De acordo com o modelo clássico do ICS, o Gabinete de Trabalho de Campo Conjunto é a unidade de comando. Mas no caso do Katrina, existiam dois outros comandos.

- O Diretor Federal (PFO): O NRP criou o cargo de PFO para agir como os olhos e ouvidos do DHS no território, mas não para tomar decisões operacionais. O secretário Chertoff nomeou Michael Brown como PFO na terça-feira, um dia antes da chegada do furacão. Mas Brown não tinha a formação necessária para função e pensava que o cargo seria uma distração desnecessária de seus deveres. Brown fez um trabalho tão deficiente de comunicação com Chertoff que o secretário do DHS finalmente disse a ele que parasse de se movimentar e ficasse em Baton Rouge. Os funcionários do DHS ficaram confusos em relação à função do PFO. Alguns pareciam achar que era efetivamente a função do comandante de campo, ultrapassando o FCO. Em um exercício de resposta pré-Katrina, essa confusão havia sido evidenciada, mas não fora solucionada. O PFO que sucedeu Brown, o almirante Thad Allen, não esclareceu a confusão. Em vez disso, estabeleceu um comando separado que tomava decisões operacionais sem trabalhar em conjunto com o gabinete. Na prática, essa tensão só foi resolvida quando Allen assumiu também o cargo de FCO.

- Força-Tarefa Katrina: Esse comando direcionou as forças do DOD. O general Honoré, que liderou a Força-Tarefa, recebeu pedidos dos governos estadual e local, e realizou ações descoordenadas com o Gabinete de Trabalho de Campo Conjunto.

De acordo com o NRP, autoridades estaduais e locais deveriam ter trabalhado por meio do Gabinete de Trabalho de Campo Conjunto. Mas a multiplicidade de comandos entre os encarregados federais dificultou o estabelecimento de linhas claras de coordenação intergovernamental.

Outros fatores limitaram o potencial de colaboração entre autoridades federais, estaduais e locais. Grande parte da infraestrutura de emergência local e estadual foi destruída e, até mesmo, os primeiros encarregados foram vítimas das enchentes. Muitos encarregados locais perderam materiais de auxílio à resposta, tendo que evacuar ou ficar isolados pela inundação. Em Nova Orleans, por exemplo, os ônibus urbanos foram inundados, apesar de estarem em áreas que não haviam sido inundadas em tempestades anteriores. Em todo caso, os motoristas em potencial já haviam sido evacuados. Centros de operações emergenciais pré-designados foram considerados inutilizáveis devido

à inundação ou em função de outro tipo de dano, eliminando bases de operações de comando e resultando em coordenação deficiente e tempo perdido enquanto os responsáveis procuravam por novos locais. Os encarregados federais estavam sempre distantes para que suas intervenções fossem efetivas e o transporte estava, em sua maioria, inutilizado. Os meios de comunicação também foram gravemente afetados, limitando a capacidade de tomar conhecimento sobre a situação, compartilhar informações e coordenar ações. Mais de 3 milhões de linhas telefônicas foram perdidas nos estados afetados, inclusive linhas do serviço 190. Celulares também foram afetados, com aproximadamente 2 mil serviços de telefonia inoperantes e poucos locais para carregar os aparelhos por causa da falta de energia elétrica.

Mas o potencial para colaboração intergovernamental também foi sabotado antes do furacão Katrina por conta de uma série de mudanças políticas pós-11 de Setembro. A Fema foi transferida para o recém-criado DHS em 2002, reduzindo a habilidade de manter seu papel tradicional como o elemento central de coesão das relações emergenciais intergovernamentais. A agência perdeu recursos que permitiam reunir esforços intergovernamentais de planejamento fundamentais à construção de tais relações. Também perdeu influência política e autoridade para conceder subsídios aos esforços estaduais e locais de prevenção, dando aos governos estadual e local menos razões para prestar atenção à agência. Como a Fema entrou em declínio, sua moral também foi abalada. Funcionários antigos do alto escalão saíram, levando consigo décadas de relações com parceiros dos governos estaduais e locais.

