

Vol. 850 – 1º quadrimestre de 2023



A DEFESA NACIONAL

REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES E ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

ISSN 0011-7641



A defesa antiaérea de estruturas estratégicas nucleares brasileiras

Pág. 03

Alexandre Duarte de Paiva

A cultura organizacional no exercício da liderança estratégica no Exército Brasileiro

Pág. 27

Éder Córdova da Silva

A questão dos refugiados venezuelanos no Brasil: uma ameaça à soberania nacional?

Pág. 48

Orlando Mattos Sparta de Souza

Comandante do Exército
General de Exército Tomás Miguel Miné Ribeiro Paiva

Departamento de Educação e Cultura do Exército
General de Exército Richard Fernandez Nunes

Diretoria do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército
Gen Bda Luciano Antonio Sibinel

Editor
Coronel Fábio Ribeiro de Azevedo
Diretor da BIBLIEx

Corpo Redatorial
Gen Bda Sergio Manoel Martins Pereira Junior (presidente)
Cel Com Alexandre Santana Moreira
Cel Inf Anselmo de Oliveira Rodrigues
Cel Rfm Sergio Dias da Costa Aita (editor executivo)

Composição
ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR
DO EXÉRCITO
Praça Gen. Tibúrcio, 125
Praia Vermelha – Rio de Janeiro-RJ – CEP 22.290-270
Tel.: (21) 3873-3868

Direção, revisão, diagramação e distribuição
BIBLIOTECA DO EXÉRCITO EDITORA (BIBLIEx)
Palácio Duque de Caxias – Praça D. de Caxias, 25
3º andar – Ala Marfílio Dias – Centro – Rio de Janeiro-RJ
CEP 20.221-260
Tel.: (21) 2519-5707

Revisão
Cel Edson de Campos Souza

Diagramação
3º Sgt Tatiane Duarte

Projeto Gráfico
3º Sgt Marcos Côrtes Pimenta

Os conceitos técnico-profissionais emitidos nas matérias assinadas são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo necessariamente a opinião da revista e do Exército Brasileiro. A revista não se responsabiliza pelos dados cujas fontes estejam devidamente citadas. Salvo expressa disposição em contrário, é permitida a reprodução total ou parcial das matérias publicadas, desde que mencionados o autor e a fonte. Aceita-se intercâmbio com publicações nacionais ou estrangeiras.

Os originais deverão ser enviados para o editor executivo (adefesanacional@gmail.com) e serão apreciados para publicação, sempre que atenderem os seguintes requisitos: documento digital gerado por processador de texto, formato A4, fonte Arial 12, margens de 3cm (Esq. e Dir.) e 2,5cm (Sup. e Inf.), com entrelinhamento 1,5.

Figuras deverão ser fornecidas em separado, com resolução mínima de 300dpi. Tabelas deverão ser fornecidas igualmente em separado, em formato de planilha eletrônica. Gráficos devem ser acompanhados de seus dados de origem. Não serão publicadas tabelas em formato de imagem.

As referências são de exclusiva responsabilidade dos autores e devem ser elaboradas de acordo com as prescrições da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL



A DEFESA NACIONAL

REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES E ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

Vol. 850 – 1º quadrimestre de 2023 – A Defesa Nacional

A Defesa Nacional

REVISTA DE ASSUMPTOS MILITARES

Redactores — Primeiros Tenentes: BERTHOLDO HILINGER, ESTEVÃO LEITÃO DE CARVALHO e J. DE SOUZA REIS

N.º 1

Rio de Janeiro, 10 de Outubro de 1913

Anno I

SUMMARIO Editorial: **PARTE JORNALISTICA**: O Effectivo e a organização do Exército. Subsidios táticos. — A instrução de nossa infantaria em face dos actuaes effectivos. — Carros de munição para a infantaria e metralhadoras. — Commando do grupo de artilharia em combate. — A machina automatica de carregar cartuchos. — Correntes táticas na artilharia franceza. **NOTICIARIO**: A parada de 7 de Setembro. — O desenvolvimento progressivo do exercito allemão. — Reorganização da Guarda Nacional. Equipamento aligeirado pelo abandono da mochila. — Stereophotogrametria. — Arreioamento para a cavallaria. — O abalroamento do "Guarani". — Questões à margem. — A Defesa Nacional. — O ensinamento da guerra dos Balkans sobre artilharia. — A infantaria Japoneza. **BIBLIOGRAPHIA**: Os intermediarios elasticos e a tracção animal. — Exercícios de quadros e sobre a carta. — Para a arma de infantaria. — Livros francezes e allemães.

Fac-Símile da portada do N.º 1, Anno I – 10/10/1913 de **A DEFESA NACIONAL**

ACESSE NOSSAS REVISTAS DIGITAIS



NOSSA CAPA

Imagens de capa: site do Exército Brasileiro





Prezados leitores.

Abre a primeira edição de 2023 da revista *A Defesa Nacional* o artigo do coronel Alexandre Duarte de Paiva sobre a segurança das estruturas de energia nuclear brasileiras, que são de importância estratégica para o país. O autor descreve tais estruturas, mostra a política e a estratégia nacionais, os sistemas de defesa e a artilharia antiaérea no Brasil, para discorrer sobre a defesa antiaérea, os meios existentes e os desafios da atualidade no artigo intitulado *A defesa antiaérea de estruturas estratégicas nucleares brasileiras*.

A seguir, o leitor encontrará o artigo dos maiores Leandro Vieira Barboza e Luis Augusto Lopes Junior sobre *A certificação de forças de operações especiais do Exército Brasileiro no sistema de prontidão da ONU*. Em face do sucesso que o Brasil vem apresentando em missões de paz e do consequente prestígio junto à ONU, os autores trazem uma contribuição para melhorar o nível de prontidão e aprestamento de nossas forças de operações especiais, relevantes para o caráter multidimensional das missões atuais. Ao ofertar capacidades operativas dessa natureza, o Brasil poderá contribuir para o processo de paz nas missões sob a égide da ONU e para a melhoria do nosso prestígio internacional.

A liderança estratégica é o conteúdo do terceiro artigo, no qual o major Éder Córdova da Silva comenta sobre *A cultura organizacional no exercício da liderança estratégica no Exército Brasileiro*. Apresenta ideias sobre liderança estratégica empresarial e militar com base em fontes atualizadas, dentre as variadas concepções ao redor dos conceitos de liderança e cultura organizacional. Mostra também a importância da cultura organizacional e como o Exército considera relevante o desenvolvimento de aptidões e valores nos líderes militares, a fim de enfrentar os desafios e permitir que a instituição atinja seus objetivos. A liderança estratégica possibilita que os chefes militares no nível estratégico orientem a instituição no rumo ao seu estado final desejado, passando pelas devidas transformações organizacionais cabíveis.

No texto seguinte, o tema do coronel André Tavares da Silva é a Amazônia. O autor trata daquela área no artigo *A capacidade de dissuasão do Comando Militar da Amazônia (CMA) em um contexto de operações em multidomínio*. Quando se fala em Amazônia, doutrina é aspecto importante e desafiador, tendo em vista suas dimensões e particularidades. A doutrina deve ser constantemente revista e atualizada, pois os avanços das tecnologias e das inovações têm tornado obsoletos os conhecimentos que não são atualizados. Inovações, tanto em relação à doutrina quanto aos meios de combate, são capazes de desequilibrar as ações e conduzir à vitória, fato comprovado pela História Militar. O autor comenta também a articulação e apresenta linhas de ação, concluindo com uma proposta para otimizar a articulação do CMA, a fim de preparar sua organização para melhor se adaptar às operações em multidomínio.

Em outra temática em voga, a Operação Acolhida, que ocorre em parte da área amazônica, o tenente-coronel Orlando Mattos Sparta de Souza levanta uma dúvida – *A questão dos refugiados venezuelanos no Brasil: uma ameaça à soberania nacional?* Uma vez que a migração forçada desperta o interesse da comunidade internacional quanto à maneira como o Estado anfitrião conduz essa operação, o autor apresenta uma revisão bibliográfica sobre soberania, legislação em vigor e conceitos quanto à responsabilidade de proteger. Ao concluir, faz uma análise sobre as rápidas e eficazes medidas adotadas pelo Brasil, o que mostrou, perante a comunidade internacional, a plena capacidade do Brasil de adaptação e de resolução dos problemas internos, sem a necessidade de intervenção externa.

Nessa mesma linha, o cenário migratório de venezuelanos, vivenciado no norte do Brasil, levou os maiores Antônio Oliveira Carvalho Filho, Vítor Moreira Aguiar Gomes e Washington Rodrigues da Silva a mostrar interessante reflexo da Operação Acolhida em Roraima. Assim, esta edição se encerra com o artigo *Uma percepção da migração de venezuelanos para o Brasil e seus reflexos no campo social para Boa Vista/RR*. A partir da ambientação com aspectos geopolíticos da Venezuela e da cidade de Boa Vista, os autores mostram a situação migratória atual e aspectos sociodemográficos da capital roraimense, para concluir com inferências relacionadas à imigração de venezuelanos para Boa Vista, seus reflexos e a relação com a Operação Acolhida.

Boa leitura!

SUMÁRIO

03

A defesa antiaérea de estruturas estratégicas nucleares brasileiras

Alexandre Duarte de Paiva

19

A certificação de forças de operações especiais do Exército Brasileiro no sistema de prontidão da ONU

Leandro Vieira Barboza

Luís Augusto Lopes Junior

27

A cultura organizacional no exercício da liderança estratégica no Exército Brasileiro

Éder Córdova da Silva

34

A capacidade de dissuasão do Comando Militar da Amazônia em um contexto de operações em multidomínio

André Tavares da Silva

48

A questão dos refugiados venezuelanos no Brasil: uma ameaça à soberania nacional?

Orlando Mattos Sparta de Souza

59

Uma percepção da migração de venezuelanos para o Brasil e seus reflexos no campo social para Boa Vista/RR

Antônio Oliveira Carvalho Filho

Vítor Moreira Aguiar Gomes

Washington Rodrigues da Silva

A defesa antiaérea de estruturas estratégicas nucleares brasileiras

*Alexandre Duarte de Paiva**

Introdução

O sistema internacional contemporâneo, marcado pelo esgotamento da ordem existente no pós-Guerra Fria, tem se apresentado como um novo e crescente processo de reestruturação das relações de poder entre Estados. Assim, novo horizonte vem se apresentando, com a coexistência das tradicionais potências com os países emergentes, trazendo novos desafios para a Defesa (BRASIL, 2020a).

Com esse contexto complexo, a segurança de infraestruturas críticas passou a ser uma tendência mundial, logo após os atentados terroristas ocorridos nos Estados Unidos da América (EUA), em 11 de setembro de 2001. Na época, o governo americano estabeleceu uma série de diretrizes de segurança interna, que previa a elaboração de um plano nacional abrangente para garantir a segurança de infraestruturas críticas, por meio de cooperação das autoridades e das agências federais, regionais e locais, além do setor privado e de outras entidades (BRASIL, 2020a).

Da mesma maneira, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS/ONU) e a União Europeia (UE) desenvolveram programas de proteção, visando assegurar níveis de proteção adequados e uniformes das infraestruturas críticas, a fim de reduzir ao mínimo as falhas e produzir meios de recuperação rápida de seus serviços. Essas ações preveem, inclusive, maior cooperação internacional, no desenvolvimento ou na melhora de estratégias para reduzir os riscos.

Como consequência, em 2006, a Comissão Europeia publicou uma diretiva determinando a seus estados-membros adotar os componentes de tal programa em seus estatutos nacionais (BRASIL, 2020a).

A Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas, 2020d, em sua página 1, afirma que:

No Brasil, o tema teve impulso a partir de 2006, após os ataques perpetrados por uma organização criminosa a várias instalações sediadas no Estado de São Paulo. Esses eventos levaram o governo brasileiro a tomar a iniciativa de identificar quais infraestruturas do país deveriam ser prioritariamente protegidas, no caso de novas ocorrências daquela natureza. (BRASIL, 2022a)

Com seu território de dimensões continentais, apresentando grande quantidade de recursos naturais, biodiversidade ímpar, destacada posição mundial na produção de alimentos e sobretudo uma população de aproximadamente 210 milhões de habitantes, seu maior patrimônio, o país deve garantir os meios necessários para sua defesa (BRASIL, 2020c).

Diversas infraestruturas nacionais, dentre elas as de energia (hidroelétricas, termoeletricas, nucleares, eólicas e suas linhas de transmissão), entre outras, possuem dimensão estratégica, uma vez que desempenham papel essencial tanto para a segurança e soberania nacionais, como para a integração e o desenvolvimento econômico sustentável do país. Fatores que prejudiquem o adequado fornecimento dos serviços dessas infraestruturas podem acarretar transtornos e prejuízos ao Estado, à sociedade e ao meio ambiente (BRASIL, 2020b).

* Cel Art (AMAN/1998, EsAO/2006, ECEME/ 2019 e CPEAEx/2022). Especialista em Artilharia de Costa e Antiaérea (EsACosAAe/2002). Ex-comandante da 3ª Bateria de Artilharia Antiaérea (Três Lagoas/MS). Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente, é instrutor da Academia Militar das Agulhas Negras (Resende/RJ).

Nesse cenário, as estruturas de energia nuclear se destacam pela importância estratégica, bem como pela sensibilidade e grande risco de segurança em que elas se inserem. E esse contexto se refere à energia consumida ou produzida com a modificação da composição de núcleos atômicos, que tem utilidade na geração de eletricidade em usinas de vários países do mundo. A tecnologia nuclear é vista por muitos como fonte de energia de baixo custo e limpa; mas também extremamente sensível por causa do perigo da radiação emitida na sua produção e da radioatividade dos materiais utilizados.

A Estratégia Nacional de Defesa – END (BRASIL, 2020a, p. 54) aborda da seguinte forma a missão do Exército na defesa de estruturas críticas:

Decorrente da estratégia da presença, o Exército atuará de forma episódica e pontual em operações de garantia da lei e da ordem [...]. Participará, ademais, da proteção integrada de estruturas críticas [...].

Além disso, o Objetivo Nacional de Defesa I (OND I) – Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial –, por meio de sua Estratégia de Defesa I (ED I) – Fortalecimento do Poder Nacional –, apresenta as Ações Estratégicas de Defesa I e II (AED I e II) e aborda da seguinte forma a necessidade estratégica de defesa de estruturas críticas:

AED-1 – Desenvolver os setores estratégicos de defesa (nuclear, cibernético e espacial).

AED-2 – Contribuir para o incremento do nível de segurança das estruturas críticas de sistemas de captação, tratamento e distribuição de água; geração e distribuição de energia elétrica; transporte; produção e distribuição de combustíveis; e comunicações, entre outros. (BRASIL, 2020a, p. 62)

A artilharia antiaérea busca atuar no teatro de operações/área de operações e no território nacional, proporcionando a proteção de tropas e estruturas contra todos os tipos de ameaças aéreas modernas, como aeronaves remotamente pilotadas, foguetes, granadas, morteiros e mísseis (de cruzeiro e balístico tático) – (BRASIL, 2017a).

Sobre a defesa de estruturas estratégicas, o *Manual de Campanha EB70-MC-10.23 – Defesa Antiaérea* faz a seguinte afirmação:

O objetivo de preservar a integridade das infraestruturas estratégicas terrestres consiste em assegurar a proteção, no território nacional, de pontos ou áreas vitais selecionados e priorizados como sensíveis. (BRASIL, 2017a, p. 2.5)

Sendo assim, a segurança das instalações nucleares, em todos os sentidos, mostra-se extremamente importante para qualquer país que use esse tipo de tecnologia e a defesa antiaérea entra como uma das muitas faces dessa segurança.

Nesse contexto, o objetivo geral deste trabalho é analisar a importância da defesa antiaérea na proteção de estruturas estratégicas nucleares. Para a consecução desse planejamento, foram elencados os objetivos específicos de apresentar as estruturas estratégicas nucleares presentes no território nacional, apresentar a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas, a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas, o Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (SIPRON), bem como estudar o funcionamento da defesa antiaérea do Exército Brasileiro para as estruturas estratégicas e concluir com a importância ou não dessa capacidade nesse tipo de operação.

Pode-se ter, como contribuição desta pesquisa, subsídios para avaliar se a defesa antiaérea deve ser incluída no rol de aspectos de segurança das instalações nucleares brasileiras, a fim de se criar um planejamento de ações e exercícios de treinamento de forma a preparar as tropas para essas ações.

Estruturas estratégicas nucleares no Brasil

O Brasil, atualmente, possui dois tipos de estruturas estratégicas nucleares: a Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAEA), composta pelas Usinas Termonucleares Angra 1, 2 e futuramente 3, todas no município de Angra dos Reis/RJ, e a empresa Indústrias Nucleares do Brasil (INB), no município de Resende/RJ.

As duas estruturas presentes no Estado do Rio de Janeiro são complementares, sendo a INB responsável pela cadeia produtiva do minério, o “ciclo do combustível nuclear”, que inclui a mineração, o beneficiamento, o enriquecimento, a fabricação de pó, pastilhas e combustível que abastece as usinas nucleares brasileiras Angra 1 e 2 (INB, 2022).

Nesse sentido, serão apresentadas, na sequência, essas indústrias com suas características e idiossincrasias, para melhor entendimento e futura inclusão de sua importância para as novas fases do trabalho.

Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto

A Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNA-AA) é o complexo formado pelas usinas nucleares Angra 1, Angra 2 e Angra 3 (em construção). Essa instalação é de propriedade da Eletronuclear, subsidiária da Eletrobrás, sendo resultado do programa nuclear brasileiro, que teve seu início na década de 1950. Sua instalação se inicia com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), liderado à época destacadamente pela figura do almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva, que empresta o nome à instalação (ELETRONUCLEAR, 2022a).

Localizada às margens da rodovia BR-101, na praia de Itaorna, em Angra dos Reis/RJ, a área da central abriga, ainda, duas subestações elétricas (138 e 500 kV), operadas por Furnas Centrais Elétricas S.A., os depósitos de armazenamento de rejeitos de baixa e média atividade e diversas instalações auxiliares (prédios de engenharia, almoxarifados etc.)

Sua localização estratégica tem como principais razões a proximidade dos três mais importantes centros de carga do Sistema Elétrico Brasileiro (São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro), a necessária proximidade do mar e a facilidade de acesso para os componentes pesados (ELETRONUCLEAR, 2022a).



Figura 1 – Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto
Fonte: Eletronuclear, 2022a

Atualmente, estão em operação as usinas Angra 1, com capacidade para geração de 640 megawatts, e Angra 2, de 1.350 megawatts. Angra 3, que será praticamente uma réplica de Angra 2 (incorporando os avanços tecnológicos ocorridos desde a construção dessa usina), está prevista para gerar 1.405 megawatts.

De acordo com o sítio eletrônico da Eletronuclear, 2022, Angra 1 teve sua construção iniciada em 1972, tendo recebido licença para operação comercial da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) em dezembro de 1984. É uma usina tipo PWR (*Pressurized Water Reactor*), em que o núcleo é refrigerado por água leve, desmineralizada, fabricada pela Westinghouse, de origem norte-americana (ELETRONUCLEAR, 2022b).



