



### **MAJOR GRIGOLI**

Oficial no Centro de Operações do Comando Militar do Planalto.



### **MAJOR SHOJI**

Oficial de Operações da 15ª Brigada de Infantaria Mecanizada.

## **AMBIENTE HUMANITÁRIO: UM DESAFIO A SER CONCEITUADO**

A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) vigente data de 2016, no entanto a versão 2020 foi encaminhada pela Pasta Defesa, em 22 de julho de 2020, para apreciação do Congresso Nacional (BRASIL, 2022). Dessa forma, serão abordados os conceitos já contidos na nova versão com fonte de estudo. A PND é “o documento condicionante de mais alto nível para o planejamento de ações destinadas a defesa do País” (BRASIL, 2020a, p. 7). Já a END, “orienta os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para que esses objetivos sejam alcançados” (BRASIL, 2020a, p. 31).

O Brasil orienta e prioriza suas iniciativas na área de defesa no seu nível mais amplo, segundo as Estratégias de Defesa (ED), diretamente alinhadas aos Objetivos Nacionais de Defesa estabelecidos na Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2020a, p. 62). As ED tratam da atuação do Brasil em foros e organizações internacionais e da participação das Forças Armadas e de contingentes policiais em missões humanitárias e de operações de paz sob o mandato de organismos multilaterais (BRASIL, 2020a, p. 73).

Sobre o ambiente internacional, a PND afirma:

A demanda por ajuda humanitária e por operações de paz tende a acentuar-se, de sorte que o País poderá ser estimulado a incrementar sua participação nesses tipos de missão. Além do aumento de sua influência política em nível global, a participação em operações internacionais permitirá ao Brasil estreitar laços de cooperação por intermédio das Forças Armadas e de agências participantes das missões, bem como ampliar sua projeção no concerto internacional (BRASIL, 2020a, p. 17).

Da Concepção Estratégica de Defesa, extrai-se:

o País deve ser capaz de projetar poder, objetivando ampliar a sua influência no concerto mundial; reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e a cooperação entre os povos; e desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias e em missões de paz, de acordo com os interesses nacionais (BRASIL, 2020a, p. 33).

A END, no que se refere ao setor de Defesa, destaca-se:

adicionalmente às atribuições constitucionais, as três Forças deverão ter condições de atuar, de forma singular ou conjunta, em operações internacionais, quer de caráter expedicionário, de operações de paz ou de ajuda humanitária, para atender a compromissos assumidos pelo País ou para salvaguardar os interesses brasileiros no exterior e, dessa forma, contribuir com os objetivos da política externa exercida pelo Brasil (BRASIL, 2020a, p. 47).

A respeito dos Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil, recorta-se:

essencial para a defesa dos arquipélagos e das ilhas oceânicas em águas jurisdicionais brasileiras, além de instalações navais e portuárias, e para a participação em operações internacionais de paz, em operações humanitárias e em apoio à política externa em qualquer região que configure cenário estratégico de interesse (BRASIL, 2020a, p. 50).

Sobre o Exército Brasileiro, a END afirma:

O Exército deverá, também, ter a capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força Expedicionária, quer para operações de paz, de ajuda humanitária ou demais operações, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior (BRASIL, 2020a, p. 54).

Entendido o escalonamento das responsabilidades na Defesa e tendo percebido a presença do termo “humanitária”, seja enquadrado em “ajuda humanitária, missões humanitárias, operações humanitárias ou ações humanitárias”, sempre relacionado às forças armadas, com destaque para a o exército, chegou-se ao seguinte questionamento: a Defesa e o Exército Brasileiro estariam alinhados com a comunidade internacional na concepção da ajuda humanitária com meios militares?

### A DOCTRINA MILITAR DE DEFESA

A Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007. p 46), sobre o tema emprego de forças militares em operações de paz, classifica como uma das ações, a “de assistência à população civil - ajuda humanitária e outras formas de cooperação”.

A mesma base doutrinária aponta que o “emprego de forças militares em ações sob a égide de organismos internacionais pode ser dividido, de forma abrangente, em: arranjos internacionais de defesa coletiva; operações de paz; e ações de caráter humanitário” (BRASIL, 2007. p 46).

Ainda, sobre o emprego das Forças Armadas (FA), a doutrina detalha:

As FA podem participar de ações de caráter humanitário, por solicitação de Estados-Membros da ONU ou de qualquer outro organismo binternacional (regional ou mundial) do qual o Brasil seja partícipe, para uma urgente prestação de socorro a nacionais de países atingidos pelos efeitos de catástrofes naturais ou decorrentes de guerra, tudo com o objetivo de proteger, amparar e oferecer bem-estar às populações vitimadas, respeitado o princípio da não-intervenção (BRASIL, 2007. p 46,47).