A visão do DOD de resposta à crise

Para as agências federais, o NRP havia identificado preliminarmente as responsabilidades específicas do desastre, a fim de reduzir a confusão quando a crise ocorresse. O DHS esperava que, com isso, estabeleceria uma base para a colaboração no momento de crise. A Fema identificaria uma necessidade e comunicaria aos órgãos federais competentes, que forneceriam os recursos requisitados. Refletindo sua extrema importância, o DOD tinha responsabilidades em quase todas as funções de apoio emergencial identificadas pela NRP (ver Apêndice 2).

Mas o processo é complicado pela compreensão do DOD sobre seu papel na resposta à crise. O departamento tem suas próprias diretrizes, que refletem uma relutância em se engajar na resposta à crise e preocupações específicas em relação à colaboração interagencial⁴. Essa política decreta que o DOD se envolverá “apenas quando outros recursos locais, estaduais ou federais estiverem indisponíveis e apenas se o seu apoio na resposta à crise não interferir na sua missão primária ou na sua

habilidade para responder a contingências operacionais”. A posição oficial do departamento é a de que ele não pode fazer parte de nenhum comando de incidente que não esteja sob o controle de seus funcionários. Isto é, quando em articulação com outros órgãos federais, o DOD não pode ser comandado por qualquer civil que não seja o presidente e o próprio secretário.

Diante dessas limitações, o DOD oferece duas formas de capacidade de resposta à crise. Primeiramente, quando for necessário, o departamento está disposto a fornecer ajuda às autoridades civis, mas encara as solicitações de missão mais como pedidos de auxílio do que como ordens de um comando. O DOD facilita essa coordenação colocando o coordenador de Defesa para trabalhar com o coordenador federal no Gabinete de Trabalho de Campo Conjunto no local do incidente. O Gabinete de Coordenação de Defesa é o comando local dos recursos do DOD a não ser que um comando separado seja estabelecido.

Em segundo lugar, se o evento for grave o suficiente, as Forças Armadas podem decidir pelo estabelecimento de um comando separado para direcionar suas próprias forças. No Katrina, isso resultou na formação da Força-Tarefa, liderada pelo general Russel L. Honoré.

Um conjunto de regras auto-impostas configura restrição adicional na colaboração do DOD durante a crise. O processo para revisar pedidos de auxílio é estabelecido pela Diretriz DOD 3025.15 de 1997. Os pedidos devem ir do coordenador federal para o de Defesa, que, então, repassa-os por meio do Comando do Norte (Northcom – a parte do departamento cujo teatro de operações inclui os Estados Unidos) ao Gabinete do secretário executivo de Defesa, e, por fim, ao diretor de Apoio Militar Conjunto (Jdoms). A validade e legalidade do pedido são revisadas a cada etapa, e espera-se que o pedido estime o período em que o auxílio será necessário. O Jdoms deve considerar o impacto no orçamento do DOD, se é do interesse do departamento participar, a legalidade da ação, possíveis danos aos civis e os efeitos sobre a prontidão das missões no exterior. A recomendação do Jdoms é normalmente passada para o Colegiado do Estado Maior das Forças Armadas e requer aprovação presidencial, mas, em tempos de desastre ou se autoridades locais precisam de ajuda imediata, o DOD pode se movimentar mais rapidamente.

A cautela do DOD em relação ao seu papel na resposta à crise reflete preocupação de ser arrastado para missões não militares e se tornar subserviente a outras organizações. Tal preocupação não é nova. Em sua análise clássica das relações civil-militar, Samuel Huntington argumentou que o DOD procurava e precisava de uma margem de autonomia. Em troca, as Forças Armadas manteriam profissionalismo ético que enfatizasse a obediência a um comando civil.



O general do Exército americano Russel Honoré (esquerda), comandante da Força-Tarefa Katrina; o general do Exército americano Bill Caldwell, comandante da 82ª Divisão Aérea, e o então secretário da Defesa, Donald H. Rumsfeld, discutem soluções para o desastre do furacão Katrina enquanto caminham pelo aeroporto de Nova Orleans, em 4 de setembro de 2005. Fotografia do Departamento de Defesa feita pelo sargento da Força Aérea americana Kevin K. Gruenwald.