Figura 2 – Angra 1
Fonte: Eletronuclear, 2022b

Já Angra 2 teve suas obras iniciadas em 1976, porém somente em setembro de 1981 é que a construção propriamente dita ocorreu, tendo entrado em operação comercial no ano de 2001. É uma usina do tipo PWR (*Pressurized Water Reactor*), com o núcleo refrigerado a água leve desmineralizada. Foi fornecida pela Siemens/KWU, da Alemanha, no âmbito do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha. Em abril de 2008, Angra 2 alcançou a marca de 80 milhões de MWh, produzidos desde sua entrada em operação (ELETRONUCLEAR, 2022c).



Figura 3 – Angra 2
Fonte: Eletronuclear, 2022c

Por fim, segundo a Eletronuclear (2022d), Angra 3 será a terceira usina da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, com capacidade, quando em operação comercial, de produzir potência de 1.405 megawatts. Possuirá capacidade de gerar mais de 12 milhões de megawatts por ano, energia suficiente para abastecer as cidades de Brasília e Belo Horizonte durante o mesmo período. A previsão é de que, com Angra 3, a energia nuclear passará a gerar o equivalente a 50% do consumo do Estado do Rio de Janeiro. Sua construção é gêmea à Angra 2, sendo que ambas contam com tecnologia alemã Siemens/KWU. Até o momento, foram executadas cerca de 67,1% das obras civis da usina. O progresso físico global do empreendimento, considerando todas as outras disciplinas envolvidas, é de 58,4%.



Figura 4 – Angra 3
Fonte: Eletronuclear, 2022d

Indústrias Nucleares do Brasil

A instituição Indústrias Nucleares do Brasil S.A (INB) é uma empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que exerce, em nome da União, o monopólio da produção e comercialização de materiais nucleares. Também atua na execução de serviços de engenharia do combustível e na produção de componentes dos elementos combustíveis (INB, 2022).

Fundada em 1988, a INB incorporou as empresas que faziam parte da antiga Nuclebrás, criada para cumprir o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha. Idealizada para impulsionar a produção da energia nuclear no país, a empresa tem o objetivo de concentrar todo o ciclo de produção do combustível nuclear, desde a mineração até a montagem e entrega do elemento combustível no território nacional, conforme pode ser visto a seguir (INB, 2022):

Um dos marcos na produção de energia nuclear no Brasil foi o desenvolvimento da tecnologia de ultracentrifugação no final da década de 1970. O projeto foi realizado pelo Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) em parceria com o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN/CNEN). Desde então, o país faz parte do seleto grupo de 12 países que dominam essa tecnologia. Em 1982, ocorre a primeira experiência de enriquecimento de urânio com ultracentrífugas construídas com tecnologia desenvolvida no Brasil. (INB, 2022)

A fábrica de elementos combustíveis inaugurada em 1982, em Resende, passa a se chamar Fábrica do Combustível Nuclear (FCN) a partir de 1996, sendo que, nessa indústria, são fabricados os combustíveis nucleares que abastecem as usinas de Angra 1 e Angra 2. No mesmo ano, tem início a implantação do processo de reconversão e das linhas de produção de pó e de pastilhas de urânio, que entram em operação em 1999 e 2000, respectivamente (INB, 2022).

Instalada em uma área de 600 hectares, a Fábrica de Combustível Nuclear abriga a área administrativa da empresa, o Horto Florestal e um conjunto de unidades industriais dedicadas ao processamento das quatro etapas do ciclo do combustível nuclear. Essas fases são: o enriquecimento isotópico de urânio, a reconversão, a produção de pastilhas e a montagem do combustível que abastece os reatores das usinas nucleares. Em 2006, começa a operar, em Resende, o primeiro módulo da cascata de centrífugas para enriquecimento de urânio em escala industrial. A inauguração desses equipamentos foi outro importante marco na produção de energia nuclear no Brasil (INB, 2022).



Figura 5 – INB – Resende

Fonte: INB, 2022

Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas

A Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (PNSIC) tem, como finalidade principal, garantir a segurança e a resiliência das infraestruturas críticas e a continuidade da prestação de seus serviços, bem como caracterizar a segurança de infraestruturas

críticas como uma atividade de Estado. Seus princípios estão baseados na prevenção, resiliência e integração entre as diferentes esferas do poder público, do setor empresarial e dos demais segmentos da sociedade (BRASIL, 2020d).

Os objetivos da PNSIC são estabelecer diretrizes e instrumentos para adoção de consciência preventiva no planejamento da segurança de infraestruturas críticas e, no caso de haver falhas, na superação dos impactos, tendo por base a integração do conhecimento e das ações e o interesse pelo bem-estar comum. Os prestadores de serviços, seus usuários e o Estado brasileiro vislumbram a necessidade que as infraestruturas críticas funcionem de maneira regular e segura. Nesse sentido, a PNSIC deve seguir alguns princípios, apresentados a seguir (BRASIL, 2020d).

Todas as atividades provenientes das infraestruturas críticas envolvem riscos, os quais devem ser identificados, caracterizados e, em seguida, analisados quanto à necessidade e viabilidade de aplicação de controles. Essas ações visam reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos relacionados a tais riscos.

Para a análise de riscos de uma infraestrutura crítica, são necessários dois levantamentos: o levantamento das ameaças reais ou potenciais, com base em vários fatores, inclusive no potencial de periculosidade ou capacidade danosa do perigo; e o levantamento das vulnerabilidades, relacionadas a sistemas de proteção pessoal (física ou técnica), estrutura física, processos, operações ou de outras áreas que possam ser alvos de eventos adversos. (BRASIL, 2020d)

Nesse sentido, deve-se avaliar como as ameaças podem explorar as vulnerabilidades e, assim, determinar o nível do risco, sua probabilidade ou frequência de ocorrência e os possíveis impactos ou consequências. Deve-se levar em consideração as ameaças de toda ordem, provenientes de ação humana ou de desastres naturais, garantindo, dessa forma, que a sinergia entre as medidas de controle seja explorada ao máximo. No caso da avaliação das vulnerabilidades, é necessário sugerir ações para eliminar ou reduzir as fraquezas das infraestruturas críticas, tornando-as mais resistentes às ameaças (BRASIL, 2020d).

Significativa parte das infraestruturas críticas do país são de propriedade ou operadas pelo setor privado. Esse fator cria a necessidade da construção de uma parceria entre o governo federal e esses entes de forma a unir esforços na garantia da segurança e resiliência das infraestruturas críticas. Nesse sentido, a análise conjunta das informações relacionadas às infraestruturas críticas, dentro de uma mesma área prioritária ou entre áreas distintas, gera conhecimento e proporciona melhor compreensão da complexidade dos possíveis cenários de segurança (BRASIL, 2020d).

As infraestruturas críticas sustentam economias, governos e sociedades, sendo os investimentos nelas realizados uma prioridade essencial para fomentar o desenvolvimento econômico e social dos países. No caso deste trabalho, focado nas infraestruturas críticas do setor de energia nuclear, se essas estruturas não forem construídas e gerenciadas adequadamente, podem atuar como vetores na propagação de impactos negativos de desastres.

Quando essas estruturas críticas não possuem a segurança necessária ou não são capazes de suportar os impactos de um choque, multiplicam os riscos, aumentando a gravidade da situação, causando efeitos cascata entre setores distintos. Assim sendo, investir em segurança de forma preventiva, visando preservar a prestação dos serviços relacionados a tais infraestruturas, auxilia sobremaneira a redução de custos financeiros, sociais, políticos e outros. Assim, cabe à administração pública desempenhar papel crucial na promoção da resiliência das infraestruturas críticas (BRASIL, 2020d).

Defesa e segurança nacional

A proteção da população, das infraestruturas críticas e das funções essenciais do Estado faz parte da preservação da soberania política e a defesa da integridade territorial. Nesse contexto, merece especial consideração a proteção preventiva das infraestruturas críticas, uma vez que elas são elementos fundamentais para o desenvolvimento econômico do país.

Os índices de adensamento urbano nas grandes cidades brasileiras, a posição econômica de tais cidades

no cenário global, a vasta extensão territorial e a grande extensão de fronteiras tornam a segurança das infraestruturas críticas uma atividade de relevante valor estratégico para a defesa e a segurança do país.

As vulnerabilidades de nossas fronteiras implicam a necessidade de reforço dos dispositivos atuais de defesa e segurança, de forma a mitigar ameaças intencionais às nossas infraestruturas críticas. Nesse aspecto, é necessário estabelecer prioridades no emprego dos mecanismos de defesa, de modo a proteger e conservar as infraestruturas críticas (BRASIL, 2020d).

Para a consecução dos objetivos, seguindo os princípios anteriormente citados, a PNSIC cita como instrumentos necessários: a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (ENSIC), como documento orientador e principal; o Plano Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas; e o Sistema Integrado de Dados de Segurança de Infraestruturas Críticas, que reunirá todas as informações produzidas e será empregado no apoio às decisões. A seguir veremos como se estruturam esses documentos.

Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas

A END, aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, estabeleceu que as medidas para a segurança das áreas de infraestruturas críticas devem ser entendidas como ações estratégicas que visam contribuir para o incremento do nível de segurança nacional, em especial no que se refere a energia, águas, finanças, comunicações e transportes (BRASIL, 2020d).

De forma a estudar e propor a implementação de medidas e de ações relacionadas à segurança de infraestruturas críticas, tendo como foco o aspecto da prevenção, com necessidade de acompanhamento permanente e estudo aprofundado em âmbito institucional, o governo federal definiu que a coordenação, a avaliação, o monitoramento e a redução de riscos seriam de competência do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) – (BRASIL, 2020d).

Nos termos da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, cabe ao GSI/PR, em parceria com diversos órgãos públicos ou entes privados, o acompanhamento de assuntos pertinentes às infraestruturas críticas, com prioridade aos assuntos que se referem à avaliação de riscos. Nesse contexto, é desenvolvido pelo gabinete o trabalho de identificação e análise de riscos das infraestruturas críticas do país, com foco nas áreas de comunicações, energia, transportes, finanças e águas (BRASIL, 2020d).

Foram instituídos pelo GSI/PR, no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo e sob sua coordenação, grupos técnicos de segurança de infraestruturas críticas nas áreas de energia, transporte, águas, comunicações e finanças, compostos por representantes de órgãos e de entidades correspondentes às áreas prioritárias, cujas atribuições são:

- manter em contínuo aperfeiçoamento a identificação e a classificação das infraestruturas críticas;
- identificar possíveis ameaças e vulnerabilidades dessas infraestruturas críticas; e
- propor medidas de controle para redução dos riscos às infraestruturas críticas correspondentes à área prioritária considerada. (BRASIL, 2020)

Objetivos e iniciativas estratégicas

A ENSIC é o documento que orienta e referencia a elaboração do Plano Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Os objetivos estratégicos apresentados, e organizados por eixos estruturantes, direcionam os esforços na implementação, além de sinalizar os resultados a serem alcançados. Já o desdobramento dos objetivos estratégicos em iniciativas estratégicas fornece a direção para o emprego efetivo desses esforços, indicando o contexto e o tipo de medidas a serem executadas por todos os envolvidos. Para sua estrutura-

ção, cada iniciativa será executada por meio de uma ou mais ações, sob responsabilidade de um ou mais órgãos ou entidades, cada qual com a sua contribuição (BRASIL, 2020d).

Em síntese, a ENSIC estabelece os princípios para a atividade de segurança e identifica os desafios a serem enfrentados, os eixos estruturantes para a efetividade da atividade e os objetivos e iniciativas estratégicas. Assim, para dar cumprimento aos objetivos estratégicos estabelecidos, diversos entes deverão formular ações, que serão consolidadas e orientarão a elaboração do Plano Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas, a fase executiva da implementação da política (BRASIL, 2020d).

Plano Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas

O Plano Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas tratará sobre as orientações gerais para a implementação da segurança das infraestruturas críticas do país e os fundamentos para a elaboração de planos setoriais de segurança de infraestruturas críticas e a atribuição de responsabilidades. O plano deverá conter, no seu texto, as seguintes informações:

- definição das áreas prioritárias para aplicação da PNSIC;
- o envolvimento dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e da sociedade;
- atribuição das responsabilidades dos envolvidos;
- a gestão de riscos e a análise de interdependência;
- os requisitos de inserção de dados no Sistema Integrado de Dados de Segurança de Infraestruturas Críticas; e
- o estabelecimento da periodicidade de sua revisão (BRASIL, 2018).

Sistema Integrado de Dados de Segurança de Infraestruturas Críticas

O Sistema Integrado de Dados de Segurança de Infraestruturas Críticas conterá o registro informatizado das condições de segurança das infraestruturas críticas no território nacional, incluída a coleta, o tratamento, o armazenamento e a recuperação de informações.

O documento deverá conter o cadastro das infraestruturas críticas, a descrição da metodologia de seleção e priorização das infraestruturas críticas e os níveis de risco às infraestruturas críticas. O sistema será empregado no apoio às decisões que têm por objetivo garantir a segurança das infraestruturas críticas e dos seus serviços e deverá servir de base de informações para a elaboração de relatórios de segurança de infraestruturas críticas (BRASIL, 2018).

Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro

O Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (SIPRON), instituído pelo Decreto-Lei nº 1.809, de 7 de outubro de 1980, é coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) e tem por objetivo assegurar o planejamento integrado e coordenar a ação conjunta e a execução continuada de providências que visem a atender as necessidades de segurança das atividades, das instalações e dos projetos nucleares brasileiros. Esse sistema terá as seguintes atribuições:

I) coordenar as ações para atender permanentemente as necessidades de proteção e segurança do Programa Nuclear Brasileiro;

II) coordenar as ações para proteger os conhecimentos e a tecnologia detidos por órgãos, entidades, empresas, instituições de pesquisa e demais organizações públicas ou privadas que executem atividades para o Programa Nuclear Brasileiro;

III) planejar e coordenar as ações, em situações de emergência nuclear, que tenham como objetivo proteger:

- a) as pessoas envolvidas na operação das instalações nucleares e na guarda, manuseio e transporte dos materiais nucleares;
- b) a população e o meio ambiente situados nas proximidades das instalações nucleares; e
- c) as instalações e materiais nucleares. (BRASIL, 2012)

Além do GSI/PR, que é o órgão central, o sistema é composto por diversos outros órgãos, instituições, entidades e empresas federais, estaduais e municipais responsáveis por garantir a integridade, a invulnerabilidade e a proteção dos materiais, das instalações, do conhecimento e da tecnologia nucleares, bem como por executar ações em caso de emergência nuclear (BRASIL, 2012).

Dentre os órgãos que compõem o sistema, é possível destacar a Comissão de Coordenação da Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (COPRON), que tem a finalidade de formular propostas sobre proteção e segurança do Programa Nuclear Brasileiro; medidas preventivas e de planejamento de respostas à emergência nuclear que coloque em risco a saúde da população, o meio ambiente e os trabalhadores das instalações nucleares e ações para a garantia da integridade, da invulnerabilidade e da proteção dos materiais, das instalações nucleares (BRASIL, 2012).

Para fazer frente às diversas emergências que podem ocorrer nas instalações nucleares, são previstos o Comitê de Planejamento de Resposta a Situações de Emergência Nuclear, no Município de Angra dos Reis (COPREN/AR), e o Comitê de Planejamento de Resposta a Situações de Emergência no Município de Resende (COPREN/RES), além de outros comitês e planos específicos que não são o foco deste trabalho por tratarem de ações para atuação nas emergências já deflagradas.

Assim, foi criada, por meio da Portaria nº 91, de 26 de julho de 2017, a Coordenação-Geral de Segurança Nuclear (COSEN), subordinada ao Departamento de Coordenação do SIPRON. A COSEN promove a realização das atividades de segurança nuclear de maneira coordenada e integrada. Dentre as atribuições

da COSEN, destacam-se: assessorar nos assuntos relativos à área de segurança física de instalações nucleares; propor normas e legislações sobre proteção física de instalações nucleares; incentivar o intercâmbio de conhecimentos entre os diversos agentes do SIPRON; fortalecer a cultura de segurança física e técnica no setor; e supervisionar os exercícios de segurança física (BRASIL, 2012).

A defesa aeroespacial

As operações militares, bem como as atuais ameaças existentes no ambiente conhecido como VUCA (volátil, incerto, complexo e ambíguo), estabelecem como premissas a necessidade de enfrentamentos de novas ameaças e a aquisição de novas capacidades. Nesse contexto, destaca-se a exigência de uma doutrina de planejamento e emprego da defesa antiaérea (DAAe) sólida, para fazer face à atual ameaça aérea (BRASIL, 2017a).

Para isso, a DAAe busca obter a capacidade de atuar no teatro de operações/área de operações e, no caso deste trabalho, no território nacional, proporcionando a proteção contra todos os tipos de ameaças aéreas existentes na atualidade, como aeronaves remotamente pilotadas, foguetes, granadas, morteiros e mísseis (de cruzeiro e balístico tático) – (BRASIL, 2017a). Para cumprir essa missão, a artilharia antiaérea se enquadra no Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA).

A ameaça aeroespacial, em grande espaço geográfico e com tempo de resposta curto, impõe uma ação coordenada de todos os meios de defesa. A defesa aeroespacial (DAepc) abrange o emprego de meios heterogêneos e subordinados a diversas organizações. Para prover a defesa com o máximo de eficiência e eficácia, é necessário ter uma organização sistêmica.

Os sistemas de defesa aeroespacial atuam no território nacional (TN) e no teatro de operações (TO). No TN, a DAepc é realizada pelo SISDABRA, dividido em regiões de defesa aeroespacial (RDA). Quando parte da área de responsabilidade estiver localizada dentro do TN, o Comando de Operações Aeroespaciais (CO-

MAE) delegará à força aérea componente (FAC), por meio de acordo operacional, a responsabilidade sobre a DAepc (BRASIL, 2017a).

A DAepc de um território envolve uma gama de meios heterogêneos, englobando defesa ativa e passiva, que necessitam de um funcionamento harmônico de todos os meios. Sendo assim, o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA) foi criado para reunir os meios envolvidos na defesa aeroespacial do território brasileiro em uma organização sistêmica, sem mudar a estrutura desses meios, com o máximo de eficácia (BRASIL, 2017a).

O Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA)

O SISDABRA é composto pelo COMAE, como seu órgão central. Tal órgão poderá receber meios especificamente alocados pelas forças auxiliares, pelos órgãos e serviços da administração pública, direta ou indireta, de âmbito federal, estadual ou municipal, por organizações governamentais e sobretudo pelas Forças Armadas, de forma a exercerem atividades de defesa aeroespacial.

Os meios de artilharia antiaérea (AAAe) do Exército Brasileiro (EB) são alocados ao SISDABRA de forma permanente: grupo de artilharia antiaérea (GAAe) e eventual bateria de artilharia antiaérea (BiaAAe, orgânicas de Bda) para cumprir missões de DAAe de pontos ou áreas sensíveis (P Sen/A Sen) do território nacional sob o controle operacional (Ct Op) do COMAE. Assim, cumprem a finalidade do SISDABRA, que é assegurar o exercício da soberania no espaço aéreo brasileiro (BRASIL, 2017a).