Do Glossário das Forças Armadas, MD35-G-0 (BRASIL, 2015), vale destacar três definições:

a. OPERAÇÃO DE SUPORTE - Consiste no emprego das Forças Armadas na assistência a órgãos civis ou militares, no cumprimento de suas respectivas

atribuições, no âmbito interno ou externo. Engloba, além das atribuições subsidiárias gerais, as de caráter humanitário, de assistência militar a outros estados, de evacuação de não-combatentes e de resgate de pessoal, despojos ou equipamentos sensíveis sinistrados.

b. OPERAÇÃO HUMANITÁRIA - Operação realizada para reduzir os efeitos de desastres naturais ou acidentes provocados pelo homem, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade, e para prestar assistência cívico- social.

c. AÇÃO HUMANITÁRIA - Ação que se desenvolve por meio de contingente de forças navais, terrestres e aéreas, proporcionadas por distinto Estado ou por Estados membros da Organização das Nações Unidas ou de qualquer outro organismo internacional (regional ou mundial) de que o Brasil seja partícipe, para a urgente prestação de socorro de natureza diversa, a nacionais de país atingido pelos efeitos de catástrofes naturais, ou decorrentes da devastação de guerra entre nações litigantes, tudo com o objetivo de proteger, amparar e oferecer bem-estar às populações vitimadas, respeitado o princípio da não-intervenção.

O Ministério da Defesa, em 2015, publicou as Instruções para Emprego das Forças Armadas em Apoio à Defesa Civil, onde descreveu dois pontos relevantes para o debate:

a. A cooperação emergencial implicará a ligação direta das Organizações Militares (OM) com os governos apoiados, a fim de preservar a vida humana ou evitar prejuízo material de graves consequências para a comunidade, em face de uma ocorrência repentina de um desastre natural ou antrópico, que venha a comprometer a capacidade de coordenação e de resposta imediata da Defesa Civil locais (BRASIL, 2015, p. 16).

b. A atuação das Forças Armadas nas atividades de Defesa Civil deverá ocorrer em regime de cooperação com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). Em qualquer situação, a coordenação das ações caberá ao Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD). As Forças Armadas não assumirão o controle operacional dos Órgãos de Defesa Civil e de Segurança Pública

(OSP), devendo sua atuação transcender em coordenação com os mesmos (BRASIL, 2015, p. 21).

Da observação dos conceitos e definições apontadas, vale relacionar a proximidade das Operações de Suporte com a atuação das FA nas atividades de Defesa Civil, nos termos “assistência a órgãos civis” e “não assumirão controle operacional dos Órgãos de Defesa Civil”.

Ainda, sobre as definições de Operação Humanitária e Ação Humanitária infere-se que, juntas, empregam forças navais, terrestres e aéreas para “reduzir os efeitos de desastres naturais ou acidentes provocados pelo homem”. Com finalidade similar, muda basicamente sua forma de emprego quando em apoio à Defesa Civil, pois suas OM, se ligam diretamente aos governos apoiados, no entanto o objetivo é de “preservar a vida humana ou evitar prejuízo material de graves consequências para a comunidade”.

Dessa forma, conclui-se que o Ministério da Defesa entende que deve empregar meios militares para desenvolver ações ou operações humanitárias regionais ou internacionais e que em caso de apoio à Defesa Civil em território nacional, seu emprego ocorre sem ação de comando sobre órgãos civis, devendo ser orientado pelo SINPDEC.

Cabe ainda neste íterim, pontuar na doutrina da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira (FAB) sobre os conceitos debatidos neste artigo. A FAB, em seu manual DCA 1-1 define o seguinte sobre operações de ajuda humanitária:

Em uma situação de crise regional, a FAB pode ser acionada para contribuir para as operações de ajuda humanitária e para mitigação de efeitos de desastres, por meio do emprego de suas capacidades, tanto em âmbito nacional ou como parte de um esforço internacional coordenado. Quando em contexto de operação internacional, emprega-se a terminologia em inglês de mesmo significado Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) (BRASIL, 2012).

Em sentido diverso, a Doutrina Militar Naval define a operação humanitária nos seguintes termos:

A operação humanitária é aquela realizada em outros países, em ambiente operacional predominantemente permissivo, para reduzir os efeitos de desastres naturais ou acidentes provocados pelo homem, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade, e para prestar assistência cívico-social (BRASIL, 2017, p. 5).

Em complemento, a MB no manual do Corpo de Fuzileiros Navais, em aprofundamento doutrinário ressalta os seguintes pontos:

As Operações Humanitárias visam aliviar ou reduzir os efeitos de desastres naturais ou acidentes provocados pelo homem que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade, e para prestar assistência cívico-social. Estas operações são, geralmente, limitadas no tempo e na área de atuação e a assistência prestada pelas forças empenhadas visa a suplementar ou complementar os esforços dos órgãos ou agências de defesa civil da nação vitimada, os quais têm a responsabilidade primária pelas ações humanitárias em seu país (BRASIL, 2020b, p. 1-3)

## A DOCTRINA MILITAR TERRESTRE

A diretriz para integração do direito internacional dos conflitos armados às atividades do Exército Brasileiro (EB20-D-05.005), publicada no Boletim do Exército de número 6, em 2016, em sua letra b. do item 1. afirma:

A ação coordenada das forças militares com agentes e agências civis, tais como organizações não governamentais, organizações internacionais e agências supranacionais, que utilizam o denominado ‘espaço humanitário’ altera profunda e definitivamente o *modus operandi* do componente militar, como observa a Concepção de Transformação do Exército 2013-2022 (BRASIL, 2016).

O Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército (BRASIL, 2018), acerca das expressões Operação Humanitária, Operação de Suporte e Ação Humanitária, segue com a definição idêntica ao descrito no Glossário de

termos do Ministério da Defesa, detalhando, ainda, Ajuda Humanitária como “qualquer ação que baseada na solidariedade social contribua, de alguma forma, para minimizar o efeito de desastres naturais ou de outras situações de urgência de mesma ordem”.