Uma resistência à cooperação interagencial marca a história do DOD. Dentro do próprio departamento, diferentes culturas organizacionais e rivalidades internas restringiram a coordenação. A desconfiança de trabalhar com outros se tornou mais problemática quando o DOD foi convocado para realizar uma série de novas tarefas que exigem coordenação com agentes externos, como a luta contra o terrorismo, a diplomacia, a reconstrução de nações, a guerra contra as drogas, a manutenção da paz e respostas a crises. Muitos nas Forças Armadas consideram tais atividades um desvio da missão, pois não estão diretamente relacionadas a vencer guerras. Na verdade, tais responsabilidades têm seu próprio nome: Operações Militares Fora de Guerra (MOOTW).

Um antigo chefe do Colegiado do Estado Maior das Forças Armadas zombou da agonia do Pentágono sobre o desvio de missão, afirmando com frequência que “homem que é homem não faz MOOTW”. O estrategista militar Michael Barnett nota que aqueles favoráveis a essa categoria de operações tiveram de enfrentar uma cultura hostil no departamento: “No mundo dos machões do militarismo, não era difícil ver quem perderia essa batalha doutrinária: obviamente que é o cara que apenas fala de ‘outras coisas além do tema guerra’. Quem, afinal de contas, entra nas Forças Armadas para fazer qualquer outra coisa que não seja guerra? Quer dizer, isso não é coisa do chamado Corpo de Paz?”

O DOD durante o Katrina

Muitos dos encarregados de dar uma resposta à crise, inclusive os funcionários do DOD, consideraram que a resposta do departamento ao Katrina foi lenta. Outros funcionários defenderam a resposta dada por eles, destacando que haviam deixado regras burocráticas de lado. Ambas as posições são precisas na medida em que refletem duas etapas distintas da resposta do DOD. No primeiro período, antes e imediatamente após a chegada do furacão, o departamento assumiu postura essencialmente reativa, ao esperar por requisições de auxílio das autoridades civis. No segundo período, iniciado na terça-feira, um dia após a chegada do furacão, o DOD adotou postura mais proativa, caracterizada por uma cultura de “poder-fazer” militar, que levou o departamento a deixar de lado suas regras e procedimentos, buscando mais efetividade.

Período um: “Por que o excesso de burocracia não está sendo evitado?”

Os funcionários da Fema e do Estado de Lousiana descreveram a resposta inicial do DOD como devagar e demasiadamente burocrática. Scott Wells, um agente de Coordenação Federal da Fema, com 30 anos de experiência militar, considerou o processo Jdoms estranho: “É mais que complicado. Simplesmente leva muito tempo para ser executado”.

A equipe da Fema estava frustrada com os casos em que o DOD poderia ter sido mais eficaz no processamento das requisições. Levou 24 horas, por exemplo, para que o departamento processasse pedidos de helicópteros para analisar os prejuízos. A Fema requisitou oito equipes de resgate com botes salva-vidas, tropas treinadas e equipadas para trabalhar em uma cidade inundada, equipamentos de duas bases da Força Aérea na Califórnia (Travis e March). Os intermediários da agência trabalharam durante toda a noite na elaboração da solicitação, e ficaram sabendo pela manhã que o secretário Rumsfeld não estava disponível para aprová-la – Rumsfeld estava em San Diego e seu itinerário incluía um jogo de beisebol do San Diego Padres. Em certo ponto, quando ouviram que as regras do Pentágono não permitiam a aquisição imediata de um bote para salvar os desabrigados, o diretor da Fema, Michael Brown, perguntou: “Por que a burocracia excessiva não está sendo cortada?”

Funcionários do governo estadual encontraram burocracia excessiva semelhante. Andy Kopplin, chefe de Gabinete da governadora de Lousiana pediu ao Pentágono permissão para o uso de quatro helicópteros que estavam na Base Área Fort Polk, em Louisiana. Na manhã de terça-feira, a governadora telefonou para a base, e soube

que seria necessário solicitar, junto ao DOD, a liberação dos helicópteros. Após passar quatro horas ao telefone com um funcionário do Pentágono, a permissão foi dada. Mas os helicópteros só foram liberados no dia seguinte. Como os pilotos haviam passado o dia ociosos na pista do aeroporto, aguardando ordens, acabaram excedendo seu tempo de voo permitido e não foram autorizados a voar.