O SISDABRA tem por objetivo preservar a integridade das infraestruturas estratégicas terrestres de forma a assegurar a proteção, no território nacional, de pontos ou áreas vitais selecionados e priorizados como sensíveis. Dentre esses pontos a serem defendidos, podem ser citados os do SISDABRA, a fim de assegurar os meios de defesa aeroespacial do país; os das Forças Armadas, a fim de garantir a defesa da nação; os do interesse ou de natureza governamental, a fim de garantir o exercício do poder político e a sobrevivência

nacional; e os do interesse ou de natureza civil, a fim de garantir a vida econômica do país e a integridade da população (BRASIL, 2017a).

A artilharia antiaérea

A artilharia antiaérea, componente terrestre da defesa aeroespacial, realiza a DAAe de forças, instalações ou áreas, desencadeada da superfície contra vetores aeroespaciais inimigos. Sua missão consiste em realizar a DAAe de zonas de ação (Z Aç), de **áreas sensíveis**, de **pontos sensíveis** e de tropas, estacionadas ou em movimento, contra vetores aeroespaciais hostis. Sua finalidade é impedir, neutralizar ou dificultar um ataque (BRASIL, 2017a).

A AAAe é classificada quanto ao seu tipo (tubo ou míssil); transporte (portátil, autorrebocada e autopropulsada) e quanto à faixa de emprego da ameaça aérea (baixa, até 3.000m; média, entre 3.000 e 15.000m; e grande altura, acima de 15.000m).

Para melhor coordenação de emprego de seus meios, a AAAe organiza-se em diferentes níveis de comando, chamados escalões:

- a) comando de defesa antiaérea (Cmdo DA Ae);
- b) brigada de artilharia antiaérea (Bda AAAe);
- c) agrupamento-grupo de artilharia antiaérea (Agpt-Gp AAAe);
- d) grupo de artilharia antiaérea (GAAe);
- e) agrupamento-bateria de artilharia antiaérea (Agpt-Bia AAAe);
- f) bateria de artilharia antiaérea (Bia AAAe); e
- g) seção de artilharia antiaérea (Seç AAAe).

Para cumprir sua missão principal, os diversos escalões de AAAe possuem uma estrutura composta por um subsistema de controle e alerta; um subsistema de armas; um subsistema de apoio logístico; e um subsistema de comunicações.

Para o perfeito entendimento do emprego da AAAe. São eles: é necessário o conhecimento dos princípios de defesa antiaérea: conhecimentos básicos, consagrados pela experiência ao longo dos conflitos, destinados a orientar o planejamento e o emprego da AAAe: a cen-

tralização, a dosagem adequada, a prioridade adequada, a flexibilidade, a facilitação de operações futuras e a manutenção de meios em reserva (BRASIL, 2017a).

Em conjunto com os princípios de defesa antiaérea, os fundamentos de emprego de suas unidades constituem o alicerce para o planejamento de uma defesa antiaérea eficaz. A aplicação dos fundamentos está diretamente relacionada com o número de defesas a realizar, com a natureza, forma e dimensões dos objetivos a defender, com o tipo de material antiaéreo empregado, com o número de unidades de tiro disponíveis e com a situação tática existente.

Nesse sentido, os fundamentos são um conjunto de proposições e de ideias gerais e simples, de onde se extraem os conhecimentos de determinada área ou atividade. São eles: utilização do terreno, defesa em todas as direções, defesa em profundidade, apoio mútuo, combinação de armas antiaéreas, integração, engajamento antecipado, alternância de posição, mobilidade e defesa passiva (BRASIL, 2017a).

A artilharia antiaérea no Brasil

A artilharia antiaérea da Força Terrestre é composta pelo Comando de Defesa Antiaérea do Exército (Cmdo DAAe Ex) e suas OMDS: 1º GAAe (Rio de Janeiro/RJ), 2º GAAe (Praia Grande/SP), 3º GAAe (Caxias do Sul/RS), 4º GAAe (Sete Lagoas/MG), 11º GAAe (Brasília/DF), 12º GAAe (Manaus/AM), Núcleo do Batalhão de Manutenção e Suprimento de AAAe (Osasco/SP), Bateria de Comando (Guarujá/SP) e pelas Bia AAAe orgânicas das Bda Inf/Cav.



Figura 6 – OMDS – Cmdo DAAe Ex
Fonte: 1ª Bda AAAe, 2022

As baterias antiaéreas estão espalhadas pelo país da seguinte forma: 2ª Bia AAAe, orgânica da 2ª Bda C Mec (Santana do Livramento/RS); 3ª Bia AAAe, orgânica da 4ª Bda C Mec (Três Lagoas/MS) – o estado final desejado para essa Bia é que ela dê origem ao 9º GAAe, que também será subordinado ao Cmdo DAAe Ex e será vocacionado à defesa do Comando Militar do Oeste; 5ª Bia AAAe, orgânica da 12ª Bda Inf L (Amv) (Osasco/SP); 6ª Bia AAAe AP, orgânica da 6ª Bda Inf Bld (Santa Maria/RS); 9ª Bia AAAe (Es), orgânica da 9ª Bda Inf Mec (Es) (Macaé/RJ); 11ª Bia AAAe AP, orgânica da 5ª Bda C Bld (Rio Negro/PR); e 21ª Bia AAAe Pqdt, orgânica da 1ª Bda Inf Pqdt (Rio de Janeiro/RJ).



Figura 7 – Bia AAAe orgânicas de Bda
Fonte: 1ª Bda AAAe, 2022

A Marinha do Brasil (MB), por meio do seu Corpo de Fuzileiros Navais, possui defesa antiaérea orgânica provida pelo Batalhão de Controle Aerotático e Defesa Antiaérea (BtlCtAetatDAAe), unidade subordinada à Divisão Anfíbia, e materializada, atualmente, por meio de sua Bateria de Artilharia Antiaérea (BiaArtAAe), subunidade que utiliza seções de mísseis superfície-ar (MSA) Mistral, de fabricação francesa, para a defesa de pontos em baixa altura (PRAGANA, 2020).

Já a Força Aérea Brasileira (FAB), por sua vez, possui três grupos de defesa antiaérea (GDAAE), subordinados à 1ª Brigada de Defesa Antiaérea (1ª BDAAE). O 1º GDAAE está localizado em Canoas/RS, o 2º GDAAE em Manaus/AM e o 3º GDAAE em Anápolis/GO. O material usado por essas organizações é o Igla-S 9K338 e

sua versão mais antiga e menos eficiente, o Igla 9K38 (SA-18 Grouse).

Todas as organizações militares de defesa antiaérea das Forças Armadas (MB, EB e FAB) possuem subordinação ao Comando de Operações Aeroespaciais e são elo (permanente ou eventual) do SISDABRA. Nesse sentido, podem receber missões de preservar a integridade das infraestruturas estratégicas terrestres no território nacional, selecionados e priorizados pelo COMAE.

A defesa antiaérea de estruturas estratégicas

Segundo o *Manual de Campanha EB70-MC-10.231 – Defesa Antiaérea* (BRASIL, 2017a, p. 4-2),

A AAAe alocada ao SISDABRA caracteriza-se por realizar operações de DAAe de pontos sensíveis (P Sen) normalmente estáticos, de elevado valor estratégico e localizados de forma dispersa por todo o TN.

Além dessa afirmação, apresenta as seguintes informações:

4.1.3 Os conflitos recentes vêm mostrando cada vez mais a necessidade de proteção às instalações estratégicas dentro do TN, de forma a se obter a Sp Ae e permitir a manutenção do esforço de guerra. Tal ameaça se concretizará desde o primeiro momento do conflito, antecedendo normalmente qualquer manobra terrestre. Daí se conclui a importância de uma preparação prévia, desde os tempos de paz. Por essa razão, se advém o codinome para a AAAe, chamada “Artilharia do 1º minuto”.

4.1.4 É realizada pelo SISDABRA, sendo que, para tal, o TN é dividido em RDA. Os meios de AAAe alocados ao SISDABRA para cumprir missões de DAAe de P Sen ou A Sen do TN, ou da ZI em caso de conflito, ficam sob controle do COMDABRA, através dos Centros de Operações Militares (COPM). (BRASIL, 2017a)

Para fins de defesa aeroespacial, o território nacional é dividido em regiões de defesa aeroespacial (RDA), sendo que em cada uma existe um CINDACTA capaz

de realizar duas funções simultaneamente: defesa aérea e controle do tráfego aéreo. Os meios de detecção, telecomunicações e controle são compartilhados pelas duas funções.

A AAAe alocada ao SISDABRA é empregada dentro das RDA, em todo o TN, em tempo de paz, ou na ZI, em caso de guerra. No entanto, quando parte do TN, eventualmente, fizer parte do TO, é possível que meios da AAAe, anteriormente alocados ao SISDABRA, sejam adjudicados ao TO para a DAAe de P Sen de interesse do Cmt TO. (BRASIL, 2017a)

Nesse sentido, para cumprir sua missão, a artilharia antiaérea estabelece dois tipos de defesa, baseados particularmente nas características e na mobilidade do objetivo defendido: defesa estática e defesa móvel, sendo a estática a direcionada ao entendimento deste trabalho.

A defesa estática é aquela em que o objetivo defendido é fixo, como estruturas estratégicas, pontes e aeródromos, ou está temporariamente estacionado, como posições de artilharia, instalações logísticas e postos de comando. Essa defesa engloba a defesa de zona de ação ou área sensível; e a defesa de ponto sensível.

Na defesa de zona de ação ou área sensível, as armas antiaéreas são desdobradas de modo a cobrir parte ou toda a área de responsabilidade, sem visar à defesa específica de pontos ou áreas sensíveis particulares, como pode ser visto na **figura 7**. Esse tipo de defesa é indicado quando a área de responsabilidade da defesa antiaérea apresentar uma densidade relativamente alta de pontos sensíveis. Nesse caso, a AAAe apta para realizar a defesa de Z Aç é a de média altura (BRASIL, 2017b).

O *Manual de Defesa Antiaérea (MCA 355-1)* corrobora o mesmo entendimento acerca do assunto ao afirmar que, na defesa de área sensível, os meios são desdobrados de modo a cobrir, indistintamente, todas as instalações ou recursos localizados em um determinado espaço geográfico, sem priorizar objetivos específicos. Para ser mais efetiva na realização de sua missão, a melhor forma de emprego seria de armamentos antiaéreos para engajamentos no médio e/ou no longo alcance (BRASIL, 2017c).

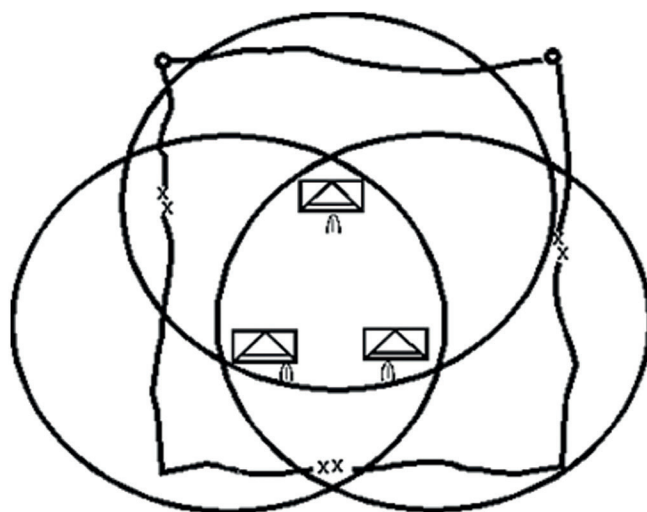


Figura 7 – Defesa antiaérea de zona de ação com míssil antiaéreo
Fonte: BRASIL, 2017b

Já na defesa de ponto sensível, as unidades de tiro (U Tir) são desdobradas de modo a realizar a DAAe, procurando-se atender aos princípios de emprego da AAAe e aos fundamentos da DAAe, de acordo com a **figura 8**, sendo a melhor forma de ser realizada por meio de armas antiaéreas de baixa altura.

Na Defesa Antiaérea de Ponto Sensível, os meios são desdobrados em função das características particulares de um determinado objetivo a ser defendido, observando-se os fundamentos doutrinários e priorizando-se sua proteção, em detrimento das demais instalações adjacentes. (BRASIL, 2017b, p. 16)

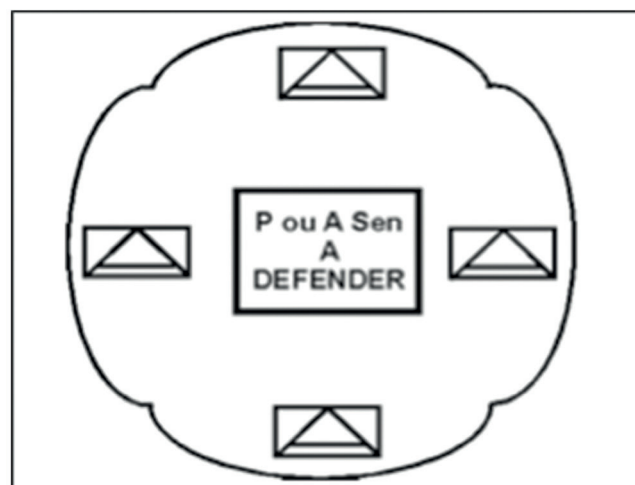


Figura 8 – Defesa antiaérea de P ou A Sen
Fonte: BRASIL, 2017b

Desafios para a defesa antiaérea na atualidade

Sotoriva (2021) afirma que o emprego da aviação no teatro de operações, especialmente em conjunto com forças de superfície, tem se mostrado capaz de colapsar o adversário. As ações contra sistemas logísticos, centros de comando, redes de comunicações, ataques diretos às forças oponentes, bem como a instalações estratégicas causam grandes perdas materiais, pessoais, de moral da força e povo atingido.

Na segunda Guerra de Nagorno-Karabakh, nas ações que ocorreram na região disputada pela Armênia e pelo Azerbaijão – no período de setembro a novembro de 2020, considerado o primeiro conflito da era pós-moderna –, a importância da DAAe ficou aparente.

A campanha aérea empreendida por sistemas de aeronaves remotamente pilotadas (SARP) se mostrou eficaz na supressão de sistemas de DAAe armênios, a partir do emprego de SARPs armados de origem turca Bayraktar TB-2 e de plataformas remotamente pilotadas do tipo camicazes Harop, pelo Azerbaijão, estabelecendo um ponto de inflexão na doutrina de emprego dos meios de DAAe nos teatros de operações (TO) do século XXI (EIRIZ, 2021).

Já na atual Guerra da Ucrânia, após a invasão russa de 24 de fevereiro de 2022, diversos meios aéreos vêm sendo utilizados pelos dois lados. Além das aeronaves de asa fixa e asa rotativa, SARPs, foguetes e mísseis vêm sendo utilizados para ataque, reconhecimento e levantamentos de inteligência, desafiando os meios antiaéreos dos dois atores a se adaptar a novos meios aéreos, como os drones Bayraktar TB2 da Ucrânia e Orlan-10 da Rússia.

A utilização de novos meios aéreos e a necessidade de defender instalações e tropas fizeram com que países como o Irã, país em constante conflito, realizem a defesa antiaérea de suas instalações nucleares com mísseis S-300, de origem russa, para se proteger, inclusive com exercícios simulados. Já a República Tcheca optou por adquirir o sistema Spyder, da israelense Rafael Advanced Systems, para modernizar sua defesa antiaérea na proteção de polos industriais, econômicos, políticos, centros militares, usinas nucleares, aeroportos e outras

instalações críticas de uma nação (TECNOLOGIA E DEFESA, 2022).

Conclusão

A segurança de infraestruturas críticas passou a ser uma tendência mundial logo após os atentados terroristas ocorridos nos Estados Unidos da América (EUA), em 11 de setembro de 2001. O atual sistema internacional, marcado pelo esgotamento da ordem existente no pós-Guerra Fria, tem se apresentado com um novo e crescente processo de reestruturação das relações de poder entre Estados. As atuais ameaças existentes no ambiente conhecido como VUCA (volátil, incerto, complexo e ambíguo), BANI (frágil, ansioso, não linear e incompreensível) e agora PSIC (precipitado, superficial, imediatista e conturbado) têm se apresentado como um desafio constante para as operações militares, bem como para a segurança do território nacional (NUNES, 2022).

Nesse contexto complexo, o Brasil se distingue como uma das potências emergentes, com seu território de dimensões continentais, apresentando grande quantidade de recursos naturais, biodiversidade, destacada posição mundial na produção de alimentos e população de aproximadamente 210 milhões de habitantes. Soma-se a isso a existência de diversas infraestruturas nacionais, dentre elas as de energia (hidroelétricas, termoeletricas, nucleares, eólicas e suas linhas de transmissão), entre outras, que possuem dimensão estratégica, desempenhando papel essencial para a segurança e soberania nacionais e para a integração e o desenvolvimento econômico sustentável do país (BRASIL, 2020a).

O Brasil possui dois tipos de estruturas estratégicas nucleares: a Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAEA), composta pelas Usinas Termoeletricas Angra 1, 2 e futuramente 3, todas no município de Angra dos Reis/RJ, e as Indústrias Nucleares do Brasil (INB), no município de Resende/RJ. Essas estruturas, apesar de não serem fundamentais no sentido de fornecimento de energia elétrica, apresentam importância estratégica e de segurança, por trabalharem com materiais e

processos nucleares, de grande capacidade destrutiva, caso sofram qualquer tipo de problema de segurança.

Para fazer frente às necessidades de segurança de suas estruturas estratégicas, o país possui diversas legislações que versam sobre o assunto, como a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (PNSIC), a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas (ENSIC), principal documento orientador do primeiro; o Plano Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas; e o Sistema Integrado de Dados de Segurança de Infraestruturas Críticas.

O SISDABRA tem por objetivo preservar a integridade das infraestruturas estratégicas terrestres e, para isso, é composto pelo COMAE, como seu órgão central. Tal órgão poderá receber meios especificamente alocados, dentre os quais se destacam os meios de AAAe do Exército Brasileiro (EB), que podem ser a ele alocados de forma permanente (GAAe) e eventual (BiaAAe, orgânicas de Bda), assegurando o exercício da soberania no espaço aéreo brasileiro (BRASIL, 2017a).

A artilharia antiaérea (AAAe), componente terrestre da defesa aeroespacial, realiza a DAAe de forças, instalações ou áreas, desencadeada da superfície contra vetores aeroespaciais inimigos. A AAAe da F Ter é composta pelo Cmdo AAAe, suas OMDS e pelas Bia AAAe orgânicas das Bda Inf/Cav, espalhadas por todo o território nacional.

A Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira também possuem meios de artilharia antiaérea, respectivamente, como: o Batalhão de Controle Aerotático e Defesa Antiaérea (BulCtAetaDAAe) e a 1ª Brigada de Defesa Antiaérea (1ª BDAAE), composta pelo 1º GDAE, localizado em Canoas/RS; o 2º GDAE em Manaus/AM e o 3º GDAE em Anápolis/GO, todos também alocados ao SISDABRA.

A doutrina de defesa antiaérea, presente no *Manual de Campanha EB70-MC-10.231 – Defesa Antiaérea* (BRASIL, 2017b, p. 4-2), afirma que:

A AAAe alocada ao SISDABRA caracteriza-se por realizar operações de DAAe de P Sen normalmente estáticos, de elevado valor estratégico e localizados de forma dispersa por todo o TN.