Sobre as ações de respaldo à política externa, o Manual de Operações Interagências afirma que no âmbito de organismos internacionais, tais ações podem ser divididas em: “arranjos internacionais de defesa coletiva; operações de paz; e ações de caráter humanitário” (BRASIL, 2020c), sendo interessante notar a dissociação das operações de paz das ações de caráter humanitário.

Ainda, sobre as Operações Interagências, o Manual de Proteção de Civis afirma que em tal ambiente:

o emprego das capacidades militares assume novas formas. Os assuntos civis, a assistência humanitária e a participação de organismos internacionais têm se mostrado presentes no novo ambiente operacional. Tal constatação impõe que as considerações civis assumam a condição de fator preponderante para a tomada de decisão não só no planejamento, mas na condução das operações (BRASIL, 2021a).

Na Proteção de Civis (BRASIL, 2021a), sobre a fase de normalização das operações, as ações desencadeadas “ajudam a restabelecer um ambiente seguro e estável, além de auxiliarem na provisão de serviços essenciais pelo governo e de cooperarem na reconstrução da infraestrutura de emergência e na assistência humanitária”.

O manual de Assuntos Civis realiza o debate sobre o esforço humanitário de modo secundário, desta forma cabe ressaltar dois pontos que servem como reforço a discussão abordada, o primeiro refere-se à liderança civil no que tange às Operações de Ajuda Humanitária, apresentado nos termos seguintes:

Agência líder designada é aquela responsável pela coordenação de esforços dos organismos governamentais (OG), dos organismos internacionais governamentais (OIG) e das organizações não governamentais (ONG). Qualquer OIG, como a Organização das Nações

Unidas, por exemplo, cumprindo mandato da comunidade internacional para atuar como agência líder em operações de ajuda humanitária, irá normalmente delegar responsabilidade a alguma agência adequada – com papel específico – para uma operação (BRASIL, 2021b).

Nas operações de cooperação e coordenação com agências, os assuntos civis podem ser um dos protagonistas das ações militares, por ser o principal interlocutor com o componente civil. Cabe ressaltar que, em alguns tipos de operações, como as de ajuda humanitária, cabe à seção de assuntos civis, em conjunto com a seção de operações, conduzir o planejamento (BRASIL, 2021b).

Ao abordar as Operações de Coordenação e Cooperação com Agências, o manual Organizações Militares de Assuntos Civis (BRASIL, 2021c), retoma a Assistência Humanitária dentro do contexto das operações de paz nos seguintes termos:

O Exército Brasileiro pode participar de operações de paz, em conformidade com o prescrito na Carta das Nações Unidas, respeitados os princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos, possuindo natureza militar, política ou social (assistência Humanitária) (BRASIL, 2021c).

Ainda, no mesmo sentido que o manual de Assuntos Civis, enfatiza o conceito de Operações de Ajuda Humanitária como sendo o que se segue:

As operações de ajuda humanitária são concebidas especificamente para aliviar o sofrimento humano que represente séria ameaça à vida ou resulte em extenso dano ou perda de propriedade, bem como para prestar assistência cívico-social. Destinam-se a complementar, com a utilização de meios militares, o esforço de resposta a desastre do governo e das demais agências (BRASIL, 2021c).

Destaca-se que este manual afasta um possível conflito sobre as terminologias ao marcar que as Operações de Ajuda Humanitária têm como objetivo principal o alívio do sofrimento humano, todavia a primazia da condução no contexto geral da resposta humanitária cabe ao governo e as

agências, assumindo assim as forças militares um papel secundário.

Cabe, ainda nesse ponto, apresentar os documentos que trazem à doutrina, outra vertente de emprego muito comum a partir do ano 2002. O termo Apoio à Defesa Civil surge, inicialmente, no SIPLEx-5 (2ª parte), especificamente, na Diretriz Estratégica de apoio à Defesa Civil (BRASIL, 2002a), tendo sido aprovada pela Portaria N° 386 Gab Cmt Ex, de 7 de agosto de 2002 (BRASIL, 2002b), posteriormente, substituída pela Portaria N° 802 Gab Cmt Ex, de 8 de novembro de 2006 (BRASIL, 2006).

Esses documentos, apesar de citarem o termo, em nenhum momento, o definem conceitualmente. Posteriormente, em 2020, o manual EB70-MC-10.248 – Operações Interagências volta a empregar o termo, fazendo o que podemos chamar de melhor aproximação com a definição proposta, ao expor, dentro do rol de ações subsidiárias, o apoio à defesa civil, como sendo o atendimento a calamidades públicas (BRASIL, 2020c). Apesar de disciplinar características

dessa, o manual também falha em conceituar o termo, limitando-se a apresentar ações e responsabilidades.