O DOD argumentou que a maioria dos atrasos no processamento das solicitações aconteceu em função de pedidos vagos da Fema. Do ponto de vista dos funcionários da agência, que estavam trabalhando sob condições precárias, o departamento exigiu um alto nível de detalhes, criando um padrão de informação impossível de satisfazer em meio ao caos do Katrina. Scott Wells insinuou que o DOD queria “saber de 80% a 90% das informações antes de providenciar um auxílio”. Uma vez que o DOD revisava o pedido, ele frequentemente voltava à Fema para mais esclarecimentos.

Alguns funcionários do DOD, que estavam na linha de frente, compartilharam da frustração de outros responsáveis. O capitão Michael McDaniel, representante da Marinha perante a Fema, ilustrou a situação: “O Jdoms ficou famoso. ‘Bem, você não pode pedir para ele dessa forma; tem que pedir assim.’ Então, diga-me como eu devo pedir! Só preciso de alguns helicópteros lá embaixo”. O coronel Don Harrington, da cúpula do DOD e representante da Guarda Nacional perante a Fema, concordou que houve alguns atrasos por “9.153 razões diferentes”, o que gerou certa angústia. “Eu acho que é algo cultural, que vem de muito antes... Só uma relutância cultural, já que eles querem ter certeza de que a análise da missão está feita e todas as opções foram exploradas antes de recorrer ao DOD”, disse o coronel.

O general Honoré também pediu uma abordagem mais proativa. Na noite de domingo, ele entrou em contato com a Northcom, pedindo que considerassem quais tipos de apoio poderiam ser fornecidos e buscassem uma resposta até 2h da manhã seguinte. Entretanto, sem receber orientações sobre como dispor de recursos do Jdoms, a Northcom relutou em apresentar opções, atrasando a capacidade do DOD de tornar-se participante ativo na resposta à crise. O general Richard Rowe, diretor de operações da Northcom, notou que “o Comando das Forças Armadas e o Estado Maior não fizeram nada” e não queriam ver nenhuma solicitação iniciada dentro das Forças Armadas até que a Fema emitisse os pedidos. Essa abordagem prejudicou a capacidade de Rowe de detalhar os tipos de apoio que o departamento poderia providenciar de imediato. Em e-mail ao general Honoré, 12 horas após a chegada do Katrina, Rowe explicou que o atraso em providenciar tal informação se devia ao fato de que “de alguma forma estavam paralisados pelo desejo do Jdoms de esperar [por solicitações de auxílio].”

Esperando por solicitações específicas e cautelosamente examinando-as por meio do Jdoms, o DOD atrasou sua própria capacidade

de resposta. Os funcionários do DOD culpavam a Fema por não conseguir preparar pedidos adequados de assistência. Isso indicou que o departamento, no início, tratou o Katrina como um desastre como qualquer outro. No começo, o DOD empregou uma orientação “puxe” – assumindo que a resposta a uma crise deveria ocorrer de baixo para cima – em detrimento de uma abordagem “empurre”. Caso tivesse lançado mão desta última, veríamos o DOD se movimentar rapidamente para dispor de recursos sem pedidos formais e estabelecer um comando separado. O departamento só aplicou a abordagem “empurre” quando seus funcionários mais graduados perceberam a extensão da catástrofe. A decisão de avançar para essa abordagem foi tomada em reunião da cúpula do DOD na terça-feira de manhã.

Período dois: o cheque em branco

Como outros funcionários federais, que não estavam em Louisiana, a cúpula do DOD supôs que Nova Orleans havia “esquivado-se de uma bala” na noite de segunda-feira. Na terça de manhã, o subsecretário Paul McHale, o secretário adjunto Gordon England (que estava substituindo Rumsfeld) e o chefe do Estado Maior, general Richard Myers, encontraram-se. Eles estavam preocupados com uma possível ameaça dos danos por parte da mídia, e temiam que a Fema não estivesse encaminhando as solicitações no tempo adequado. O secretário adjunto England disse ao chefe do Estado Maior das Forças Armadas e aos representantes dos serviços militares que eles deveriam “ficar mais atentos” e que a Northcom teria de fornecer tudo o que fosse necessário. Na tarde de terça-feira, o general Myers repetiu esses compromissos aos chefes de serviço, acrescentando que eles poderiam proceder sob o comando verbal dele ou do secretário adjunto England para providenciar os recursos necessários ao comandante da Northcom, Almirante Tomothy Keating. England disse a Keating que ele teria um “cheque em branco” para responder ao Katrina. Uma ordem posterior deu mais autonomia aos responsáveis do DOD, expandindo a autoridade de Myers para permitir que os comandantes reagissem onde quer que encontrassem necessidades.