De acordo com o *Manual de Campanha EB70-MC-10.231 – Defesa Antiaérea (EB)* e o *Manual de Defesa Antiaérea – MCA 355-1 (FAB)*, para cumprir essa missão, são estabelecidas defesas estáticas cuja defesa ocorre em um objetivo fixo, englobando a defesa de zona de ação ou área sensível e a defesa de ponto sensível. Na defesa de área sensível, as armas antiaéreas são desdobradas de modo a cobrir parte ou toda a área de responsabilidade, sem visar à defesa específica de pontos, sendo a AAAe de média altura apta para realizar essa defesa. Já para a defesa de ponto sensível, a DAAe, procura atender aos princípios de emprego da AAAe e aos fundamentos da DAAe, sendo mais bem realizada por meio de armas antiaéreas de baixa altura (BRASIL, 2017a)


Os novos meios de ataque aéreo compostos por mísseis de alta tecnologia e sistema de aeronaves remotamente pilotadas (SARP) vêm revolucionando as operações militares e aumentando a necessidade de defesa antiaérea, seja no TO, seja no TN ou em operações de não guerra. Os conflitos de Nagorno-Karabakh e da Ucrânia, bem como a aquisição de meios antiaéreos modernos de média altura pelo Irã e República Tcheca, para defesa de instalações nucleares, vêm confirmando essa tendência.

O fato reforça a visão de Aron (2018), de acordo com o qual os meios de defesa antiaérea são ferramentas de dissuasão¹. Essa afirmação se mostra acertada, pois a DAAe coloca em risco as aeronaves dos oponentes, o que os força a aplicar recursos na obtenção de meios de proteção¹, bem como armamentos que possam ser empregados a grandes distâncias, aumentando, assim, seus custos. Mearsheimer (1985, p. 201) corrobora essa assertiva no fato de que os mísseis superfície-ar, especialmente se atuando em conjunto com meios aéreos, podem formar uma “parede de fogo” na qual uma potência atacante somente consegue penetrar pagando um preço muito elevado.

Como sugestão, seria interessante inserir a defesa antiaérea no plano de segurança das instalações nucleares e a participação de organizações militares (como o 1º GAAe no CNAAN) nos exercícios existentes, bem como novos estudos para criação de novas atividades e melhoria da doutrina sobre o tema, de forma a

atualizar as necessidades e se criar uma mentalidade de DAAe de instalações críticas.

Levando em consideração tudo o que foi apresentado, é possível identificar a importância para o país da segurança das estruturas estratégicas críticas, especialmente as nucleares. Dentro desse contexto, levando-se

em consideração o atual ambiente mundial, bem como os novos vetores de toda espécie, no caso deste trabalho os aéreos, a defesa antiaérea possui capacidades para apoiar a segurança, porém necessita de atualizações em seus meios e doutrina para fazer frente aos desafios da atualidade. 

Referências

1ª Bda AAAe. **Criação do Cmdo DAAe**. Apresentação de Powerpoint. 19 jun 2022.

ARON, R.; BATH, S.; PAIM, A. **Paz e guerra entre as nações**. [S.l.]: WMF Martins Fontes, 2018. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=PuVmDwAAQBAJ>>.

BRASIL. **Lei nº 12.731, de 21 de novembro de 2012**. Institui o Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro – SIPRON e revoga o Decreto-Lei nº 1.809, de 7 de outubro de 1980. Brasília. 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. **EB70 – MC-10.231: Defesa Antiaérea**. 1. ed. Brasília, 2017a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **EB70 – MC-10.235: Defesa Antiaérea nas Operações**. 1. ed. Brasília, 2017b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MCA 355-1 – Defesa Antiaérea**. 1. ed. Brasília, 2017c.

BRASIL. **Decreto nº 9.573, de 22 de novembro de 2018**. Aprova a Política Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Brasília. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2020a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2020b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: MD, 2020c.

BRASIL. **Decreto nº 10.569, de 9 de dezembro de 2020**. Aprova a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. Brasília. 2020d.

EIRIZ, George K. **O conflito de Nagorno-Karabakh de 2020: lições aprendidas para a Defesa Antiaérea do século XXI**. Informativo antiaéreo: publicação científica/ 1 Brigada de Artilharia Antiaérea, Escola de Artilharia de Costa e Antiaérea. v. 13, n. 13 (2021). Rio de Janeiro: 1ª Bda AAAe, EsACosAAe, 2021.

EPEX. **Portfólio Estratégico do Exército**. Brasília. 2019.

GIL, A.C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEARSHEIMER, J.J. **Conventional Deterrence**. [S.l.]: Cornell University Press, 1985. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=INwZDgAAQBAJ>>. (Cornell studies in security affairs).

NUNES, Richard Fernandez. **O Mundo em Acrônimos e a Comunicação Estratégica do Exército**. EBlog. Disponível em: <http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/o-mundo-em-acronimos-e-a-comunicacao-estrategica-do-exercito.html>. Acesso em: 4 ago 2022.

PRAGANA, Marcio Patriota. **O Emprego da Artilharia Antiaérea do Corpo de Fuzileiros Navais do Brasil no Assalto Anfíbio**. Informativo antiaéreo: publicação científica / 1ª Brigada de Artilharia Antiaérea, Escola de Artilharia de Costa e Antiaérea. v. 12, n. 12. Rio de Janeiro, 2020.

TECNOLOGIA E DEFESA. **República Tcheca pretende adquirir novos sistemas de defesa antiaérea**. Disponível em: <https://tecnodefesa.com.br/república-tcheca-pretende-adquirir-novos-sistemas-de-defesa-antiaerea-de-israel/> Acesso em: 10 ago 2022.

ELETRONUCLEAR. **A Eletrobras Eletronuclear**. Disponível em: <https://www.eletronuclear.gov.br/Quem-Somos/Paginas/A-Eletronuclear.aspx>. Acesso em: 19 maio 2022a.

ELETRONUCLEAR. **Angra 1**. Disponível em: <https://www.eletronuclear.gov.br/Nossas-Atividades/Paginas/Angra-1.aspx>. Acesso em 19 maio 2022b.

ELETRONUCLEAR. **Angra 2**. Disponível em: <https://www.eletronuclear.gov.br/Nossas-Atividades/Paginas/Angra-2.aspx>. Acesso em: 19 maio 2022c.

ELETRONUCLEAR. **Angra 3**. Disponível em: <https://www.eletronuclear.gov.br/Nossas-Atividades/Paginas/Angra-3.aspx>. Acesso em: 19 maio 2022d.

INB, **Indústria Nuclear Brasileira. INB Resende – Fábrica de Combustível Nuclear**. Disponível em: <https://www.inb.gov.br/A-INB/Onde-estamos/Resende>. Acesso em: 25 abr 2022.

SIPRON. **Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro – SIPRON**. Disponível em: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/sipron>. Acesso em: 27 abr 2022.

SOTORIVA, Luís Marcelo. **A dissuasão relacionada às estratégias de defesa aeroespacial periférica e em profundidade**: uma abordagem focada na defesa antiaérea de médio e longo alcances. *Policy Paper*. (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.

Nota

¹ A dissuasão tem por objetivo a manutenção do *status quo*, buscando persuadir um oponente a não iniciar uma ação militar específica por receio de que os benefícios percebidos resultantes da ação militar não justifiquem os custos e riscos estimados, tanto não militares quanto militares (MEARSHEIMER, 1985).

A certificação de forças de operações especiais do Exército Brasileiro no sistema de prontidão da ONU

Leandro Vieira Barboza*
Luis Augusto Lopes Junior**

Introdução

O presente artigo tem o objetivo de analisar a necessidade de cadastramento no Sistema de Prontidão de Capacidades das Nações Unidas (UNPCRS) de forças de operações especiais (F Op Esp) do Exército Brasileiro (EB) para potencializar os resultados de operações de paz, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse contexto, as características das F Op Esp oriundas do Comando de Operações Especiais (C Op Esp) servem como referência para a pesquisa.

O regime de segurança internacional é definido pelo conjunto de regras estabelecidas entre as nações com a finalidade de promoção da paz e da segurança. No contexto atual, destaca-se a participação da ONU como principal ator e coordenador desse conjunto de regras. Fundada por meio da Carta de São Francisco, de 26 de junho de 1945, a ONU consiste em órgão multilateral com 193 países-membros, com o objetivo de orientar e promover o desenvolvimento do mundo e a solução pacífica para os conflitos (ONU, 2022).

Dentro da segurança global, um conceito relevante é o de operações de paz, que engloba o conjunto de atividades e tarefas multidimensionais e em ambiente interagências, voltadas para a promoção, imposição, manutenção, construção e/ou consolidação da paz. Até os dias atuais, desencadearam-se mais de 70 missões

desse tipo, com diferentes níveis de complexidade e violência a serem gerenciados (ONU, 2022).

Não obstante, dois grandes fracassos nos anos 1990 frearam o entusiasmo da comunidade internacional pós-Guerra Fria, afetando negativamente a história da ONU. Eles foram materializados pelas operações de paz desdobradas em Ruanda e na Bósnia, que não conseguiram prevenir e deter os genocídios ocorridos nesses dois países, colocando seriamente em xeque a credibilidade da organização. Dessa forma, a ONU percebeu que deveria se preparar para engajar-se em operações de paz de uma forma mais robusta (KALDOR, 2010, p. 280).

A *manutenção da paz robusta* consiste no uso da força em uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas no nível tático, com autorização do Conselho de Segurança, para defender seu mandato contra adversários cujas atividades representem uma ameaça a civis ou risco de minar o processo de paz (ONU, 2008, p. 98).

Para isso, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) destaca-se como órgão da ONU responsável pela paz e segurança mundial. O conselho é formado por 15 membros, sendo 5 permanentes (EUA, Reino Unido, França, Rússia e China), que possuem o direito a veto, e 10 membros não permanentes, eleitos a cada 2 anos pela Assembleia Geral (ONU, 2022).

Fruto desse entendimento e após intensos debates por meio de fóruns internacionais e grupos de

* Maj Inf (AMAN/2006, EsAO/2015). Possui o Curso de Forças Especiais (2013) e integrou o *Brazilian Battalion (BRABATT)* no Haiti em duas oportunidades (2010 e 2016/17). Atualmente, é aluno da ECEME.

** Maj Eng (AMAN/2006, EsAO/2015). Integrou o *Brazilian Battalion (BRABATT)* no Haiti (2011/12). Possui também o Curso Avançado de Oficiais de Engenharia (Chile/2017). Atualmente, é aluno da ECEME

trabalho com especialistas, o CSNU passou a emitir resoluções referenciando novas abordagens. Essas novas resoluções permitem que as tropas da ONU usem a força não somente para autodefesa como último recurso, mas também de forma proativa para a proteção de civis (PoC) e para a consecução de seus respectivos mandatos (ONU, 2008, p. 35).

Além disso, cumpre destacar o *Improving Security Of United Nations Peacekeepers* (2017), documento que representa uma linha de pensamento que elenca uma série de distinções ou moldagens que as missões de paz em curso devem adotar, enfatizando maior robustez e proatividade. Dentre elas, a relevância de haver tropas aptas em condições de serem empregadas com equipamentos e doutrina específicas. Aponta, ainda, a importância de, ao longo da missão, manter as tropas adestradas, capacitadas e atualizadas. Assim sendo, se algumas premissas não forem adotadas, o número de baixas e, por conseguinte, o fracasso das missões de paz fatalmente ocorrerão.

Evidenciam-se, dentre as principais funções do CSNU: manter a paz e a segurança internacional; determinar a criação, continuação e encerramento das missões de paz, de acordo com os capítulos VI, VII e VIII da Carta; e, ainda, investigar o ambiente internacional que possa evoluir para um conflito internacional (ONU, 2022). Cabe pontuar que o Brasil ocupa, no biênio 2022-2023, um assento nesse conselho como membro rotativo (BRASIL, 2022a).

O Brasil possui destacado histórico de contribuições para as operações de paz. Ao longo de cerca de 70 anos, integrou mais de 50 missões de paz, com cerca de 55 mil militares e policiais. Nosso país exerceu o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) ao longo de toda a missão, 2004-2017, bem como o protagonismo na Força-Tarefa Marítima da UNIFIL (BRASIL, 2022b).

Em que pese a mudança de paradigmas adotada pelo CSNU ao emitir resoluções mais robustas, as missões de paz desdobradas em ambientes hostis evidenciaram a incapacidade de cumprir os mandatos recebidos em face das ameaças existentes. Em 2012, na República Democrática do Congo (RDC), mais de 1.500 *peacekeepers* desdobrados em Goma ficaram

impotentes, enquanto rebeldes do grupo M-23 sitiaram a cidade, causando frustração e desalento na população local, o que se refletiu negativamente na comunidade internacional (DOSS, 2014, p. 726).

As operações especiais segundo a ONU

Em 2015, o Departamento de Operações de Paz da ONU (DPO, da sigla em inglês) publicou o *United Nations Peacekeeping Missions Military Special Forces*, manual que orienta a organização, o preparo e a disponibilização de equipamentos necessários para que uma F Op Esp seja empregada em missões da ONU. Tudo isso com o propósito de nivelar as capacidades básicas necessárias a frações dessa natureza. Para fazer frente aos desafios de uma operação de paz robusta, os componentes militares, não raro, desempenham relevante função na construção de um ambiente seguro. Nesse contexto, o manual aponta três principais tarefas que podem ser executadas pelas tropas de operações especiais: *tarefas especiais, reconhecimento especial e assistência militar* (ONU, 2015, grifo nosso).

Desse modo, esses três tipos de operações consistem basicamente em: *tarefas especiais*, também conhecidas como *ações diretas*, que são operações precisas e limitadas em amplitude e duração, com o propósito de destruir, recuperar, neutralizar ou interditar objetivos de alto valor estratégico; o *reconhecimento especial*, que são operações conduzidas para coletar ou verificar informações de valor estratégico ou operacional, empregando técnicas, táticas e procedimentos (TTP) não disponíveis em tropas convencionais; e, finalmente, a *assistência militar*, que consiste no engajamento com lideranças e organizações locais, regionais e nacionais, além do desenvolvimento da capacidade de forças amigas (ONU, 2015, p. 16).

Nesse cenário atual de emprego do componente militar da ONU, pode-se observar o ocorrido na República Democrática do Congo (RDC). Com ressalvas de que a crise interna pudesse conduzir a violações de direitos humanos, como os massacres de Ruanda e da Bósnia, o CSNU decidiu adotar medidas mais robustas. Assim, em 2013, foi concebida a Brigada de Intervenção (FIB)

da Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO). A FIB representou um divisor de águas no uso da força na história da ONU, uma vez que a Brigada de Intervenção recebeu a missão de conduzir operações mais proativas, com atitude ofensiva com a intenção de neutralizar grupos armados rebeldes (ONU, 2013, p. 6).

Já no ano de 2015, em virtude dos êxitos táticos da FIB, a MONUSCO implementou a Força-Tarefa de Forças Especiais, subordinada diretamente ao *Force Commander*. Essa nova estrutura valor unidade reuniu, sob sua coordenação, as companhias de forças especiais da Tanzânia, da Guatemala e do Egito (ONU, 2015b).

Nesse cenário mais impositivo, o CSNU criou, no ano de 2016, na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS), a Força de Proteção Regional (RPF). Essa força de intervenção, de forma semelhante à FIB, foi dotada de uma companhia de forças especiais do Nepal, também conhecida como *High Readiness Company* (HRC) – (ONU, 2016). Finalmente, na República Centro-Africana (RCA), a Companhia de Comandos de Portugal, chamada de Força Nacional Destacada (FND), passou a integrar a Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Centro-Africana (MINUSCA) a partir de 2017 (ONU, 2022).

Assim sendo, o emprego de F Op Esp resultou em significativos êxitos nessas três missões em que foram empregadas. Na MONUSCO, a Companhia de Forças Especiais da Tanzânia teve papel central na vitória sobre o M-23 e na redução de outros grupos, como as *Forces Démocratiques Alliées* (ADF) – (NDUWIMANA, 2014). Na UNMISS, as F Op Esp do Nepal proporcionaram ao comandante da Força de Proteção Regional (RPF) poder de combate suficiente para consecução de objetivos estratégicos, colaborando para o sucesso da missão (ONU, 2017).

Admite-se que, nas operações de paz, as principais unidades operativas de operações especiais são as *United Nations Special Forces Task Group* ou Grupo de Tarefas de Forças Especiais das Nações Unidas (nível subunidade). Nesse sentido, a Companhia de Forças Especiais das Nações Unidas é uma organização multipropósito, capaz de conduzir as tarefas de

operações especiais preconizadas em seu manual (ONU, 2015a).

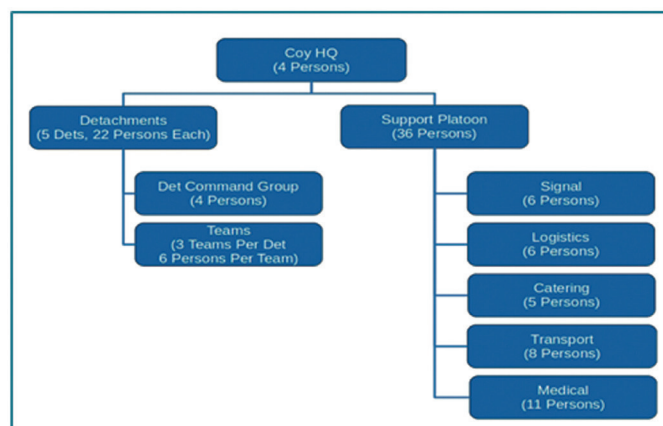


Figura 1 – Organograma genérico de uma companhia de forças especiais segundo a ONU
Fonte: ONU, 2015a

As Companhias de Forças Especiais são compostas por até cinco *United Nations Special Forces Detachments* ou Destacamentos de Forças Especiais das Nações Unidas, que são a menor fração de operações especiais com um comando tático incluído. O destacamento, que possui entre 20 e 30 militares, pode ser genérico, capaz de cumprir as três principais tarefas de operações especiais, ou ser especializado em somente uma das missões (ONU, 2015).

United Nations Peacekeeping Capability Readiness System (UNPCRS)

O UNPCRS é a ferramenta concebida pelas Nações Unidas para o cadastramento de tropas com a finalidade de potencial desdobramento em uma operação de paz. O UNPCRS substituiu o antigo sistema, o *United Nations Standby Arrangement System* (UNSA) e, desse modo, buscou melhor adaptar-se à evolução dos conflitos modernos (ONU, 2019).

O UNPCRS, criado em 2015, é gerenciado pela *Strategic Force Generation and Capability Planning Cell* (SFGCPC). O sistema está disponível no site <https://pcrs.un.org>. O objetivo do UNPCRS é proporcionar um maior nível de prontidão e previsibilidade de em-

prego das frações implantadas, por meio de um sistema mais robusto, eficiente e colaborativo entre o DPO e os Estados-membros (ONU, 2019).