## A AJUDA HUMANITÁRIA E O ESPAÇO HUMANITÁRIO SOB A ÓPTICA DE ATORES INTERNACIONAIS

Segundo o *Humanitarian Policy Group (HPG)*, o “espaço humanitário” foi um termo cunhado na abordagem de Rony Brauman, membro da ONG Médicos Sem Fronteiras (MSF), para capturar a ideia do espaço dedicado às ações de agências humanitárias. Desde então, fruto de diferentes aplicações, o conceito vem ficando sujeito a várias interpretações, com definições frequentemente adaptadas a mandatos individuais de agências humanitárias ou priorizando aspectos particulares da atividade ou necessidade humanitária. Ainda assim, o escopo das abordagens orbita na capacidade de acessar a população em necessidade, no respeito pelos princípios humanitários fundamentais, na natureza do ambiente operacional dos agentes humanitários e no



Fig 1 - Espaço Humanitário. Fonte: ECHO, tuíte de 19 de agosto de 2019.

acesso da população ao recurso oferecido pela ação humanitária (HPG, 2010).

Para Hubert and Brassard-Boudreau (2010) o termo “espaço humanitário” pode descrever o respeito ao Direito Internacional Humanitário, a aceitação do papel e das atividades dos atores humanitários pelas partes beligerantes em conflito e pelos assistidos e ainda a ação humanitária em sentido amplo, aquela que garante o acesso às populações em risco.

O HPG (2010) ressalta que não há disposição no Direito Internacional Humanitário que defina a condição de neutralidade ou independência da ajuda humanitária. No entanto, destaca que uma ação humanitária poder ser legitimamente recusada pelas autoridades caso afete negativamente a estratégia militar, devendo toda ação humanitária evitar vantagem militar para alguma das partes.

Na óptica da ONU, o *Office for the Coordination of the Humanitarian Affairs (OCHA)* é responsável por coordenar as respostas às emergências. Ele faz isso por meio do *Inter-Agency Standing Committee (IASC)*, cujos membros incluem as entidades do sistema da ONU mais responsáveis por fornecer ajuda de emergência (ONU, 2022).

Ainda, é interessantes marcar que a ONU entende que a *United Nations Development Programme (UNDP)*, a *United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR)*, a *United Nations Children's Fund (UNICEF)* e a *World Food Programme (WFP)* são as agências vinculadas que têm, como papel principal, prestar o alívio ao sofrimento humano em crises humanitárias e que a *World Health Organization (WHO)* deve coordenar as respostas de emergência humanitárias ligadas à saúde (ONU, 2022). Nesse contexto, vale notar a não inclusão dos recursos militares como responsáveis por tratar emergências.

Mais um ponto sobre o tema é que de acordo com a Resolução 46/182 da Assembleia Geral da ONU (1991), a assistência humanitária deve ser fornecida de acordo com os princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade. Eventualmente, as Forças Armadas poderão ser acionadas para atuarem em situações

de desastres e em ações humanitárias, em caráter subsidiário, no contexto de apoio mútuo das Nações Unidas, conforme normas dos Organismos Multilaterais

Reforçando o citado ponto, o OCHA afirma que:

Todas as atividades do OCHA são guiadas pelos quatro princípios humanitários da humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência. Estes princípios fornecem as bases para a ajuda humanitária. Eles são fundamentais para estabelecer e manter acesso às pessoas afetadas, seja em um desastre natural ou uma emergência complexa, como um conflito armado. Promover e garantir o cumprimento dos princípios são elementos essenciais de uma coordenação humanitária eficaz. (OCHA, 2012).

Para a *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO)*:

“Os princípios humanitários definem o que é a ajuda humanitária: prestar assistência que salva vidas aos necessitados, sem qualquer distinção adversa. Distinguem a ajuda humanitária de outras atividades, por exemplo, de natureza política, religiosa, ideológica ou militar” (ECHO, 2022)

O *International Committee of the Red Cross (ICRC)*, elege sete princípios fundamentais de sua abordagem para ajudar as pessoas necessitadas durante conflitos, desastres naturais e outras emergências, a “humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, voluntariado, unidade e universalidade” (ICRC, 2015).

O MSF, utilizando princípios que coincidem com os definidos pelo ICRC, baliza sua atuação em princípios humanitários e detalha seu entendimento sobre sua relação com tais princípios:

Imparcialidade - oferece ajuda humanitária e cuidados de saúde àqueles que mais precisam, sem discriminação de raça, gênero, religião, nacionalidade ou convicção política;  
Neutralidade - crucial para as equipes conseguirem chegar a qualquer pessoa

afetada, independentemente do lado do conflito em que esteja; e

Independência - não está atrelada a poderes políticos, militares, econômicos ou religiosos e tem liberdade de ação, decidindo onde, como e quando atuar com base em sua própria avaliação do contexto e das necessidades (MSF, 2022).

O *Humanitarian Congress Vienna (HCV, 2022)* definiu o conceito de espaço humanitário nas vertentes das agências, da comunidade afetada, da lei humanitária internacional e da complexa arena político-militar-jurídica. Da última, destaca-se a natureza altamente política da tarefa que as agências humanitárias buscam alcançar e que as necessidades humanitárias (e sua ajuda) são um produto da interação dinâmica e complexa de atores, interesses, instituições e processos políticos, militares e jurídicos.

A organização não governamental CARE, acerca do seu entendimento sobre espaço humanitário, estipulou que:

O estabelecimento e manutenção do espaço humanitário permite que as agências de ajuda tenham acesso às pessoas afetadas e forneçam assistência humanitária. Se um espaço humanitário seguro e protegido não for estabelecido ou mantido, as operações humanitárias são colocadas em risco e podem ter que parar. O espaço humanitário é uma questão crítica para as operações tanto em nível de campo quanto em termos de políticas, instituições e financiamento em nível internacional (CARE, 2022).