As autoridades do DOD anteciparam que toda a atenção da Casa Branca se voltava para o Katrina, e, como resultado, seu papel seria significativamente ampliado. O almirante Ed Giambastiani, chefe adjunto do Estado Maior das Forças Armadas, enviou e-mail ao almirante Keating, às 16:59, na terça-feira dizendo: “Tudo o que você pensar e conseguir movimentar para ontem – carregadores, helicópteros, caminhões, navios anfíbios, C-17s, C-130s, equipes médicas –, qualquer

coisa. Melhor sobrar do que faltar. O presidente Bush está voltando para Washington hoje à noite só para isso”.

A mudança para uma abordagem “empurre” provém da decisão altamente incomum de confiar em um comando verbal. Em quase todos os casos, o deslocamento de recursos segue ordens por escrito rastreadas eletronicamente. O subsecretário McHale lembrou: “A mensagem do secretário adjunto de Defesa, em consonância com a recomendação fornecida pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, foi para agir em caráter de urgência e minimizar a burocracia o máximo possível”. O almirante Keating entendeu a orientação como “vamos deslocar tudo que achamos que a Fema vai precisar, sem objeções do DOD ou do Estado Maior”. A mudança para um comando verbal buscava evitar que os pedidos por escrito atrasassem a resposta. O DOD tomava decisões coerentes com as necessidades da situação e providenciaria a papelada mais tarde.

A mudança para uma resposta proativa foi sentida imediatamente em campo. O capitão McDaniel notou que “o pêndulo balançou de um extremo ao outro”. “Quero dizer, passamos de ter que espiar por entre os dedos do secretário Rumsfeld a bordo de um helicóptero... e este gorila de 100 kg simplesmente fala ‘ok, nós entendemos’. Boom, e então as comportas se abrem”, declarou o capitão. Essa nova capacidade de resposta levou as equipes da Fema e do DHS a elogiar o departamento. O secretário adjunto do DHS, Michael Jackson, descreveu isso como “um dos melhores exemplos de cortar a burocracia e conseguir realizar o trabalho”.

O DOD não alocava mais os recursos examinando as solicitações da Fema. Se os pedidos não fossem suficientemente específicos, os oficiais do departamento, a partir daquele momento, preenchiam os detalhes e seguiam em frente. Além disso, o Departamento de Defesa buscava antecipar os pedidos da Fema enviando os recursos que considerava apropriados. Quando a agência solicitava recursos, o DOD estava pronto para providenciá-los. Se o ele sentisse que os recursos poderiam ser dispostos de modo útil, mas a Fema ainda não houvesse solicitado tais recursos, o DOD geralmente os colocava em operação de qualquer forma, elaborando os próprios pedidos de assistência, os quais repassava à Fema para enviar de volta à Defesa usando canais oficiais.

O Comando de Transportes dos Estados Unidos, por exemplo, começou a decolar do aeroporto de Nova Orleans às 8h da manhã de quinta-feira, mas o DOD só recebeu a tarefa de evacuação na quinta-feira à noite, e esta não foi processada até sexta-feira. A maioria dos recursos militares alocados, com valor aproximado de U\$ 805 milhões, já estavam em processo de execução no momento em que foram oficialmente aprovados pelo secretário de Defesa no dia 5 de setembro.