Para tanto, faz-se necessário que o país interessado cadastre suas capacidades operativas disponíveis para emprego por parte da ONU. Nesse sentido, o Estado participante do UNPCRS deve manter a tropa preparada para o pretendido emprego conforme os níveis especificados pelo próprio sistema. Cada país contribuinte deve cadastrar tropas, discriminando valor, natureza e capacidades. Dessa forma, a finalização do processo exige contínua coordenação entre os Estados-membros e o DPO (ONU, 2019).

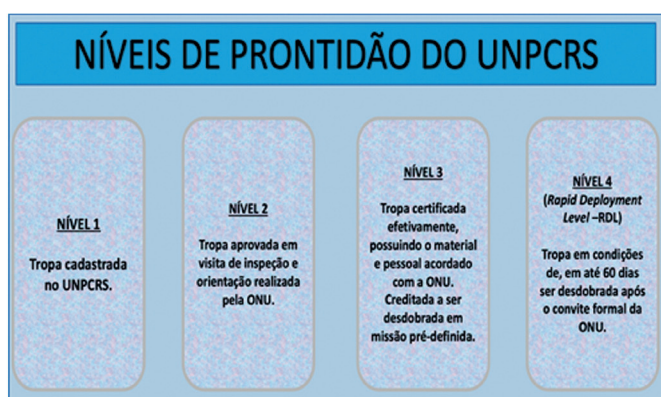


Figura 2 – Os níveis de Prontidão do UNPCRS
Fonte: ONU, 2019

Nesse contexto, segundo as diretrizes do DPO, o próprio departamento apresenta os requisitos para o possível desdobramento das mais diversas tropas. O Estado-membro interessado, que cede a tropa, tem que informar sobre a disponibilidade e capacidade para a contribuição em operações de paz sob a égide da ONU, pois, quando demandado, encurtará o lapso temporal para o desdobramento na missão acordada. O Estado-membro deverá, ainda, certificar-se de que os militares ligados à fração cadastrada terão completado sua capacitação básica e avançada, de acordo com o estabelecido entre as partes (ONU, 2019).

Não obstante, em que pese as metas estipuladas pelo UNPCRS e o engajamento dos Estados-membros, algumas áreas com capacidades críticas exigem maior apoio e contribuição: frações que possuam maior

flexibilidade às missões (forças de emprego rápido, companhias de força reserva, *forças especiais*, unidades de formação de polícia e helicópteros de ataque) são fundamentais, pois podem ser desdobradas de forma mais eficaz e proativa. Assim, essas tropas são essenciais para contribuir com a eficiência na economia de meios, propiciando um ambiente seguro para a proteção de civis (ONU, 2019, grifo nosso).

As forças de operações especiais (F Op Esp) do Comando de Operações Especiais (C Op Esp)

As operações especiais são listadas no rol de operações complementares do Exército Brasileiro, as quais devem auxiliar a consecução de objetivos das operações básicas, que são ofensiva, defensiva e operações de cooperação e coordenação com agências. Ainda, existem outros tipos de operações, como contra forças irregulares, busca, combate e salvamento, bem como evacuação de não combatentes, que podem ser cumpridas por frações de operações especiais. (BRASIL, 2017)

De acordo com a Doutrina Militar Terrestre em vigor, as operações especiais são aquelas conduzidas por forças militares especialmente organizadas, treinadas e equipadas, em ambientes hostis, negados ou politicamente sensíveis, visando a atingir objetivos militares, políticos, psicossociais e/ou econômicos, empregando capacitações militares específicas não encontradas nas forças convencionais. Essas forças militares, denominadas FOpEsp, são frações de forças especiais, comandos e seus apoios. Em termos gerais, podem ser caracterizadas por serem tropas de altíssimo desempenho que realizam missões especiais baseadas em suas capacidades específicas (BRASIL, 2017).

O Comando de Operações Especiais (C Op Esp) é responsável por orientar, planejar e executar as operações especiais do EB. Nesse sentido, possui capacidades operativas específicas que permitem a realização de suas atividades e tarefas, contando com estrutura organizacional, pessoal e materiais especializados. Além disso, considerando o amplo espectro dos conflitos atuais, o COpEsp reúne capacidades para a

condução dos diferentes tipos de operações especiais (*ações diretas, ações indiretas e reconhecimento especial*), além de outras operações com emprego de forças especiais. (BRASIL, 2017, grifo nosso)



Figura 3 – As Operações com Emprego de F Op Esp
Fonte: BRASIL, 2017

Como se pode visualizar, as F Op Esp possuem sua doutrina em alinhamento com a doutrina de Op Esp da ONU. Destaca-se que os principais tipos de Op Esp doutrinárias das F Esp brasileiras encontram o mesmo arcabouço doutrinário no manual *United Nations Peacekeeping Missions Military Special Forces*. Assim sendo, essa semelhança constitui-se em um facilitador para o emprego em missões de paz mais robustas, sob a égide das Nações Unidas.

Além disso, as F Op Esp podem ser empregadas como força expedicionária, no combate a forças irregulares estrangeiras cujas atividades comprometam a ordem internacional ou a estabilidade regional, para cumprir compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais. Desse modo, as Op Esp convergem esforços no combate a grupos insurgentes que se desenvolvam, que utilizem ou tencionem utilizar, de forma ostensiva ou velada, na área de operações (BRASIL, 2017).

O emprego de F Op Esp emerge, portanto, como alternativa promissora para o uso da força, de forma seletiva, no contexto das operações de paz sob a égide da ONU. Dessa forma, esse é um tema relevante e atual, necessitando de um aprofundamento constante a ser discutido. Não obstante, é inegável que as F Op Esp

do EB possuem condições claras de serem empregadas nas missões sob a égide da ONU (SILVA, 2021).

O cadastramento de forças de operações especiais do EB no UNPCRS

No espectro das operações de paz sob a égide da ONU, as forças de operações especiais podem contribuir para o sucesso dos mandatos em todos os estágios da missão, cumprindo três missões principais: tarefas especiais, reconhecimento especial e assistência militar (SILVA, 2021).

Em síntese, o cadastramento no UNPCRS de F Op Esp do EB para potencializar os resultados de operações de paz, sob a égide da ONU, deve ser realizado em alinhamento com as considerações não apenas militares, mas também políticas, pois podem ser requeridas capacidades operativas sensíveis inerentes às operações especiais. O fator tempo deve ser, portanto, avaliado para uma progressiva e contínua inserção do país no cenário internacional.

Nesse sentido, demanda-se um tempo considerável para enviar tropas e, muitas vezes, ocorrem questionamentos de prontidão permanente de “capacetes azuis”. A ONU só pode enviar militares quando houver uma resolução do CSNU que a autorize fazê-lo. Cabe ao CNSU determinar quantos militares são necessários à operação, intermediando o envio com o país contribuinte, para acordar o material e o pessoal. Isso pode levar tempo – geralmente mais de seis meses a partir da data da resolução para efetivo desdobramento na missão de paz (ONU, 2019).

Pode-se observar que manter uma reserva permanente pareceria lógico, mas seria imensamente caro ter uma força de milhares de pessoas de prontidão permanente. Embora leve tempo, é muito mais prático preparar o pessoal militar uma vez dado o sinal verde. Isso também garante que seja recrutado pessoal com formação, treinamento e habilidades linguísticas apropriadas relevantes para o local para onde será enviado. Por intermédio do UNPCRS, os Estados-membros podem comprometer-se a ter unidades específicas disponíveis para a manutenção da paz da ONU. Dessa forma, antes

de um possível desdobramento, a ONU fará uma avaliação da prontidão do pessoal, treinamento e equipamentos das unidades. As frações selecionadas podem ser credenciadas até o *nível de desdobramento rápido* (RDL, da sigla em inglês) do UNPCRS e serão disponibilizadas dentro de 60 dias após uma solicitação do secretário-geral da ONU. Assim sendo, esse sistema ajuda a reduzir os prazos de implantação das forças militares para futuras partidas de missões (ONU, 2019).

Segundo o relatório do Projeto SETA, as missões de paz de que o Brasil participou trouxeram enorme ganho doutrinário devido ao emprego de nossas tropas em ambiente de missão real. Essas missões ainda permitiram o aprimoramento do treinamento de combate em ambientes urbanos, propiciaram o aperfeiçoamento da inerente capacidade do soldado brasileiro de interagir com a população local, respeitando a cultura e os costumes locais e angariando a confiança do povo pelo natural emprego do chamado *brazilian soft power* (BRASIL, 2016).

No tocante às considerações de Op Esp, em 2017 o COTer relatou que uma das razões do sucesso da missão no Haiti foi o emprego do Destacamento de Operações de Paz (DOPAZ) como multiplicador do poder de combate. Dentre as tarefas executadas que mereceram destaque, podem-se apontar as ações indiretas e de assessoramento ao BRABATT, atuando na montagem da rede de informantes, na busca de informes, no planejamento e emprego de meios para conquista do apoio da população e, ainda, na ajuda humanitária (CHIARATO, 2021).

As F Op Esp garantem flexibilidade de emprego e agregam capacidades não encontradas em outras tropas. No caso do Brasil, Mendonça (2018, p. 62) aponta o emprego do DOPaz como um dos fatores de sucesso do componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, da sigla em francês). O DOPaz foi composto por F Op Esp, constituída por militares comandos e forças especiais, empregados em uma diversificada gama de tarefas ao longo dos 13 anos da missão. As lições aprendidas referentes ao emprego de F Op Esp brasileiras na MINUSTAH podem ser aperfeiçoadas e adaptadas à evolução

dos conflitos e aos sistemas e normas que regem as Nações Unidas.


Considerações finais

Do exposto, conclui-se que o Brasil tem alcançado resultados favoráveis junto ao sistema de prontidão da ONU. O Ministério da Defesa vem tomando a liderança do processo de planejamento, seleção, preparo e avaliação junto à ONU das tropas ofertadas ao UNPCRS (BRASIL, 2019c). Nesse diapasão, as capacidades registradas atualmente nos diversos níveis são: um grupamento operativo de fuzileiros navais; uma companhia de engenharia; uma companhia de polícia do exército; um hospital de campanha conjunto; três unidades de aviação, sendo uma de transporte aéreo (C-105 Amazonas), uma de helicópteros (H-60L Black Hawk) e uma de ataque aéreo (A-29 Super Tucano); além de um batalhão de infantaria mecanizado (BRASIL, 2022c).

Assim, as Forças Armadas brasileiras, nos últimos anos, vêm se consolidando nesse processo de certificação da ONU. Importante destacar a elevação de nível, de uma capacidade relevante cadastrada do Brasil junto à ONU, ocorrido em abril de 2022. O Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais de Força de Paz de Emprego Rápido (*Quick Reaction Force*), da Marinha do Brasil, recebeu certificação nível 3, visando futuro desdobramento em missões de paz (COSTA, 2022).

No âmbito do EB, verificam-se os mais recentes processos de certificação e treinamento da Companhia de Reação Rápida de Selva e do Batalhão de Infantaria Leve de Força de Paz, ocorridos no mês de setembro de 2022. A primeira Companhia de Reação Rápida (*Quick Reaction Force*) de Selva, composta por 180 militares da 23ª Brigada de Infantaria de Selva e suas OM subordinadas, foi certificada e está apta para atuar em missões de paz (BRASIL, 2022e). O Batalhão de Infantaria Leve de Força de Paz, composto por 688 militares da 12ª Brigada de Infantaria Leve (Aeromóvel), foi ofertado pelo Brasil ao UNPCRS após treinamento conduzido pelo Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) em Quatis/RJ (BRASIL, 2022d).

Por fim, conclui-se que as F Op Esp do EB, subordinadas diretamente ao C Op Esp, são relevantes ferramentas para o caráter multidimensional das missões atuais. Colaboram, dessa maneira, para a projeção internacional do país, coadunando com os objetivos estratégicos do Exército. O cadastramento das F Op Esp

no UNPCRS, portanto, constitui uma sinalização natural dos anseios de um desdobramento futuro, indicando a intenção proativa do Estado brasileiro em ofertar capacidades operativas, contribuindo para o processo de paz nas missões sob a égide da ONU. 

Referências

BRASIL. Ministério da Defesa. **Histórico da participação brasileira em missões da ONU**. Brasília, 27 jul 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz/historico-da-participacao-brasileira-em-missoes-da-onu>. Acesso em: 12 ago 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Projeto SETA, Possibilidades de Emprego das Forças Armadas Brasileiras em Missões de Paz da ONU**. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **A participação das Forças Armadas brasileiras em Missões de Paz: Passado, presente e futuro**. Brasília, 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/ensino-e-pesquisa/copy_of_defesa-e-academia/curso-de-extendao-em-defesa-nacional/arquivos/xxiv/a_participacao_das_forcas_armadas_brasileiras_em_missoes_de_paz_passado_presente_e_futuro.pdf/view>. Acesso em: 29 set 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Instrução Normativa nº 3/EMCFA-MD**. Aprova as instruções para a execução das fases de implantação, preparo, emprego e repatriação de tropas em operações de paz. Brasília, 2019c.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **EB70-MC-10.212: Operações Especiais**. 3. ed. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **EB 10-P-01.007: Plano Estratégico do Exército 2020-2023**. Brasília, DF, 2019a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **EB 20-MF-10.102: Doutrina Militar Terrestre**. 2. ed. Brasília, DF, 2019b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Centro de Operações de Paz apoia o Exercício Avançado de Operações de Paz do Batalhão de Infantaria Leve de Força de Paz. **Noticiário do Exército**, Brasília-DF, 18 set 2022d. Disponível em: <<https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/centro-de-operacoes-de-paz-apoia-o-exercicio-avancado-de-operacoes-de-paz-do-batalhao-de-infantaria-leve-de-forca-de-paz>>. Acesso em: 30 set 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando Militar do Norte forma a primeira Companhia de Reação Rápida de Selva da ONU. **Noticiário do Exército**, Brasília-DF, 23 set 2022e. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/o-exercito/comando-militar-do-norte-oferece-a-primeira-companhia-de-reacao-rapida-de-selva-a-onu>>. Acesso em: 30 set 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Presidência brasileira do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília, 28 jul 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canalais_atendimento/imprensa/notas-imprensa/presidencia-brasileira-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 19 ago 2022.

COSTA, Fabrício Sérgio. Brasil recebe certificação inédita da ONU para participar de missões de paz. **Agência Marinha de Notícias**, Brasília-DF, 19 abr 2022. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/agenciadenoticias/brasil-recebe-certificacao-inedita-da-onu-para-participar-de-missoes-de-paz>>. Acesso em: 2 out 2022.

CHIARATO, Rodrigo Cadilhe de Almeida. O Emprego de Tropas Brasileiras Junto à Brigada de Intervenção da MONUSCO. **Revista Doutrina Militar**, v. 1, n. 28, p. 28-45, out/dez 2021.

CRUZ, Carlos Alberto dos Santos. **Improving Security of United Nations Peacekeepers: we need to change the way we are doing business**, 2017.

DOSS, Alan. In the Footsteps of Dr Bunche: The Congo, UN Peacekeeping, and the Use of Force. **Journal of Strategic Studies**. v. 37, n. 5, 2014. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com.ezproxy1.apus.edu/doi/abs/10.1080/01402390.2014.908284#.VTbTtebF-So>>. Acesso em: 8 ago 2022.

MENDONÇA, Marcos Venício. Brasil no Haiti, um caso de sucesso. **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Ed. especial. 2017.

NDUWIMANA, Donatien. **Impact of the UN Force Intervention Brigade Operations on the Eastern DRC**. International Peace Support Training Center. 2014. Disponível em: <http://www.ipstc.org/media/documents/IPSTC_OPNo2.pdf>. Acesso em: 1º set 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peace Operations. **Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS)**, Guidelines, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Peacekeeping. **About us**. New York: United Nations, 2022. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/about-us>>. Acesso em: 18 abr 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Peacekeeping Missions Military Special Forces Manual**. New York: Department of Peace Operations, 2015a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Special Forces Task Force Cell. **Standard Operational Procedures**. Goma: MONUSCO Force Headquarters, 2015b.

PAULINO, Musa. Missão na República Centro-Africana: 1ª Força nacional destacada. **Revista Mama Sume**. Carregueira: Regimento de Comandos, 2017.

SILVA, Josias Marcos de Resende. Unidades de operações especiais das Nações Unidas: uma solução viável para o uso da força no contexto das missões de paz do século XXI? **A Revista do COPEsp**, ano 1. ed., nº 001, p. 16-24, 2021.

SILVA, Josias Marcos de Resende. Protection of Civilians in Robust Peacekeeping Operations: The Role of United Nations Special Operations Units. **Military Review**, p. 47-57, may/jun 2022.

A cultura organizacional no exercício da liderança estratégica no Exército Brasileiro

Éder Córdova da Silva*

Introdução

Com a rapidez que as mudanças afetam as organizações em geral e acirram a competitividade global, há uma crescente premência de tempo em se fazer frente aos desafios e obstáculos que se apresentam (ROCHA *et al.*, 2016). Nesse contexto, o Exército Brasileiro (EB) recebe grande ação da diversidade cultural de um país de proporções continentais, representada pelos hábitos, comportamentos, crenças, valores éticos e morais, e políticas interna e externa, suscitando a influência da cultura no exercício das competências dos seus líderes militares no enfrentamento dos problemas na atualidade.

A cultura possui um campo rico sobre eventos organizacionais. Então, a importância da cultura organizacional se faz atuante em todas as seções/setores, departamentos e diretorias, nos comportamentos dos componentes, na estratégia e, especialmente, na busca dos objetivos das organizações (BARRETO, 2013, *apud* SCHULZ, 2001; SORENSEN, 2002).

Já a liderança, tanto no viés empresarial quanto no militar, vem sendo destaque na condução das organizações. A capacidade de liderar dos chefes permite a condução das instituições, fazendo que estas atinjam as metas estabelecidas (SOUZA TERCEIRO, 2012).

Ainda, segundo Souza Terceiro (2012, p. 24), a liderança faz parte da integralidade da organização, contribuindo para a eficácia dos seus diversos compo-

nentes e setores e inferindo a natureza coletiva da profissão militar. Assim, a cultura da instituição caminha junto com o exercício da liderança dos seus chefes e integrantes, em todos os níveis.

Desse modo, verificamos o impacto que as atitudes dos líderes, sobretudo os estratégicos, foco do referido trabalho, aferem na organização Exército Brasileiro. Segundo Souza Terceiro (2012, *apud* CASCIO; SHURYGAILO, 2003), o desempenho dos líderes molda e faz funcionar os processos da organização, levando-se em conta os princípios e valores da organização, ou seja, da cultura organizacional.

Assim, o presente artigo se propõe verificar a importância da cultura organizacional dos líderes do Exército Brasileiro, no nível estratégico, observando aspectos da liderança empresarial e militar, dentre as variadas concepções ao redor dos conceitos de liderança e cultura organizacional.