O *Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies* (2006) é um documento, chancelado pela ONU e elaborado com a participação de outros organismos como o ICRC, OTAN e ECHO, além de diversas agências vinculadas à ONU, que normatiza o emprego de material e pessoal militar em atividades humanitárias e emergências complexas.

É imperativo marcar que o termo “Civil Defence”, neste contexto, é abordado no Artigo 61, parágrafo 1 do Protocolo Adicional 1 da Convenção de Genebra de 1949, como

execução de todas as tarefas humanitárias, ou de algumas delas, destinadas a proteger a população civil contra os perigos de hostilidades ou catástrofes e a ajudá-la a ultrapassar os seus efeitos imediatos, bem como a assegurar-lhe as condições necessárias à sua sobrevivência” (ICRC, 1977) (tradução do autor).

O documento guia sobre o uso de recursos militares e de defesa civil afirma que “a assistência humanitária é o auxílio a uma população afetada que busca, como objetivo primordial, salvar vidas e aliviar o sofrimento de uma população afetada por crises”, devendo “ser prestada de acordo com os princípios humanitários básicos de humanidade, imparcialidade e neutralidade”. Esta pode ser dividida em três categorias, que definem o grau de contato dos militares com a população afetada, baseado nas condições locais e após as partes interessadas compreenderem a natureza e a necessidade da assistência humanitária (ONU, 2006, p.3).

Na concepção acordada, o contato do meio militar com a população se dá nas seguintes categorias:

pela Assistência Direta, que é “a distribuição presencial de bens e serviços”;  
pela Assistência Indireta, que é “mais distante da população e envolve atividades como o transporte de bens de socorro ou pessoal de socorro”; e  
pelo Apoio à Infraestrutura, que “envolve a prestação de serviços gerais, como reparo de estradas, gestão do espaço aéreo e geração de energia que facilitem o socorro, mas onde não estejam, necessariamente, visíveis ou apenas atuem em benefício da população afetada” (ONU, 2006, p.3).

A OTAN (2015, p.1-5), em seu manual sobre doutrina de contribuição militar para a assistência humanitária, corrobora com a abordagem ONU, abordando os três níveis de suporte com a mesma terminologia e uma descrição de significado muito similar.

A manutenção dos princípios humanitários nas operações é essencial para que a população seja amplamente e devidamente atendida. Para isso, a distinção do papel militar do papel humanitário deve ser bem definida, a fim de não condicionar o



Fig 2 - Assistência Indireta por meio de Escolta de Comboio Humanitário da WFP. Fonte: ECHO, tuíte de 19 de agosto de 2019. Fonte: ONU News, 2014.

apoio às partes beligerantes em um conflito, pois o direito à assistência humanitária independe de posição militar ou política (ONU, 2006, p.4).

Ainda, sobre os meios militares, este deve ser solicitado como último recurso, quando já não houver capacidade civil equiparável para atender a demanda humanitária, sendo, imperativamente o único com capacidade disponível no momento do emprego (ONU, 2006, p.4).

Sobre o controle civil e perfil da operação humanitária com apoio militar o guia aponta que:

Uma operação humanitária usando meios militares deve manter sua natureza e caráter civil. Embora os ativos militares permaneçam sob controle militar, a operação como um todo deve permanecer sob a autoridade geral e o controle da organização humanitária responsável (ONU, 2006, p.9).

O livro de mão da UNHCR para militares em operações humanitárias, sobre o emprego militar e o uso da força em ambiente humanitário, infere que:

O uso da força contra uma parte pode afetar a percepção de imparcialidade e neutralidade da missão das Nações Unidas como um todo, incluindo as organizações humanitárias associadas à operação. Onde a força é ameaçada

ou engajada na busca de fins políticos ou militares internacionais, a neutralidade percebida das Forças internacionais e de outros atores das Nações Unidas no terreno pode ser igualmente comprometida (ONU, 1995, p 9).

O livro da mão da IASC para Coordenadores Residentes e Coordenadores Humanitários na preparação e resposta às emergências, o *Handbook for RCs and HCs on Emergency Preparedness and Response*, destaca como pontos importantes a serem lembrados por agentes humanitários:

Evitar o envolvimento em larga escala de militares na entrega direta de assistência humanitária.

Quando implantados, os comboios humanitários devem manter sua natureza e caráter civil. Além dos veículos, armas e pessoal de escolta, os comboios devem permanecer exclusivamente humanitários.

Os Oficiais da Coordenação Civil-Militar Humanitária da ONU podem atuar como intermediários entre a comunidade humanitária e os militares quando são considerados pedidos de escoltas militares ou armadas. (IASC, 2010, p. 88).

A ONU, por meio do *Guidance Note on OCHA CMCoord Support to Protection Outcomes*, considerando as possibilidades dos oficiais de Coordenação Civil-Militar do OCHA, marca que estes podem “incentivar alternativas ao uso de escoltas armadas

e desencorajar a assistência direta por militares, promovendo o princípio do último recurso, garantindo que qualquer uso de assistência militar tenha caráter humanitário” (ONU, 2020, p.5).

Por último, vale observar o entendimento de uma organização militar intergovernamental, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que congrega a percepção, sob a óptica militar, de 30 países a respeito do tema.