Ao mesmo tempo, a designação de Honoré para liderar a Força-Tarefa Katrina forneceu outros meios pelos quais os obstáculos normais de

procedimento pudessem ser contornados. Honoré começou encontrando uma forma de mover suas tropas para perto do centro da ação sem esperar ordens. “Meu pensamento era ‘chegar lá’ porque a primeira regra de guerra é ‘você tem que chegar lá’”, afirmou Honoré. Na ausência de ordens explícitas para mobilizar, o general, por meio de um exercício de treinamento, movia suas tropas. Ele inventou o “Exercício Katrina” para deslocar suas tropas ao Campo Shelby no Mississippi antes da chegada do furacão. Esperar por um pedido oficial de auxílio ou ordens de mobilização não fazia o estilo de Honoré: “Às vezes dizem ‘vamos esperar até que peçam algo’. Mas, neste caso, temos uma situação onde precisamos salvar vidas. Não podemos esperar [por uma solicitação de auxílio] ou não deveríamos esperar por uma. Se há capacidade, precisamos começar a nos mexer”.

As diretrizes do Jdoms permitem que os comandantes militares locais façam uso de recursos sem permissão prévia para “salvar vidas, evitar o sofrimento humano, ou mitigar grandes danos à propriedade em face de condições graves iminentes”. Honoré, em muitas ocasiões, substituiu o processo do Jdoms – pegando pedidos de funcionários estaduais e locais, avaliando-os e dispondo recursos. Por exemplo, os funcionários de Louisiana não fizeram pedido formal para que forças ativas fossem alocadas. Eles simplesmente pediram a Honoré. O pessoal dessas forças buscou sobreviventes, ajudou nos resgates e manteve a ordem.

A partir de então, o DOD estava claramente engajado na resposta. Essas eram boas notícias para a Fema. A agência, que antes havia testemunhado as preocupações do departamento com o fato de desempenhar missões não militares, estava vendo o aspecto “poder-fazer” da cultura do DOD. Mas isso não significava que a Fema e o DOD, naquele momento, tinham uma relação colaborativa. Ao se comprometer em fazer grandes esforços, o DOD colocou a Fema extremamente de lado, dizendo à agência de que forma os recursos seriam providos antes mesmo de ela formular os pedidos. Em seu depoimento no Senado, Scott Wells da Fema comparou o auxílio do DOD ao de um gorila de 400 kg: “Você tem que cuidar daquele gorila e ser responsável por ele, mas aquele gorila de 400kg vai fazer o que quer e quando quiser e como quiser. Então você perde um pouco do controle na sua organização com a estrutura do Departamento de Defesa”.

O estabelecimento da Força-Tarefa Katrina refletiu a autonomia do DOD. A Força-Tarefa representava essencialmente um comando de campo separado, além do Gabinete Conjunto e do diretor federal. A Força-Tarefa pouco fez para coordenar os pedidos que recebia de autoridades estaduais e locais com os outros comandos. Isso enfraqueceu ainda mais a perspectiva de um comando unificado para a

resposta. Por exemplo: os funcionários da Fema haviam elaborado plano para evacuar o Superdome e pretendiam colocá-lo em prática na manhã de quarta-feira. Mas o general Honoré disse à Guarda Nacional no Superdome para cancelar. A pedido da governadora Blanco, Honoré implementou evacuação separada sem informar a Fema. Outro exemplo foi a recuperação de corpos e serviços funerários, na qual o DOD impacientou-se com o Departamento de Saúde e Serviços Humanos – a principal agência oficial para essa responsabilidade –, que foi lento na resposta. Finalmente, o DOD assumiu a liderança em identificar e armazenar os corpos. Nesses exemplos, o departamento simplesmente seguiu em frente e assumiu tarefas quando parecia que a coordenação com outras agências estava atrasando o processo.

A resposta agressiva do DOD nesse período facilitou o esquecimento de sua inércia inicial. Ele foi muito elogiado no resultado do Katrina. Uma comissão especial do Senado destacou os esforços extraordinários do DOD para ajudar a restaurar a ordem, mas também notou “‘uma relutância cultural’ em comprometer os bens do departamento para missões de apoio civil, a não ser quando absolutamente necessário”.⁵ Tal combinação de elogio e crítica refletiu os resultados mistos da colaboração Fema–DOD, e levantou questões. É possível estruturar colaboração em tempos de crise? Que barreiras limitam tal colaboração, e como elas podem ser superadas? O que motiva a coordenação entre as agências? Que papel as regras organizacionais, a cultura e a liderança têm na hora de formar a colaboração? Encontrar respostas para essas perguntas é um desafio para os formuladores de políticas públicas que buscam desvendar os benefícios de uma resposta à crise, com a coordenação das várias capacidades do governo federal e outros responsáveis, mas com a rapidez exigida pelas condições da crise.