A liderança estratégica

Considerações iniciais

A liderança é um tema muito estudado ao longo do tempo, abrangendo pesquisas que identificaram alguns aspectos importantes, como: traços, características, comportamentos, estilos, situações, dentre outras áreas (BARRETO *et al.*, 2013). A partir da década de 1980, viu-se nova abordagem, que não estudou somente o viés do líder, mas destacou

* Maj Cav (AMAN/2004, EsAO/2012, ECEME/2020). Até 2022, foi instrutor na ECEME e, atualmente, está servindo no Comando Militar do Oeste.

o fato de que a liderança é um fenômeno altamente complexo, que engloba o enlace dinâmico entre o líder e os sistemas social e organizacional em que atua. (BARRETO *et al.*, 2013, p. 38, *apud* WALDMAN *et al.*, 2004; PORTER e MCLAUGHLIN, 2006)

O fenômeno *liderança* está inserido em uma área de estudo que, atualmente, engloba os meios empresariais e militares, haja vista sua complexa rede de variáveis, particularmente a organizacional, que interferem diretamente no exercício dessa competência (BRASIL, 2011).

Por definição geral e ligada ao campo empresarial, *líder* significa “pessoa com capacidade de influenciar nas ideias e ações de outras pessoas” (MICHAELIS, 2019). Para o meio militar, Brasil (2011) define *liderança*, de modo mais específico, no intuito de atender as peculiaridades da organização Exército Brasileiro:

A liderança militar consiste em um processo de influência interpessoal do líder militar sobre seus liderados, na medida em que implica o estabelecimento de vínculos afetivos entre os indivíduos, de modo a favorecer o logro dos objetivos da organização militar em uma dada situação. (BRASIL, 2011, p. 3-3)

Na esfera empresarial, considerando que as empresas devem ser capazes de enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades propostas em um mundo altamente competitivo e tecnológico, a capacidade de liderar é uma característica essencial para as corporações atingirem seus objetivos (ROCHA, 2016). Concomitantemente, na esfera militar, os militares, baseados nos valores e princípios institucionais, são componentes impulsores das engrenagens das organizações militares e, conseqüentemente, dos objetivos do Exército Brasileiro (BRASIL, 2011).

A profissão militar ressalta elementos relevantes e presentes em todos os níveis de liderança, em qualquer tipo ou situação:

[...] a obediência, e nela as questões da hierarquia e disciplina; a servidão à Nação, como motivo sublime de sua ação, o sentimento de sacrifício e abnegação de seus próprios interesses; e a coragem e o apelo aos valores morais [...]. (GONÇALVES, 2005, p. 32)

Além disso, essa competência se torna fator primordial para a instituição EB, sendo um dos “fatores críticos para o êxito da missão do Exército”: “[...] Liderança que motive direta ou indiretamente, particularmente pelo exemplo, o homem e as organizações” (BRASIL, 2003, p. 9).

O exercício da liderança é de grande valia na esfera empresarial nos dias de hoje, colaborando para a sobrevivência e sustentabilidade da empresa ao longo do tempo. Ela surge na tentativa de a organização empresarial se consolidar e se diferenciar perante as demais empresas (PEREIRA, 2015). Em relação a esse ponto, cabe ressaltar a atuação do EB, atualmente, na busca de sempre melhorar e aperfeiçoar o desempenho como instituição.

A liderança estratégica empresarial

Os estudiosos e pesquisadores da atualidade apresentam a liderança estratégica como basilar para a execução de modificações no ambiente das empresas (PEREIRA, 2015).

[...] a liderança estratégica é um estilo de liderança em que o líder influencia a consecução de uma visão de futuro desejável, moldando a cultura organizacional, adquirindo recursos, planejando e organizando mudanças por meio de políticas e diretrizes, e estabelecendo consenso dentro de um ambiente global complexo e incerto, marcado por oportunidades e ameaças. Esse estilo de liderança é dinâmico por natureza e exige um elevado nível de empenho e envolvimento. (PEREIRA, 2015, p. 38, *apud* GERRAS, 2010)

Segundo Pereira (2015, p. 44, *apud* SERFONTAIN, 2010), a liderança estratégica está presente no mais alto nível de uma empresa, no qual se trata da política e estratégia de toda a organização. Essa liderança determina os objetivos, estabelece a maneira de agir e aplica esses métodos para atingir o que foi traçado como meta.

Em resumo, a liderança estratégica é a capacidade do líder de alta hierarquia com conhecimento e visão para criar e executar planos e tomar decisões que trazem conseqüências positivas no ambiente estratégico

incerto, complexo e ambíguo. (PEREIRA, 2015, p. 44-45, *apud* GUILLOT, 2004)

[...] o líder desempenha um papel muito importante na promoção da cultura organizacional de uma empresa, uma vez que está em contacto direto com os *stakeholders* e é o responsável por transmitir a estes a visão, os princípios e os valores da empresa. Uma das principais funções de uma efetiva liderança estratégica é erguer e difundir a cultura organizacional. (PEREIRA, 2015, p. 52, *apud* HITT *et al.*, 2008)

A liderança estratégica militar

Levando-se em conta sua destinação institucional em mais alto nível no país, o Exército Brasileiro possui princípios basilares:

disciplina e hierarquia; valores éticos e morais; história e tradição; prática dos atributos da área afetiva. Todos esses princípios são cultuados desde a criação da Força Terrestre, dando alta credibilidade à instituição ao longo dos anos. (GONÇALVES, 2005, p. 35)

De acordo com o *Manual de Campanha Liderança Militar do Exército Brasileiro* – C 20-10 (BRASIL, 2011), são estabelecidos três níveis de comando: o de pequenos escalões, o organizacional e o estratégico. O nível dos pequenos escalões fica caracterizado pelas pequenas frações até o nível subunidade. Já no nível organizacional/tático, verificamos uma capacidade de influenciar mais abrangente de grandes efetivos, predominantemente brigadas, divisões, comandos militares de área e órgãos da alta administração do EB. No nível estratégico, a liderança é exercida pelos responsáveis por conduzir os grandes rumos da instituição EB (BRASIL, 2011).

A liderança estratégica, para o EB, possui um significado muito importante, pois dela depende a condução da organização como um todo. Para isso, o militar, nesse nível de comando, deve ter a capacidade de influenciar outros chefes e líderes militares em outros escalões e, ao mesmo tempo, deve possuir aptidões específicas para atingir os propósitos estabelecidos. Segundo Brasil (2011):

[...] o comandante militar concebe a estrutura desejada; planeja a alocação de recursos; comunica a visão estratégica da Instituição; conduz as mudanças necessárias; atua em ambiente de incerteza e complexidade; interage com outros elementos das diversas esferas de poder; toma decisões que afetam grande número de pessoas; negocia com agentes externos; e, jamais, perde de vista os valores que sustentam a Instituição.

O líder militar, no nível estratégico, deve saber influenciar os demais líderes subordinados. Para isso, deve demonstrar firmeza ao tomar decisões, assumindo uma atitude que mostre seu caráter marcante, e ser capaz de persuadir outras pessoas em relação a suas opiniões. Assim, para influenciar, o líder deve possuir duas características essenciais, a saber: a habilidade de argumentação e a capacidade de entusiasmar. (BRASIL, 2011, p. 6-6)

O EB considera importante o desenvolvimento de aptidões e valores nos líderes militares, porque esses atributos ajudam na condução dos integrantes das organizações militares. São eles: os básicos – honra, honestidade, verdade, justiça, respeito, lealdade e integridade; e militares – patriotismo, civismo, idealismo, espírito de corpo, disciplina e interesse pelo aprimoramento técnico-profissional. Brasil (2011) ainda observa que essas qualidades:

[...] reduzem os conflitos, diminuem os obstáculos na interação e facilitam a ação coletiva. O líder militar precisa saber comunicar os valores da instituição e servir de exemplo para seus liderados, por meio de ações coerentes com os valores que procura transmitir, pois a sua credibilidade é de vital importância para o exercício de sua liderança. (BRASIL, 2011, p. 3-4)

Baseadas na transmissão de todos esses atributos, as normas (regras ou leis) permitem o estabelecimento de relações pessoais e profissionais. O EB possui normas formais, regras e diretrizes utilizadas para dirigir a instituição (como o *Regulamento Disciplinar do Exército* e o *Código Penal Militar*), e informais, regras não escritas baseadas em usos e costumes (BRASIL, 2011). O manual de liderança militar descreve essa situação:

Os grupos transmitem os costumes, as tradições e os valores a seus membros por meio de normas (regras ou leis), que permitem às pessoas estabelecerem os parâmetros que vão guiar os seus julgamentos, enga-

jarem-se nas relações sociais e atividades profissionais, e adequarem os comportamentos individuais e, também, os coletivos. (BRASIL, 2011, p. 4-8)

Nesse nível de comando estratégico, torna-se importante para o líder militar ser conhecedor do sistema no qual está inserido, nacional e organizacional, uma vez que sua liderança deve ser exercida em cargos e funções no mais alto escalão, e ter em mente que suas decisões podem impactar significativamente a organização. Assim, cabe ressaltar a capacidade que o líder deve ter, na liderança estratégica, em implementar modificações, sem alterar a cultura organizacional da instituição (SOUZA TERCEIRO, 2012 *apud* PEREIRA, 2001).

A área de atuação do líder estratégico está no âmbito da própria organização e no meio onde está inserido. Para tal, esse líder deve estabelecer uma visão de futuro para a organização, moldar sua cultura, administrar relações externas, representar a organização, planejar mudanças e administrá-las. Para estabelecer essa visão de futuro, o líder deve ter o completo entendimento dos objetivos que se deseja atingir e dos meios disponíveis, bem como ser capaz de trabalhar para moldar o ambiente de forma favorável à consecução desses objetivos. (SOUZA TERCEIRO, 2012 *apud* PEREIRA, 2011)

Além disso, o líder militar, em nível estratégico, deve possuir certas capacidades que possibilitem a ele conduzir a instituição em direção ao seu futuro planejado e de acordo com sua visão estabelecida, visando atingir os objetivos organizacionais e o caminho estabelecido em seus valores institucionais (BRASIL, 2011).

[...] o comandante militar concebe a estrutura desejada; planeja a alocação de recursos; comunica a visão estratégica da instituição; conduz as mudanças necessárias; atua em ambiente de incerteza e complexidade; interage com outros elementos das diversas esferas de poder; toma decisões que afetam grande número de pessoas; negocia com agentes externos; e, jamais, perde de vista os valores que sustentam a instituição. (BRASIL, 2011, p. 6-6)

Segundo Gonçalves (2005), em relação à cultura organizacional da instituição EB, pode-se observar o seguinte:

Com base na Constituição, que lhe define a missão, e na interpretação contida em seus planejamentos maiores, a instituição militar se organiza em regras, muitas delas fruto de uma secular tradição – instituições congêneres no plano mundial. Os regulamentos dispõem sobre todas as áreas e constituem uma literatura, normalmente única, sem outras iguais no mercado. Há, assim, desde os regulamentos administrativos, os manuais técnicos, os cadernos de instrução até os disciplinares, que têm a força legal de conceder poder de justiça aos comandantes. (GONÇALVES, 2005, p. 37-38)

Em todas as situações, os líderes estratégicos devem demonstrar valores individuais e se basear nos valores da organização, a fim de tomar as decisões baseadas nas habilidades de argumentação e capacidade de influenciar seus subordinados, a fim de conduzir a instituição de maneira eficaz (BRASIL, 2011).

Diante disso, infere-se que a liderança, de maneira geral, está inserida em um ambiente que proporciona a interação entre indivíduos, especificamente líder e liderados. Essa qualidade/competência se apresenta nos dois ambientes do presente artigo, empresarial e militar, sendo influenciados pelas rápidas mudanças de um mundo volátil, incerto, complexo e ambíguo. Dentro desse contexto, a liderança estratégica se qualifica como o principal nível de liderança na execução das modificações e adaptações necessárias para o sucesso da organização na consecução dos seus objetivos. E, para isso, cabe ao líder ter o conhecimento sobre a cultura organizacional, sobretudo princípios e valores basilares, a fim de permitir e influenciar seus liderados para que todos trabalhem em prol da missão e visão de futuro elencados pela organização.

A cultura organizacional

Considerações iniciais

Na busca por definições sobre esse tópico, verificamos a grande diversidade em conceitos e na sua própria utilização nos diversos campos de pesquisa. Pires e Macêdo (2006) relatam que os conceitos inerentes à cultura atendem diversas questões da sociedade,

servindo, por vezes, como aglutinador a fim de levar integrantes de um grupo em direção a objetivos comuns e construindo dinâmica, padronizações, hábitos, linguagem, dentre outros. Destaca-se a abordagem dos autores ao sintetizar que:

Falar em cultura implica falar sobre a capacidade de adaptação do indivíduo à realidade do grupo no qual está inserido. A cultura, com a construção do significado social e normativo, possibilita que um grupo se fortaleça ou se desintegre. A cultura expressa os valores e as crenças que os membros desse grupo partilham. Tais valores manifestam-se por meio de símbolos, como mitos, rituais, histórias, lendas e uma linguagem especializada, orientando os indivíduos de uma referida cultura na forma de pensar, agir e tomar decisões. (PIRES e MACÊDO, 2006, p. 83-84)

Os integrantes de uma organização empresarial ou militar representam sua cultura coletiva, já que estão inseridos em um conjunto de valores que instrumentalizam as relações do grupo para a consecução dos objetivos da organização (PIRES e MACÊDO, 2006).

Com isso, a relação do termo *cultura* com uma organização é contemporânea. A cultura organizacional é um conceito que apareceu, pela primeira vez, na literatura inglesa na década de 1960. Diversas definições foram sendo elaboradas, não se tendo uma definição clássica do termo, porém aspectos semelhantes têm estado presentes nos estudos, facilitando seu entendimento (PIRES e MACÊDO, 2006).

[...] a cultura organizacional é a base da organização. São as crenças comuns que se refletem nas tradições e nos hábitos, bem como em manifestações mais tangíveis – histórias, símbolos, ou mesmo edifícios e produtos. (PIRES e MACÊDO, 2006, p. 91 *apud* MIENTZBERG *et al.*, 2000)

Para Pires e Macêdo (2006 *apud* MIENTZBERG *et al.*, 2000), a cultura torna legítimos os valores e crenças de uma organização, pois transcende por meio de seus integrantes. A estrutura da organização se faz pela cultura dela, propiciando se diferenciar das outras organizações, particularmente por seus recursos humanos, que expressam o comportamento aceito por todos dentro dela.

O que observamos é que cada organização se difere das outras por sua cultura. Assim, as próprias organizações se inserem em um ambiente no qual interagem entre si e recebem a influência desse e de seus integrantes, possibilitando a construção e formação de sua cultura organizacional (PIRES e MACÊDO, 2006).

A cultura organizacional no Exército Brasileiro

Especificando nossa abordagem, de maneira simples, para a organização Exército Brasileiro, verificamos que a instituição se apresenta como um conjunto de organizações militares (OM) estruturadas hierarquicamente por cargos e funções, estabelecidas entre seus integrantes. No EB, os valores e as crenças da instituição são internalizados pela compreensão e aceitação, auxiliando na ação da coletividade (BRASIL, 2011).

Como instituição, possui características diferentes de seu emprego para o combate, com necessidades organizacionais comuns a qualquer empresa, como “estrutura, organograma, material, imóveis, ativo e passivo, receitas e despesas” (GONÇALVES, 2005, p. 39). Segundo o mesmo autor:

Como instituição, deve portar-se como uma escola de civismo, capaz de uniformizar os regionalismos, e de levar a unidade e os valores nacionais a todas as porções do território. Por fim, como organização empresarial, precisa gerir-se adequadamente e ser capaz de manter-se dentro do orçamento que a nação lhe destinar, cumprindo seu papel com eficiência. (GONÇALVES, 2005, p. 37)

Segundo Correia (2015), a liderança nas organizações militares é uma questão capital, pois é uma das características que a referida profissão exige nos diversos níveis, incluindo a estratégica. Além disso, o ambiente no qual a instituição EB está inserida hoje é volátil, incerto, complexo e ambíguo, levando o EB a enfrentar novos desafios, dificultando o exercício da liderança estratégica da organização, que deve estimular o apego aos princípios, valores e características da profissão e da instituição para se manter no caminho de sua visão de futuro.

Sendo assim, destacamos, então, que a cultura organizacional se originou de um conceito abrangente de cultura, aglutinando valores da própria sociedade às organizações, permitindo que esses grupos específicos conseguissem seguir em direção a objetivos comuns. Ponto importante dessa relação contemporânea entre cultura e organização está presente na adaptação necessária aos indivíduos que se inserem nas organizações e precisam se adaptar ao ambiente. Assim, a cultura organizacional legitima a organização, com seus valores e crenças, sendo expressa por seus recursos humanos, o que permite ser diferenciada dentre outras.

Conclusão

Este artigo baseou-se em uma pesquisa conceitual sobre a cultura organizacional, a liderança estratégica e sua relação, a partir de um foco geral para se chegar ao específico: a liderança estratégica no Exército Brasileiro. Além disso, buscou verificar a importância do conhecimento da cultura organizacional pelo líder no exercício de sua liderança estratégica dentro da instituição/empresa/organização nos ambientes empresarial e militar.


No que tange a esses dois ambientes, empresarial e militar, a ligação entre cultura organizacional e liderança estratégica caracteriza significativa interdependência na abordagem de seus conceitos. Em qualquer desses ambientes, o líder, em seu nível mais alto – o estratégico – consegue modificar a organização e moldar as ações de seus integrantes com o exercício de sua liderança, calcada nas suas qualidades e competências individuais.

Com base nas informações apresentadas, verificamos que o nível da liderança estratégica ocorre, tanto na esfera empresarial como na militar, em um ambiente que se caracteriza por ter espectro mais amplo – complexo, volátil, incerto e ambíguo. Assim, as atitudes dos integrantes de um grupo legitimam a organização, já que permitem a sua estruturação, com valores e princípios basilares, vindos da influência dos ambientes interno e externo. Alia-se a isso o fato de que a liderança em todos os seus níveis de atuação está imersa nesse am-

biente da cultura da organização, destacando-se o nível estratégico, por se qualificar como o principal nível em capacidade de realizar modificações e adaptações.

Para o EB, o líder militar deve possuir perfeita compreensão do ambiente interno da instituição, bem como as possíveis relações internas e os ambientes externos nos quais o EB pode estar inserido, permitindo mudanças e adaptações, baseadas na sua cultura organizacional, para que a instituição estabeleça sua visão de futuro e alcance seus objetivos. Os líderes militares devem ter a consciência de que estarão, com suas ações e decisões, perpetuando a cultura da organização e influenciando e transmitindo aos seus integrantes a mesma cultura. Cabe aos líderes desse nível, por terem uma experiência profissional de maior vulto na organização, sustentarem-na por seus valores morais e éticos, individuais e coletivos, possibilitando que a instituição cumpra seu dever constitucional – sua maior missão.

Dessa forma, a cultura organizacional é importante para o líder estratégico, porque o conhecimento tanto da instituição para a qual trabalha quanto de seus demais membros é de fundamental importância para a manutenção dos valores e características da organização, bem como a criação e educação daqueles que a integram. Com as mudanças que diariamente ocorrem e que se apresentam a esses líderes sem previsibilidade, compete a eles agirem com adaptabilidade, atuando em múltiplas áreas, internas e externas à organização, a fim de enfrentar os desafios e permitir que a instituição, neste caso o Exército Brasileiro, atinja seus objetivos.