Para OTAN (2021a, p. 65) Operação Humanitária é uma operação montada especificamente para aliviar o sofrimento humano em uma área onde os atores civis, normalmente responsáveis por isso, não podem ou não querem apoiar adequadamente uma população. Vale destacar que, segundo o glossário de termos da OTAN, o termo operação é conceituado como “uma sequência de ações coordenadas com um propósito definido”, esse não aponta para a liderança militar como condição essencial, ao contrário, essa aparece em outros momentos através dos termos “operações militares” ou “operações da OTAN”, no qual fica claro a primazia e essencialidade da liderança militar.

Ainda, nesse sentido, observamos que a definição de assistência humanitária apresentada pelo Manual de Doutrina Conjunta de Interface Médica Civil-Militar, reforça o uso dos meios militares como condição central neste tipo de operação, ao contrário da operação humanitária. Observa-se tal ponto nos termos seguintes:

Assistência Humanitária é, como parte de uma operação, o uso de recursos militares disponíveis para auxiliar ou complementar os esforços de atores civis responsáveis na área operacional ou organizações humanitárias civis especializadas no cumprimento de sua responsabilidade primordial de aliviar o sofrimento humano. Ao contrário de uma Operação Humanitária, a Assistência Humanitária pode não ser o objetivo principal de uma operação, mas pode ser prestada com base em uma tarefa subordinada e possivelmente implícita e, como tal, sempre será prestada em um papel de apoio dos militares (OTAN, 2021b, p. 1-5).

Ante ao exposto, pode-se inferir que os atores internacionais que tratam sobre espaço humanitário, assistência

humanitária, ajuda humanitária e operação humanitária, consideram que a atividade de redução do sofrimento humano em desastres, crises ou emergências complexas é balizada pelos princípios humanitários, devendo, para isso, serem prioritariamente conduzida por civis, a fim de manter a neutralidade e imparcialidade que proporcionam o amplo atendimento aos seres humanos, em sofrimento, na área afetada.

Os recursos militares e recursos de defesa civil governamentais devem atuar como último recurso, priorizando o perfil civil da operação humanitária e ainda, mantendo a direção de tal operação sob responsabilidade da agência humanitária definida como coordenadora. A priorização da forma de emprego dos recursos militares segue a ordem do Apoio à Infraestrutura, Assistência Indireta e Assistência Direta, ou seja, do modelo com menor interação para a maior interação, com a finalidade de proteger civis e atores humanitários, buscando causar menor interferência nas percepções sobre a independência e a neutralidade, tanto dos assistidos quanto dos provedores humanitários, principalmente quando a ação militar envolve emprego de força.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de entender como a Defesa e o Exército Brasileiro estariam alinhados com a comunidade internacional na concepção da ajuda humanitária com meios militares, foi realizado um estudo sobre as políticas, estratégias, diretrizes de emprego e os manuais, como foco na utilização dos termos associados à palavra-chave humanitária. Em seguida, foram analisadas diversas políticas, guias e manuais internacionais que regulam as questões humanitárias, a fim permitir uma conclusão sobre a relação entre os entendimentos internacionais e os nacionais, particularmente da Defesa e do Exército.

Para o Ministério da Defesa do Brasil, a operação ou ação humanitária e o apoio à defesa civil têm o objetivo minimizar o sofrimento humano e evitar piores consequências para a população, não fazendo menção aos conceitos

internacionais da atividade ou do espaço humanitário.

No Brasil, as ações de defesa civil são gerenciadas pelo SINPDEC, sendo as operações em casos de emergência coordenadas pelo CENAD, ou seja, as FA não assumem o controle operacional da atividade. Tal modelo alinha-se com o entendimento internacional, no qual as operações humanitárias, que também incluem ações de defesa civil, são conduzidas e coordenadas por agências civis.

Da análise de várias percepções e definições de diversas agências e organizações internacionais sobre o tema, inferiu-se os seguintes pontos:

➤ o espaço humanitário é a área onde todos os princípios humanitários são garantidos, principalmente a neutralidade, a imparcialidade e a independência;

➤ a assistência humanitária, respeitando os princípios humanitários, pode ser conduzida por força militar quando essa for o último recurso em capacidade;

➤ ajuda humanitária deve ocorrer sem quaisquer restrições políticas, religiosas, ideológicas ou militares, sendo imperativo a independência, a neutralidade e a imparcialidade dos provedores;

➤ as operações humanitárias têm como objetivo primordial prover ajuda humanitária, cabendo às agências humanitárias a responsabilidade de condução; e

➤ a presença militar em ambiente humanitário pode corromper as percepções de neutralidade, imparcialidade e independência das agências civis envolvidas, impedindo a entrega universal do direito de assistência em área com beligerância.