Conclusão

Existem muitas razões pelas quais a resposta ao furacão Katrina foi insuficiente. Este caso não tenta lidar com todos esses problemas. Em vez disso, foca em apenas uma díade, embora ela seja importante, na rede de respostas ao desastre. A rede registrou grande número de organizações respondendo a um objetivo central: reduzir o sofrimento e as perdas de vidas resultantes do furacão. Mais de 500 organizações foram identificadas como envolvidas na resposta imediata pós-Katrina (ver Apêndices 2 e 3).

É difícil prever um comando único orientando todas as organizações que responderam ao furacão Katrina. Em parte, isso se deve ao tamanho da rede. Muitos dos encarregados, principalmente dos setores privado e sem fins lucrativos, não se envolveram no planejamento pré-crise,

não conheciam o ICS e estavam simplesmente tentando ajudar da melhor maneira possível. Em contrapartida, o DOD tinha responsabilidades pré-designadas e uma compreensão acima da média do sistema de ICS. Mesmo com essas vantagens, a colaboração entre o DOD e a Fema nem sempre foi tranquila. Estimular colaboração intergovernamental e colaboração entre o governo e organizações privadas e sem fins lucrativos apresenta desafio ainda maior. Mas se o governo federal se debate para coordenar a crise entre suas próprias agências, é improvável que seja capaz de promover a colaboração com outros.

Apêndice 1: Visão do Departamento de Segurança Interna das características de gerenciamento do ICS

- Terminologia comum
- Tamanho das equipes gerenciável
- Organização modular – a estrutura do comando pode ser expandida para atender à natureza do incidente enquanto mantém um número de subordinados gerenciável. Se a crise se expandir, comandos de incidente adicionais podem ser acrescentados, sob controle de uma única área de comando.
- Gerenciamento por objetivos – os agentes devem identificar os objetivos, criando tarefas, planos, procedimentos e protocolos para atingir tais objetivos. Planos de ação por escrito devem ser produzidos regularmente (em geral, diariamente).
- Instalações e locais de incidentes pré-designadas – o planejamento deve identificar prováveis locais e instalações para operações do ICS.
- Gerenciamento amplo de recursos – processos de categorização, pedidos, envios, rastreamento e recuperação de recursos que forneçam tempestivamente informações sobre a utilização de recursos.
- Comunicações integradas
- Estabelecimento e transferência de comando – a agência com autoridade jurisdicional primária pode identificar o comandante do incidente.
- Cadeia de comando e unidade de comando – linhas claras de autoridade em que todos têm um supervisor designado.
- Comando unificado – se houver competência compartilhada, pode haver mais de um comandante de incidente. Se assim for, eles devem trabalhar como uma equipe única.
- Responsabilidade – os responsáveis devem monitorar procedimentos de ICS em andamento; o plano de ação do incidente deve ser seguido.
- Implementação – o pessoal/equipamento responde apenas quando solicitado ou despachado.
- Gestão de inteligência e informação – um processo deve ser estabelecido para juntar e compartilhar a inteligência relacionada ao incidente.

Fonte: Departamento Americano de Segurança Interna, 2004, *Sistema Nacional de Gerenciamento de Incidentes*.

Apêndice 2: Papel do DOD na resposta aos desastres no Plano Nacional de Respostas