Por fim, é de grande importância, para o exercício da liderança estratégica, no âmbito do Exército Brasileiro, o entendimento de que a cultura organizacional potencializa a eficácia das ações do líder, pois permite que os líderes militares no nível estratégico orientem a instituição no rumo de seu estado final desejado, passando pelas devidas transformações organizacionais cabíveis. 

Referências

BARRETO, L. M. T. S. et al. **Cultura organizacional e liderança: uma relação possível?** Revista de Administração, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 34-52, jan/fev/mar, 2013.

BRASIL. Gabinete do Comandante do Exército. **Portaria nº 657, de 4 de novembro de 2003**, que estabelece a missão e a visão de futuro do EB, a síntese dos deveres, valores e da ética do Exército e os fatores críticos para o êxito da missão, e dá outras providências. Brasília/DF, 2003.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Manual de campanha Liderança Militar**. Brasília/DF, 2. ed., 2011.

CORREIA, A. M. C. F. S. **Natureza da liderança estratégica: revisão conceptual e enquadramento nas Forças Armadas**. Revista de Ciência Militares, Lisboa, v. III, n. 2, p. 15-49, nov 2015.

GONÇALVES, Rogério de A. **Análise comparativa da liderança exercida por pessoas que não ocupam cargo de chefia no ambiente militar e empresarial**. f. 110, Dissertação (Mestrado) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2005.

MICHAELIS. **Dicionário brasileiro da língua portuguesa 2019**. Disponível em: <[https:// http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/](https://http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/)>. Acesso em: 21 mar 2019.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, K.B. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil**. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-105, jan/fev, 2006.

PEREIRA, M. M. **Liderança Estratégica como diferencial competitivo nas empresas: análise da liderança de Zeinal Bava na Portugal Telecom**. Dissertação (Mestrado). Instituto Politécnico de Lisboa. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. Lisboa, 2015.

ROCHA, K. B. et al. **A importância da liderança na gestão estratégica das organizações: uma revisão bibliográfica**. Revista Expectativa. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Toledo. v. 15, n. 15, 2016.

SOUZA TERCEIRO, J. B. **A liderança do oficial do quadro de estado-maior das grandes unidades do Exército Brasileiro**. f. 216. Dissertação (Mestrado). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2012.

A capacidade de dissuasão do Comando Militar da Amazônia em um contexto de operações em multidomínio

André Tavares da Silva*

Introdução

A doutrina é um aspecto importante do emprego das Forças Armadas de um país, forçando o Exército Brasileiro (EB) a manter-se atualizado, para atuar de forma efetiva na defesa de todo o território nacional. Isso se torna mais desafiador quando é necessário adotar uma estratégia de defesa para a Amazônia brasileira, tendo em vista as suas dimensões e particularidades.

Nesse sentido, no contexto da Amazônia brasileira, a atual articulação de tropas do Comando Militar da Amazônia (CMA) atende à estratégia da dissuasão, à luz das operações em multidomínio?

Na modernidade, é imprescindível realizar um constante acompanhamento da Doutrina Militar Terrestre, pois os avanços das tecnologias e das inovações têm tornado obsoletos os conhecimentos que não são atualizados. Importante lembrar que as inovações são capazes de desequilibrar o poder de combate e conduzir à vitória. Tal fato é comprovado pela História Militar, e as inovações ocorrem tanto em relação aos meios de combate quanto à doutrina.

Operar novos meios tecnológicos não implica estar à frente do oponente. É necessário desenvolver uma sinergia de sistemas, mentalidade compatível, entendível e executável por todos e com os meios reais disponíveis para se posicionar de forma vantajosa para alcançar os objetivos propostos ou obter os efeitos desejados.

Para o catálogo de capacidades do Exército, a doutrina, em seu significado mais amplo, pode ser entendida como um conjunto de princípios, conceitos, normas e procedimentos, fundamentado na experiência, destinado a estabelecer o pensamento e a orientar ações, de forma integrada e harmônica, que, por sua vez, preconiza, como consequência, estabelecer os critérios para o aperfeiçoamento das estruturas operativas e a determinação de meios com tecnologia adequada (BRASIL, 2014).

A doutrina é aplicada no contexto de uma estratégia que, por sua vez, pode ser definida como “a arte de preparar e aplicar o poder nacional para conquistar e preservar objetivos, superando óbices de toda ordem” (BRASIL, 2014b).

No que tange a esfera militar, a *estratégia da presença* é entendida pela presença militar, no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir sua missão constitucional, bem como decorre também da capacidade de rápido deslocamento para qualquer região do país.

Importante destacar que a *estratégia da presença* possui um significado nas expressões política e psicossocial, que se caracteriza pela mentalidade de defesa e na integração da sociedade com a expressão militar. Para o manual de estratégia, a *estratégia da dissuasão* consiste na capacidade de desencorajar qualquer agressão militar (BRASIL, 2020a).

* Cel Inf (AMAN/1995, EsAO/2003, ECEME/2017, CPEAEx/2022). Operações na Selva categoria B/1996. Comandou o 3º Batalhão de Infantaria de Selva (2019-2020). Atualmente, é integrante do Estado-Maior do Exército.

Com essa definição e contextualizando na realidade amazônica, de modo geral, pode-se inferir que existe uma complementaridade das duas estratégias citadas, ou seja, elas coexistem e se complementam. Adicionalmente, é possível entender que todas as organizações militares (OM) operativas da Força Terrestre (F Ter) contribuem para as estratégias de emprego, com prioridade para a da dissuasão e/ou presença. Dessa forma, pode-se dizer que essas organizações passam a concorrer quando se olha pelo prisma de um escasso orçamento financeiro com tendência de queda de investimentos de recursos em segurança e defesa. Nesse caso, cabe ao planejador e ao gestor buscar a opção mais adequada.

A estratégia da presença

Dentre as diversas iniciativas, o Plano Estratégico do Exército 2020-2023 materializa grande esforço para concentrar os investimentos para viabilizar a *transformação* do Exército, rumo à era do conhecimento.

Para um aprofundamento no assunto, buscou-se pesquisar os principais documentos do país no campo militar, nos quais se procurou fazer um recorte significativo das principais referências sobre a defesa da Amazônia brasileira, as estratégias da *dissuasão e presença* e sobre as *operações em multidomínio*.

Segundo a proposta da Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), encaminhadas em 22 de julho de 2020 para apreciação do Congresso Nacional (Brasil, 2020c) “do ponto de vista da Defesa, além das regiões onde se concentram os poderes político e econômico, deve-se dar prioridade à faixa de fronteira, à Amazônia e ao Atlântico Sul”, logo as ações estratégicas devem priorizar a Amazônia Ocidental.

Mais à frente, a PND destaca que “a Amazônia exige a presença efetiva do Estado”. Nesse sentido, a Amazônia Ocidental deve receber uma elevada prioridade na execução da *estratégia da presença*, bem como descreve que “o processo de transformação do Exército deverá buscar a compatibilização com a estratégia da presença, sobretudo na Amazônia” (BRASIL, 2020c).

Por sua vez, a *estratégia da presença* “caracteriza-se pela presença militar, no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias” (BRASIL, 2007). O Exército Brasileiro articula as tropas da Força Terrestre, que é o resultado de um criterioso esforço para ocupar o território nacional, e tem um forte vínculo com a formação do Estado brasileiro. Dessa forma, pode-se dizer que as tropas desdobradas desde já cumprem um papel integrador da unidade e identidade nacional.

Por outro lado, a *estratégia da dissuasão* caracteriza-se pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar (BRASIL, 2007). Tal estratégia, segundo Junior (2021), possui, como pré-requisitos, a credibilidade do dissuasor, suas capacidades, somadas a uma mensagem clara para o interlocutor estratégico. Capacidades que devem ser percebidas e entendidas corretamente.

Diante das informações apresentadas, a concepção de emprego da F Ter descreve que “o Exército prioriza as estratégias da *dissuasão e presença*”. E tal documento declara ainda que,

no contexto global, o Brasil não é o Estado mais forte, tampouco o mais fraco. Assim, deve-se mostrar aos possíveis agressores que a resposta será de tal forma violenta e efetiva, que sua vitória será muito improvável e, mesmo nesse caso, suas perdas cobrariam um preço impagável. (BRASIL, 2019a)

Conforme trabalho desenvolvido no CPEAEx, “o EB possui dissuasão regional em grande medida devido à capilaridade da F Ter proporcionada pela localização de suas OM em todo o território nacional”. Considerando a conjuntura, é coerente afirmar que a quantidade de tropas no CMA e no Exército Brasileiro é maior em quantidade do que a de todos os exércitos vizinhos, numa comparação de um para um. Isso é suficiente para impor uma forte dissuasão regional (BRASIL, 2021a).

Segundo o catálogo de capacidades, entretanto, “é necessário desenvolver/adquirir capacidades prioritárias para a F Ter na era do conhecimento, dentre elas

a dissuasão terrestre compatível com o *status* do país” (BRASIL 2014). Frente a isso, Prates (2021) assinala que

o poder de dissuasão extrarregional pode ser definido como a capacidade que tem uma força armada de dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e nas águas jurisdicionais e a intenção de invadir o espaço aéreo nacional.

Em situação de guerra ou na escalada de uma crise, a Concepção Estratégica de Emprego do Exército preconiza a decisão rápida, no momento e local adequados, com a aplicação de poder de combate decisivo.

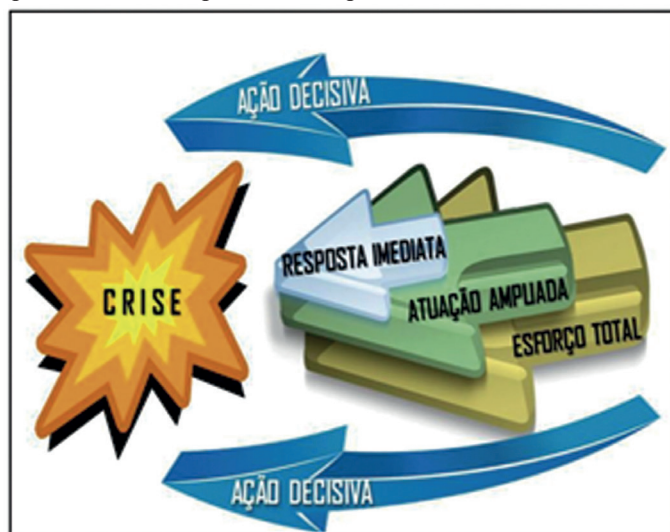


Figura 1 – Concepção Estratégica
Fonte: BRASIL, 2019a

Segundo a concepção estratégica, “para que o EB conduza suas operações, a F Ter é organizada em *grupos de emprego*”, que são “forças com poder de combate que possibilitem, nas situações de crise/conflito armado, o desequilíbrio estratégico, por meio da dissuasão e da ofensiva”. Adicionalmente, os *módulos especializados* também constituem as forças de emprego estratégico (F Emp Estrt), possuindo capacidades para agregar poder de combate, de acordo com cada situação. Esses módulos são constituídos por elementos de comba-

te, de apoio ao combate e de apoio logístico (BRASIL 2019a).

Prosseguindo no entendimento da concepção estratégica, as forças de emprego geral (F Emp Ge) constituem a maioria das forças do Exército e são fundamentais nas estratégias da dissuasão e da presença. Suas prioridades para o emprego são orientadas por suas respectivas vocações, devendo possuir capacidade de: ser empregadas em outras áreas estratégicas, mesmo que parcialmente; participar da resposta imediata, da atuação ampliada e/ou do esforço total; e ser reforçadas ou reforçar outras tropas (BRASIL, 2019a).

Existem dois aspectos importantes com relação à capacidade de resposta da Força Terrestre, que são a *mobilidade estratégica* e a *mobilização*.

A *capacidade de mobilidade estratégica* é uma *Capacidade Nacional de Defesa* (CND) do Brasil e

refere-se à disponibilidade, em infraestrutura logística de transporte, de capacidade multimodal e de meios de transporte, que permita às Forças Armadas o rápido deslocamento para a área de emprego, no território nacional ou no exterior, conforme a defesa dos interesses nacionais. (BRASIL, 2020c)

A mobilização nacional é prevista na Constituição Federal de 1988, está regulamentada por leis federais e consiste, basicamente, em

medida decretada pelo presidente da República, em caso de agressão estrangeira, visando à obtenção imediata de recursos e meios para a implementação das ações que a logística nacional não possa suprir.

Operações em multidomínio

No que se refere às operações em multidomínio, a partir de 2011 os EUA começaram a expressar, por meio de documentos do Departamento de Defesa dos EUA, a emergência da China como um grande ator do espaço compreendido pela Ásia-Pacífico. Esses documentos indicaram a necessidade de neutralizar as complexas estruturas de *antiacesso* e *negação de área*, conhecidas pela sigla A2/AD, identificadas como existen-

tes na China e, posteriormente, apontadas na Rússia, Irã e Coreia do Norte. Logo, tornaram-se necessárias medidas para garantir aos EUA a liberdade de ação e a supremacia no campo de batalha.

Segundo Junior (2018, p.11), “em 2012, foi lançado o *Defense Strategic Guidance* e, com base nesse documento, em 2014, veio a público o *Quadriennial Defense Review* (QDR)”. Outras publicações foram editadas pelo Departamento de Defesa (*Third Offset Strategy* 2014; *New Defense Innovation Initiative*; 2017 *Defense Posture, National Security Strategy* 2017) e do Exército dos EUA (*Army Doctrine Publication – ADP-3-0*, revisada em 2017), culminando com o *AirLand Battle 2.0*, que foi chamado *Operações em Multidomínio*.

Por que, entretanto, trazer as concepções do exército dos EUA para a doutrina do EB? Os estudos militares dos principais exércitos do mundo apontam que as características da forma de combater nos múltiplos domínios nortearão a guerra do futuro. Logo, conhecer as *operações em multidomínio* é conhecer e se preparar para as tendências da guerra do futuro.

Junior (2021, p. 13) advoga que

as concepções em multidomínio buscam preparar o Exército Americano e o Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA para negar a estratégia adversária, garantindo liberdade de ação e dominância em todas as dimensões.

Ou seja, conforme tal entendimento, o autor ressalta que os EUA demonstraram a preocupação com capacidades adversárias de combate avançadas, com potencial de negar vantagens dos EUA no espaço e no espaço cibernético.

Para superar tais ameaças,

a QDR 2014 apontou a necessidade de investir nas capacidades: cibernéticas, defesa antimíssil, dissuasão nuclear, espaço, armas e bombas de precisão, mísseis de cruzeiro de longo alcance, inteligência e reconhecimento, operações especiais e contraterrorismo. (JUNIOR, 2018, p. 10)

Esse autor identificou ainda que “a *New Defense Innovation Initiative* do Departamento de Defesa dos EUA enfatiza o desenvolvimento de projetos nas áreas de

robótica, sistemas autônomos, *big data*, manufatura avançada e impressão 3-D”, optando pela busca do uso de tecnologias avançadas para manter a superioridade do poder militar dos EUA.

Para Delgado, as operações em multidomínio

são a evolução das armas combinadas para o século XXI, que irão operar, lutar e ter suas campanhas em todos os domínios: terrestre, aéreo, marítimo, cibernético e espacial. (DELGADO, 2017)

Destaca-se, ainda, que as operações em multidomínio são caracterizadas pela sinergia organizacional, focada para obter a máxima eficiência no ciclo decisório. Tal sinergia tem implicado a otimização do ciclo decisório de forma a explorar o máximo de interoperabilidade e a ruptura na composição de unidades de combate, colocando em um mesmo comando elementos componentes de forças armadas diferentes.

O que há de novo, porém? Em síntese, as operações em multidomínio são essencialmente as operações conjuntas ampliadas, aplicando tudo o que se conhece hoje e o que se pode prever para o combate no futuro. É secundário saber ou dizer se estamos diante de uma nova geração de combate. O mais importante é fazer uma boa leitura do ambiente atual para escolher as ferramentas certas para garantir o efeito desejado das operações.

Do estudo das operações militares na atualidade, observam-se sofisticados sistemas de defesa, dentre os quais se destaca o sistema de antiacesso e de negação de área (A2/AD). Tal sistema foi identificado por planejadores dos EUA por ser de possível emprego por seus oponentes, tendo em vista suas capacidades.

O fato é que as noções de A2/AD acabaram preenchendo lacunas da doutrina militar e têm se tornado objeto de aplicação de procedimento de defesa e despertado a importância de desenvolver capacidades específicas. As noções de A2/AD vêm incrementando a possibilidade do desenvolvimento de um entendimento mais sistematizado sobre esse tema.

Nesse sentido, já surgiu uma definição no EB para o A2/AD:

Antiacesso (*anti-access* – A2) – ação destinada a retardar o desdobramento de forças inimigas em um teatro, reduzir a liberdade de manobra ou fazer com que as forças operem a distâncias maiores do local do conflito. O *antiacesso* (A2) afeta o movimento para um teatro.

Negação de Área (*area denial* – AD) – ação destinada a impedir operações amigáveis em áreas onde um adversário não pode ou não impedirá o acesso. A intenção é criar uma área na qual o inimigo não possa operar sem risco extremo. A negação de área afeta as manobras dentro de um teatro. (BRASIL, 2021b)

Segundo essa definição, a projeção A2/AD

deve combinar a uma série de recursos sobrepostos em vários domínios como Ar, Terra, Mar, Guerra Eletrônica, Cibernética e Espaço, com o único objetivo de impor o máximo atrito com a capacidade de combate dos adversários em todos os espectros. (BRASIL, 2021b)

Assim, ganha uma grande importância para a F Ter poder instrumentalizar os conceitos de A2/AD, a aquisição de sistemas de defesa antiaérea (DAAe), apoio de fogo e defesa cibernética. Esses sistemas serão funda-

mentais para colocar em prática tais conceitos, criando a possibilidade de empregar o A2/AD, de modo mais amplo, como instrumento de dissuasão nacional.

Em 2014, foi publicado o *Catálogo de Capacidades 2014-2035* (BRASIL, 2014), marcando o início do trabalho conjunto entre o Exército Brasileiro, a Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira para mapear suas capacidades operativas.

Em 2022, o EB está revisando o *Catálogo de Capacidades 2014-2035* e está em estudo uma atualização da lista de capacidades básicas e operativas. As capacidades operativas (CO) atualizadas estão alinhadas com as *Capacidades Militares de Defesa* (CMD) que são: *enfrentamento, sustentação, comando e controle, domínio da informação, proteção, projeção de poder, pronta resposta e apoio às ações de Estado*. Tal lista de CO está coerente com a legislação de defesa do país e tem a finalidade de preparar as Forças Armadas para enfrentar as atuais ameaças e desafios.

Entende-se como *capacidade operativa*: “aptidão requerida a uma força ou organização militar para que se possa obter um efeito estratégico, operacional ou tático” (BRASIL, 2022a, p. 4-58).