Do estudo da doutrina militar terrestre e da verificação do alinhamento com as abordagens internacionais, vale destacar:

➤ o termo assistência humanitária empregado nos manuais de Proteção de Civis e Assuntos Civis está alinhado com o entendimento internacional;

➤ o termo ajuda humanitária empregado no Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército não está associado aos princípios humanitários, podendo gerar a percepção que uma força militar pode conduzir ou liderar uma ajuda humanitária;

➤ para os termos apoio à defesa civil e operações de apoio à defesa civil, empregados

na Diretriz Estratégica de apoio à Defesa Civil e nos documentos posteriores, não há uma definição conceitual, assim sendo seu emprego deve ser evitado e substituído pelo termo operação de suporte à defesa civil, que permite um melhor alinhamento a Doutrina do Ministério da Defesa e aos conceitos previstos na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

Do estudo dos documentos de Defesa e das terminologias replicadas à doutrina militar terrestre, com intuito de verificar o alinhamento com as abordagens internacionais, chegou-se aos seguintes pontos:

➤ o termo operações de suporte alinha-se perfeitamente com as percepções internacionais, especificando a assistência aos órgãos e ao perfil humanitário da atividade;

➤ o termo operação humanitária define o perfil da operação, sem, no entanto, especificar a particularidade referente à liderança da atividade e à posição emprego como último recurso dos meios militares, podendo sugerir o entendimento que uma força militar deva conduzir uma operação humanitária, considerando que o termo está descrito em manual militar.

➤ o termo ação humanitária foi associado ao emprego de contingente de forças navais, terrestres e aéreas, proporcionadas por distinto estado ou por estados membros da ONU ou de qualquer outro organismo internacional, sem qualquer menção aos princípios humanitários. A pesquisa realizada não encontrou termo equivalente na literatura; e

➤ o termo ação de caráter humanitário ou caráter humanitário, em que pese não ter definição no Glossário das Forças Armadas, foi empregado de forma a gerar a percepção que a atividade militar seria desenvolvida em ambiente humanitário, sugerindo o apoio à operação humanitária sem transformá-la em operação militar. Dessa forma, sugere-se que supressão desse termo e a adoção dos termos a serem posteriormente definidos nesta consideração para dirimir esse questionamento.

Com isso, conclui-se que existem desalinhamentos conceituais no emprego da terminologia humanitária na literatura nacional examinada quando comparada à internacional.

Infere-se que, na percepção internacional, contingentes militares, normalmente, não conduzem operações humanitárias ou ajuda

humanitária, mas podem prover assistência humanitária quando forem o último recurso ou solicitados por estado, órgão ou agência competente.

Infere-se, ainda, que a presença militar internacional ou a presença militar em área com beligerância desqualifica o espaço humanitário, uma vez que essa representa o estado e interfere nas percepções de independência, neutralidade e imparcialidade.

Por fim, com a intenção equalizar o uso dos termos que envolvem a expressão humanitária ou humanitário na doutrina militar terrestre e evitar interpretações equivocadas em ambiente internacional, sugere-se as seguintes definições e padronizações:

➤ espaço humanitário (*humanitarian space*) - área onde todos os princípios humanitários são garantidos, principalmente, a neutralidade, a imparcialidade e a independência, sendo preferivelmente desmilitarizada;

➤ operação humanitária ou ajuda humanitária (*humanitarian operation or humanitarian aid*) - operação civil comandada ou coordenada por agência civil com plena capacidade de manter sua neutralidade, imparcialidade e independência;

➤ operação em ambiente humanitário (*military operation on humanitarian environment*) - operação militar onde os objetivos militares são a prioridade, sendo essa desenvolvida dentro de um espaço humanitário, buscando a contínua proteção de civis e a preservação dos princípios inerentes

a atuação de atores humanitários;

➤ operação de suporte humanitário (*humanitarian support operation*) - operação militar com o objetivo de complementar capacidades de uma operação humanitária ou ajuda humanitária, mediante solicitação de estados, órgãos ou agências;

➤ operação de suporte à defesa civil (*civil defence support operation*) - operação militar com o objetivo de complementar capacidades de defesa civil em apoio, mediante solicitação de estados, órgãos ou agências;

➤ assistência humanitária (*humanitarian assistance*) - forma de suporte militar à uma Operação humanitária ou ajuda humanitária, podendo ser por assistência direta, assistência indireta ou apoio à infraestrutura; e

➤ os termos ação de caráter humanitário e ação humanitária devem ser suprimidos, a fim de evitar interpretações equivocadas.

A padronização dos conceitos tem por finalidade facilitar o diálogo nas operações conjuntas no primeiro momento e, posteriormente, ampliar a capacidade de diálogo em ambientes combinados e interagências. Não somente o diálogo, mas esse alinhamento tem importância na coordenação e no respeito entre os diversos atores, permitindo que as capacidades singulares de cada um sejam aproveitadas e os resultados reflitam o esforço sinérgico desejado.

## REFERÊNCIAS

- ÁUSTRIA. Humanitarian Congress Vienna. **What is Humanitarian Space?** Disponível em <https://humanitariancongress.at/humanitarian-space/> Acesso em: 9 abr. 2022.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **DCA 1-1 Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira**. V. 2/2020. Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Comando Geral do Corpo de Fuzileiros Navais. **CGCFN-3-1 Manual de Operações Humanitárias de Fuzileiros Navais**. 1. ed. Rio de Janeiro, 2020b.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior da Armada. **EMA-305 Doutrina Militar Naval**. Brasília, 2017.
- BRASIL. Ministério de Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Disponível em [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa). Acesso em: 9 abr. 2022.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. **EB70-MC-10.250 Proteção de Civis**. 1. ed. Brasília, 2021.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **EB20-D-05.005 Diretriz para integração do direito internacional dos conflitos armados às atividades do Exército Brasileiro**. Boletim do Exército N° 6. Brasília, 2016.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército**. Brasília, 2018.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Manual de Campanha EB70-MC-10.248 Operações Interagências**. 2. ed. Brasília, 2020c.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **SIPLEX-5 2ª parte: Diretriz Estratégica de apoio à Defesa Civil**. Brasília, 2002a.

- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Gabinete do Comandante do Exército. **Portaria Nº 386 Gab Cmt Ex, de 7 de agosto de 2002. Aprova a Diretriz Estratégica de apoio à Defesa Civil.** Brasília, 2002b.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Gabinete do Comandante do Exército. **Portaria Nº 802 Gab Cmt Ex, de 8 de novembro de 2006. Aprova a Diretriz Estratégica de apoio à Defesa Civil.** Brasília, 2006.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **MD51-M-04 Doutrina Militar de Defesa.** Brasília, 2007.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **MD35-G-01 Glossário das Forças Armadas.** Brasília, 2015.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Politica Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, 2020a.
- BRASSARD-BOUDREAU, C. & HUBERT, D. **Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access.** The Journal of Humanitarian Assistance. 2010.
- CARE. Humanitarian Space. Disponível em <https://www.careemergencytoolkit.org/topics-issues/10-humanitarian-space/>. Acesso em: 9 abr. 2022.
- ECHO. **União Européia. Humanitarian Principles.** Disponível em [https://ec.europa.eu/echo/who/humanitarian-principles\\_en#:~:text=The%20principles%20of%20humanity%2C%20neutrality,attention%20to%20the%20most%20vulnerable](https://ec.europa.eu/echo/who/humanitarian-principles_en#:~:text=The%20principles%20of%20humanity%2C%20neutrality,attention%20to%20the%20most%20vulnerable.). Acesso em: 9 abr. 2022.
- IASC. Inter-Agency Standing Committee. **Handbook for RCs and HCs on Emergency Preparedness and response.** Genebra, 2010.
- ICRC. International Red Cross and Red Crescent Movement. **The Fundamental Principles of The International Red Cross and Red Crescent Movement.** Genebra, 2015.
- ICRC. International Red Cross and Red Crescent Movement. **Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I).** Genebra, 1977.
- MSF. Médico Sem Fronteiras. **Quem Somos. Princípios.** Disponível em <https://www.msf.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 9 abr. 2022.
- ONU, NEWS. **Sobre nível de segurança em DARFUR.** <https://news.un.org/en/story/2014/12/485362-darfur-un-peacekeeping-chief-warns-security-council-regions-ongoing-insecurity>. Figura 2. 2014.
- ONU, OCHA. **Guidance Note on OCHA CMCoord Support to Protection Outcomes.** Genebra, 2020.
- ONU, OUR WORK. **Deliver Humanitarian aid.** Disponível em <https://www.un.org/en/our-work/deliver-humanitarian-aid>. Acesso em: 9 abr. 2022.
- ONU. United Nations High Commissioner for Refugees. **A UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations.** Genebra, 1995.
- TWITTER, ECHO. **Sobre vulnerabilidade de agentes humanitários em 2019.** [https://twitter.com/eu\\_echo/status/1163410611914625024](https://twitter.com/eu_echo/status/1163410611914625024). Figura 1. 2019.

## SOBRE OS AUTORES

O Major de Cavalaria Grigoli, é oficial de Operações do Centro de Operações do Comando Militar do Planalto. Foi declarado aspirante a oficial, em 2002, pela AMAN. Graduado em Ciências Militares pela AMAN (2002) e em Ciências Sociais e Jurídicas pela UFRJ (2010). Possui Curso de Aperfeiçoamento em Operações Militares realizado na EsAO (2011) e no Canadá (2013). Possui o Curso de Oficial de Estado-Maior das Nações Unidas no Brasil pelo CCOPAB (2014) e na Grécia pelo *HMPOTSC* (2014). Foi Oficial de Estado-Maior na República do Sudão do Sul (2015/2016) atuando como oficial da célula de operações no Quartel-General. No biênio 2019-2020 cursou o Curso de Comando e Estado-Maior da ECEME. Atualmente é doutorando no Programa de Pós-graduação em Ciências Militares da ECEME (2019/2022), onde desenvolve tese na área de gestão política-estratégica da resposta às crises humanitárias (grigoli.guilherme@eb.eb.mil.br).

O Major de Infantaria Shoji, é oficial de Operações da 15ª Brigada de Infantaria Mecanizada. Foi declarado aspirante a oficial, em 2004, pela AMAN. Cursou a EsAO e defendeu Dissertação de Mestrado acerca de Assuntos Cíveis em 2013. Compôs o 6º Contingente Brasileiro de Força no Paz no Haiti, foi instrutor e Chefe da Seção CIMIC no Centro de Operações de Paz do Brasil. Possui curso de Especialista em Missão de Paz pelo CECOPAC e Curso de Observador Militar pelo CCOPAB. Foi observador militar na Missão das Nações Unidas para Estabilização da República Centro Africana, atuando como oficial de Informações, Operações e CIMIC em *Team Site* e na Célula de Coordenação de Observadores Militares do Quartel-General. No biênio 2020-2021 cursou o Curso de Comando e Estado-Maior da ECEME (shoji.alexandre@eb.mil.br).