Função de suporte emergencial	Papel específico do DOD
1. Transporte	Providencia o intermediário militar para a mesa ESF #1, transporte militar para movimentar os recursos e auxilia na contratação de aviões civis.
2. Comunicação	Utiliza os próprios recursos para se comunicar e coordenar comunicações com o coordenador federal de Situações Emergenciais.
3. Obras públicas e engenharia	O corpo de engenheiros do Exército fornece assistência técnica, engenharia e gerenciamento de construção.
4. Combate a incêndios	Conduz combate a incêndios nas instalações do DOD e ajuda outras agências em áreas fora do departamento.
5. Gerenciamento suplementar de emergência	Sem função especificada.
6. Cuidado em massa, habitação e serviços humanos	O corpo de engenheiros do Exército providencia gelo e água; inspeciona abrigo para adequabilidade; e auxilia na construção de abrigos temporários e reparos habitacionais temporários.
7. Apoio com recursos	Sem função especificada
8. Saúde pública e serviços médicos	Transporta pacientes para as instalações médicas; auxilia com serviços funerários; obtém e transporta materiais médicos; e fornece materiais médicos, produtos derivados do sangue, equipe médica, serviços laboratoriais e apoio logístico ao DOD.
9. Busca e resgate urbanos	Quando solicitado, serve como fonte primária para aeronave rotativa ou de asa fixa para apoiar operações de busca e resgate urbano; e os engenheiros do Exército providenciam (1) algum treinamento e análise de integridade estrutural, (2) avaliações das condições de segurança para entrar em um edifício, (3) monitoramento de estabilidade do edifício, e (4) outros serviços.
10. Petróleo e substâncias perigosas	Fornece o coordenador federal em exercício que orienta as ações de resposta para liberações de substâncias perigosas de seus navios, instalações, veículos, munições, e armas; e o corpo de engenheiros do Exército providencia auxílio à resposta e recuperação envolvendo dispositivos de dispersão radiológica e dispositivos nucleares improvisados.
11. Agricultura e recursos naturais	Avalia (1) a disponibilidade de alimentos do DOD e instalações de estocagem, (2) equipamento de transporte em postos próximos às áreas afetadas, e (3) auxílio laboratorial, diagnóstico e técnico; e ajuda em emergências animais; desenvolve planos apropriados; e os engenheiros do Exército providenciam técnica e recursos para ajudar na remoção e eliminação de cadáveres animais e escombros.
12. Energia	Coordena equipes com missões de emergência, restauração da energia e fornece suporte adequado
13. Segurança pública	Se ordenado pelo presidente, combate insurreições e fornece assistência e <i>expertise</i> em meios físicos e eletrônicos de segurança
14. Longo prazo para recuperação de comunidade	Presta assistência técnica no planejamento da comunidade, engenharia civil e avaliação de risco de desastres naturais, e apoia o desenvolvimento da estratégia nacional para a habitação, remoção de entulhos e restauração de equipamentos públicos e infraestrutura.
15. Relações exteriores	Nenhum papel específico, além de prestar apoio, conforme necessário.

Fonte: Relatório da Comissão sobre Segurança Interna e Assuntos Governamentais.

Notas

¹ Este estudo de caso foi elaborado por Donald P. Moynihan da Escola de Relações Públicas La Follete (La Follette School of Public Affairs) da Universidade de Madison-Wisconsin. Foi feito a partir de várias fontes, especialmente de A Failure of Initiative (Um fracasso de iniciativa), um relatório do Comitê do Senado americano sobre Segurança Interna e Assuntos Governamentais. Detalhes bibliográficos completos estão inclusos na nota pedagógica. A Escola Nacional de Administração Pública agradece a permissão de tradução e publicação do estudo de caso na Casoteca de Gestão Pública da ENAP, concedida pelo Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration (Parcc – www.eparcc.org) da The Maxwell School of Syracuse University.

² N.T.: Uma depressão tropical é um ciclone tropical com ventos na superfície em velocidade inferior a 63 km por hora.

³ Por exemplo, muitos achavam que a lição era que o DOD precisava assumir a resposta à crise. O Congresso modificou o Ato de Insurreição para reduzir os obstáculos legais na intervenção do DOD em desastres naturais ou outras crises em 2006. Entretanto, todos os 50 governadores objetaram-se a essa nova autoridade federal, e o Congresso removeu as provisões em 2007.

⁴ Vice-chefe do Estado Maior para Inteligência, Comando de Treinamento e Doutrina do Exército dos Estados Unidos (DCSINT). 2005. DSCINT Handbook No. 1.04: Defense Support of Civilian Authorities.

⁵ Comissão do Senado Americano de Segurança Interna e Assuntos do Governo. 2006. Hurricane Katrina: a nation still unprepared. Washington D.C.: Secretaria de Imprensa do Governo, p.26-19.