Capacidades operativas básicas		Capacidade operativas finalísticas
1. Movimento e Manobra	9. Logística Militar Terrestre	1. Projeção de Poder Terrestre
2. Apoio de fogo	10. Comando e Controle	2. Prontidão Operacional
3. Engenharia	11. Comunicações	3. Reação
4. Defesa Antiaérea	12. Inteligência	4. Atuação na Faixa de Fronteira
5. Aeromobilidade	13. Comunicação Social	5. Combate às Atividades Ilícitas
6. Operações Especiais	14. Operações Psicológicas	6. Apoio à Infraestrutura Nacional
7. Guerra Eletrônica	15. Assuntos Cíveis	
8. Guerra Cibernética	16. DQBRN	

Quadro 1 – Lista de CO do EB
Fonte: O autor

É importante destacar que as CO são obtidas por intermédio da doutrina, organização, adestramento, material, pessoal, educação e infraestrutura das organizações militares (OM) e que, de forma sistêmica, colaboram para a obtenção das CMD (BRASIL, 2022a, p. 4-58).

A estratégia da presença e da dissuasão no CMA

O CMA possui os seguintes grandes comandos: 12ª Região Militar, sediada em Manaus/AM; 1ª Brigada de Infantaria de Selva (Bda Inf SI), em Boa Vista/RR; 2ª Bda Inf SI, em São Gabriel da Cachoeira/AM; 16ª Bda Inf SI, em Tefé/AM; 17ª Bda Inf SI, em Porto Velho/RO; e 2º Grupamento de Engenharia, em Manaus/AM.

Segundo Moraes (2021, p. 100), a *estratégia da presença* foi exitosa no passado e favoreceu a expansão territorial, a consolidação das fronteiras, a manutenção da integridade nacional”. E, atualmente, em certa medida, “pode-se verificar a contribuição da presença militar para o desenvolvimento regional”.

Na atualidade, a distribuição e a localização das unidades pertencentes ao CMA são frutos de ações, tradições e necessidades históricas. Na totalidade delas, foram realizados judiciosos estudos do terreno, resultando em poucas alterações a serem feitas em termos de realocação de unidades (U) e grandes unidades (GU) atuais do CMA. As necessidades de ajustes na articulação do CMA ainda não foram feitas em decorrência da carência de recursos.

Apesar de todas as OM promoverem as *estratégias da presença e dissuasão*, existem GU que não são completas em sua matriz doutrinária, gerando óbices para a sua operacionalidade plena e correspondente efetivação de sua capacidade operativa, de acordo com *Catálogo de Capacidades do Exército*.

A PND aborda as vertentes do *desenvolvimento – diplomacia – defesa*, que são aspectos resultantes da *estratégia da presença* (BRASIL, 2020c). Segundo Moraes (2021, p. 102), a locação de unidades militares na faixa de fronteira amazônica deve buscar, no

primeiro plano, alcançar os objetivos de defesa e promover o desenvolvimento.

Quanto à *estratégia da presença*, os pelotões especiais de fronteira (PEF) têm uma função muito importante para a efetiva presença do Estado brasileiro em locais longínquos do território nacional. Entretanto, mediante os desafios de sua manutenção e tendo em vista as particularidades de sua capacidade como força de combate, sua estrutura e composição poderiam ser flexibilizadas para manter um equilíbrio entre as capacidades operativas das brigadas do CMA necessárias para a defesa nacional.

A operacionalização da *estratégia da dissuasão* envolve a execução da concepção do emprego da Força Terrestre, implicando resposta imediata, atuação ampliada e esforço total.

Assim, a Força Terrestre, na *estratégia da dissuasão*, estaria representada pelas tropas do CMA, forças estratégicas, módulos especializados e elementos mobilizados. Essas tropas podem compor, em curto prazo, o componente terrestre operativo na Amazônia Ocidental, caracterizando uma possibilidade de como executar a *estratégia de dissuasão* no CMA.

Pode-se observar que a concepção de emprego do Exército oferece, de forma racional, as CO necessárias para enfrentar as ameaças levantadas nos respectivos cenários, cabendo aperfeiçoamentos e oportunidades de melhoria na qualidade e quantidade dos sistemas de armas para atingir plenamente as CO levantadas.

Aplicando o conceito de *flexibilidade, adaptabilidade, modularidade, elasticidade e sustentabilidade*, observa-se que o CMA, reforçado pelas forças estratégicas e pelos módulos especializados, reúne meios para liderar operações em multidomínio. Em caso de necessidade, de acordo com as possibilidades, pode ser reforçado com meios da FAB e da MB.

Após a apresentação das forças disponíveis, é fundamental destacar a importância do Portfólio Estratégico do Exército, que reúne diversas ações para contemplar a F Ter dos meios para atingir as CO para enfrentar as ameaças de hoje e do futuro.

O Portfólio Estratégico do Exército (Ptf EE), por intermédio de cada um dos seus Programas Estratégicos

do Exército (Prg EE), contribui para atingir um ou mais Objetivos Estratégicos do Exército, gerando as capacidades necessárias para o EB (BRASIL, 2022b).

Nesse sentido, os Prg EE são instrumentos fundamentais para fornecer as capacidades adicionais que o EB precisa fortalecer ou adquirir aquelas que ainda não possui.

Atualmente, os Programas Estratégicos do Exército estão agrupados em três grupos: *defesa da sociedade*, *geração de força* e *dimensão humana*.



Figura 2 – Programas Estratégicos do EB

Fonte: Disponível em: <<https://www.epex.eb.mil.br/>>. Acesso em: 6 jul 2022

Os Programas Estratégicos fornecem diversos benefícios para o país e para o EB e podem fortalecer/fornecer ao CMA as capacidades à luz das operações em multidomínio

Programa	Produção	PIB	Empregos/ano	Salários	Salário autônomos	Tributos
Astros 2020	3.802	2.074	4.306	576	807	692
GUARANI	6.658	3.632	10.107	1.009	1.413	1.211
SISFRON	6.354	3.466	8.432	963	1.348	1.156
CIBERNÉTICA	1.057	577	838	161	225	193
DA Ae	1.367	746	1.346	207	290	249
PROTEGER	864	471	299	131	184	157
AVIAÇÃO	948	517	2.990	144	201	173
OCOP	2.026	1.105	3.858	307	430	369
TOTAL	23.076	12.588	32.176	3.498	4.898	4.200
POTENCIAL*	326.700	178.200	149.500	49.500	69.300	59.400

Quadro 2 – Efeito socioeconômico dos Programas Estratégicos do EB
Fonte: Brasil, 2019b

O Portfólio de Programas Estratégicos do Exército está alinhado com o Plano Estratégico do Exército, promovendo as ações para a “transformação” do Exército para a era do conhecimento.

Os Programas Estratégicos existem para incrementar as capacidades militares, tais como: pronta resposta estratégica, superioridade no enfrentamento, apoio a órgãos governamentais, comando e controle, sustentação logística, interoperabilidade, superioridade de informações e cibernética.

O portfólio promove desenvolvimento socioeconômico e científico-tecnológico, tornando o país mais forte e preparado para defender a soberania nacional.

O EB, na área de atuação do CMA, tem colaborado intensamente com a estratégia da dissuasão, mantendo o país afastado de disputas com o uso da força, apesar da existência de problemas na faixa de fronteira.

As principais ameaças estratégicas no contexto da Amazônia Ocidental estão ligadas a questões sociais e de meio ambiente, que têm levado a um processo de “securitização”, que é a intervenção do Estado com Forças Armadas para resolver os problemas.

A estratégia da dissuasão é muito importante para o Estado brasileiro, pois fortalece a estratégia da presença no sentido de confirmar a soberania nacional na imensa área geográfica da Amazônia brasileira.

O EB/CMA tem a credibilidade de possuir uma Força Terrestre que conhece, sabe operar e mantém o controle da Amazônia Ocidental brasileira.

De acordo com o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), os meios atualmente disponíveis no CMA possuem as capacidades necessárias para executar a estratégia de dissuasão (tropas de emprego geral). Com a finalidade de aumentar a capacidade de dissuasão, as forças estratégicas podem ser deslocadas para a região, aumentando consideravelmente o poder militar para manter a supremacia no domínio terrestre.

O esforço militar terrestre total do CMA é obtido somando as tropas de emprego geral do CMA com as forças estratégicas, os módulos especializados e meios mobilizáveis, ficando evidenciado o potencial de combate da F Ter que pode ser aplicado na Amazônia Ocidental.

Ao somar as tropas de emprego geral com as forças estratégicas, verifica-se acréscimo no número de brigadas, aumentando o poder da função de combate *manobra*. Além disso, ocorre o fortalecimento das funções de combate *fogos, proteção e inteligência*.

É importante destacar que a estratégia da dissuasão, por definição, tem limitações. Caso ela não atinja o efeito desejado, uma outra estratégia deverá ser aplicada, como, por exemplo, *ofensiva, defensiva, resistência, ação independente e projeção de poder*. Isso implica que a estratégia da dissuasão não deve ser um fim em si mesmo, mas uma forma de defesa para evitar um conflito maior. Logo, os meios de defesa do Estado não devem ficar restritos à estratégia da dissuasão, pois, em caso de necessidade, o Estado pode ser surpreendido, ficando em posição muito desfavorável para defender-se.

Será que as atuais CO de todas essas tropas reunidas, entretanto, atendem à estratégia da dissuasão, à luz das operações em multidomínio?

Considerando os estudos já realizados sobre as operações em multidomínio e as possibilidades reais de investimento do EB, conclui-se que é fundamental potencializar as seguintes capacidades: cibernética, apoio de fogo, inteligência, proteção (defesa antiaérea), operações especiais e comando e controle (interoperabilidade).

Por outro lado, quando se analisam as operações em multidomínio, espera-se que a Força Terrestre tenha os sistemas de armas para combater, atuar e vencer nos múltiplos domínios.

Domínio	Sistemas de armas	
Terra-terra	mísseis de cruzeiro, mísseis balísticos, drones armados e foguetes	Meios de guerra eletrônica para fogos não cinéticos
Terra-ar	mísseis antiaéreos	
Terra-mar	mísseis antinavio e drones armados	
Terra-espaço	mísseis antissatélite	

Quadro 3 – Sistemas de armas necessários para atuação nos diversos domínios
 Fonte: O autor

Para isso, é necessária uma capacidade de identificar alvos a longa distância, bem como integrar-se com as outras forças (interoperabilidade) para escolher a melhor forma de neutralizar o oponente. Os drones e os sistemas de satélites têm sido os meios que as Forças Armadas das grandes potências mundiais têm utilizado para proporcionar essas capacidades para suas forças de combate.

Destaca-se que são capacidades de cuja importância o EB já está ciente e que existem várias ações planejadas e algumas já em execução para dotar as OM com os sistemas de armas capazes de atuar nos diversos domínios. Assim, devem ser continuados e fortalecidos os seguintes programas estratégicos:

Programa estratégico	Domínio	Produtos
ASTROS 2020	Terrestre	MTC-300, Foguete SS-40G
Defesa antiaérea	Aéreo	RBS-70 e míssil de DAAe de média altura
Defesa cibernética	Todos os domínios	Produtos de defesa cibernética
LUCERNA	Todos os domínios	Veículos aéreos não tripulados
Amazônia Protegida	–	Infraestrutura de OM de fronteiras

Quadro 4 – Sistemas necessários para atuação nos diversos domínios
 Fonte: O autor

Nesse sentido, diante da pequena margem de investimentos, salvo um estudo mais detalhado, este autor considera que seria mais vantajoso priorizar os seguintes Prg EE:

Prg EE	Recomendações
ASTROS 2020	Após finalizar a contratação dos mísseis e foguetes SS-40G, fazer uma parceria com a MB para desenvolver uma versão do MTC-300 antinavio ou um novo projeto de míssil terrestre antinavio.
Defesa antiaérea	Fornecer os meios necessários para a DAAe ser capaz de atuar a baixa e média altura, conforme padronizado para as FA.
Defesa cibernética	Dotar a F Ter com os meios para atuar nos diversos domínios do campo de batalha.
LUCERNA	Priorizar meios de busca de alvos a longa distância por intermédio de VANT para as OM de inteligência e apoio de fogo de longo alcance.
Amazônia Protegida	Fornecer às OM de fronteira e do CMA a infraestrutura necessária para o seu pleno funcionamento.

Quadro 5 – Sistemas de armas necessários para atuação nos diversos domínios
Fonte: O autor

O Port Prg EE conseguirá atender a todos os desafios da guerra do futuro?

Certamente que não, mas caberá ao Estado brasileiro, por intermédio de sua capacidade industrial, ciência, recursos humanos e materiais, desenvolver meios que possibilitem prosseguir na contínua evolução da ciência e tecnologia, para promover o desenvolvimento nacional, inclusive a defesa.

Como priorizar as ações para a aquisição de capacidades ainda não existentes e os projetos de futuro?

É necessário definir critérios e prioridades de desenvolvimento e aquisição de sistemas de armas a fim de chegar a uma resposta mais coerente para cada situação.

Outro aspecto importante é que o estudo das operações em multidomínio vem acompanhando as evoluções tecnológicas da atualidade. Isso quer dizer que a robótica, sistemas autônomos, *big data*, manufatura avançada, incluindo impressão 3-D, inteligência artificial, armas de intensificação de energia vão estar presentes nos campos de batalha do futuro. Como essas tecnologias estão no estado da arte, muitas ainda em fase conceitual, será necessário um amadurecimento tecnológico para mostrar o que efetivamente poderá ser aproveitado de acordo com a realidade nacional. Quanto menor o amadurecimento tecnológico, maior o risco de investir e muitas vezes não alcançar um efeito desejado.

Propostas

É possível, agora, fazer uma reflexão sobre as possibilidades de aperfeiçoamentos da articulação de tropas do Comando Militar da Amazônia (CMA), à luz das operações em multidomínio.

Segundo os cenários utilizados nos planejamentos militares, o Brasil poderá ser forçado a empregar o seu poder militar terrestre em um contexto difuso, complexo, ambíguo e incerto.

Para simplificar o entendimento, foram elaboradas três linhas de ação (LA) para orientar os planejamentos de preparo para dotar ao EB de uma articulação de tropas no Comando Militar da Amazônia (CMA), capaz de executar a estratégia da dissuasão, segundo as operações em multidomínio em boas condições no futuro.

As LA foram elaboradas de forma empírica e intuitiva pelo autor e servem apenas para fazer uma abordagem sintética do assunto, cabendo estudos mais aprofundados para confirmar ou não os aspectos levantados.

Linha de Ação nº 1 – Adequação da estrutura organizacional, com o reacompletamento das grandes

unidades e reorganização interna do CMA, investindo na doutrina e educação, a fim de manter a F Ter preparada para uma rápida transformação, quando, em momento de crise, tiver que enfrentar uma grande ameaça e houver a possibilidade de agregar novas tecnologias de combate.

Ações propostas:

– Dotar as Bda Inf SI do CMA com os meios doutrinários previstos para uma Bda Inf padrão, tais como

- Completar as Bda Inf SI com três Btl Inf SI;
- Dotar o CMA de meios de artilharia divisionária e outras tropas que, normalmente, são subordinadas aos comandos no nível divisão de exército, corpo de exército e exército de campanha; e
- Melhorar a infraestrutura logística do CMA.

Critério	Vantagens	Desvantagens	Apreciação sintética
Uso de tecnologias	Facilidade de alocação dos meios.	Elevados custos de transformação e/ou transferência de U/GU. Aumento da defasagem tecnológica frente a países mais desenvolvidos.	Seriam realizados avanços na estrutura organizacional . Baixo impacto na estratégia da dissuasão, pois, para o oponente, já estaria como força contabilizada. Opção pragmática em uma perspectiva de recursos escassos para investimentos.
Poder de combate	Pequeno aumento do poder de combate mediante as melhorias realizadas.	Capacidade relativa menor frente a oponentes mais preparados.	
Contribuições	No campo militar, com a melhoria das condições.	–	
Probabilidade de execução e riscos	Elevada possibilidade de êxito na execução e baixo risco.		

Quadro 6 – Critérios avaliação de LA nº 1 para projetos de transformação do CMA

Fonte: O autor

um GAC de SI, uma Bia AAAe, uma Cia Com SI, um Esqd de Cav SI e um B Log SI;

Linha de Ação nº 2: Investimento e priorização de Prg EE

Ações propostas:

– Concentrar esforços no Ptf EE para que não sofra descontinuidade;

- Priorizar a “missilização” com destaque para aquisição de mísseis de cruzeiro, foguetes e mísseis de defesa antiaérea de baixa altura/curto alcance, média altura/alcance e grande altura/longo alcance;
- Desenvolver e adquirir sistemas de aeronaves remotamente pilotadas (SARP); e
- Fazer parceria com a MB para desenvolver a capacidade de mísseis antinavios e com a FAB para mísseis antiaéreos de média altura e médio alcance.

	Vantagens	Desvantagens	Apreciação sintética
Uso de tecnologia	Projetos, já definidos e estruturados, sendo necessários apenas alguns ajustes.	–	Possibilidade um salto de qualidade para a Força Terrestre. Há a necessidade de complementar o Portfólio de Programas Estratégicos a fim de contemplar outras necessidades do EB. Impacto significativo na estratégia da dissuasão.
Poder de combate	Aumento significativo do poder de combate.	–	
Contribuições	Evoluções no campo econômico, militar e científico-tecnológico.	–	
Probabilidade de execução e riscos	Boa possibilidade de execução e risco (admissível). Histórico de contingenciamento de recursos para defesa, podendo atrasar os programas ou até mesmo levar à necessidade de encerrá-los. Os projetos de desenvolvimento podem não atingir o produto desejável, devendo, se for o caso, ser encerrados.		

Quadro 7 – Critérios avaliação de LA nº 2 para projetos de redimensionamento/transformação do CMA
Fonte: O autor

Linha de Ação nº 3 – Investimento em projetos estratégicos para obtenção de capacidades do futuro, não existentes e não disponíveis atualmente.

Ações propostas:

- Unir os investimentos públicos e privados, pessoas e recursos humanos e materiais para otimizar o avanço da ciência brasileira em torno do poder militar;

- Reunir projetos em todo o país e desenvolver programas voltados ao poder militar terrestre nas áreas tecnológicas de robótica, sistemas autônomos, *big data*, manufatura avançada, incluindo impressão 3-D,

inteligência artificial, armas de intensificação de energia para dotar o Estado brasileiro de meios para fazer frente às ameaças difusas presentes e futuras; e

- Orientar a capacidade tecnológica nacional para aumentar o poder militar. Para isso, é necessário fortalecer a Política Nacional de Defesa, sensibilizando a nação brasileira da necessidade em investir em programas estratégicos para fortalecer o país contra ameaças externas. Tal ação pode ser executada com uma ampla comunicação estratégica do Ministério da Defesa e das três Forças Armadas, para fortalecer a Base Industrial de Defesa, em torno de uma estratégia nacional de reindustrialização do país.

	Vantagens	Desvantagens	Apreciação sintética
Uso de tecnologia	Diminuição da defasagem tecnológica frente a países mais desenvolvidos.	Necessidade de implantar um novo pacote de projetos voltados para o campo militar. Necessidade de grandes investimentos. Projetos não definidos e não estruturados	Evolução disruptiva de qualidade para o EB e para o Estado. Elevada contribuição para a execução da estratégia de dissuasão e de defesa do Estado. Há a necessidade de alterar consideravelmente o Portfólio de Programas Estratégicos a fim de contemplar novos SMEM com o largo uso de tecnologias, como robótica, sistemas autônomos, <i>big data</i> , manufatura avançada, incluindo impressão 3D, inteligência artificial, armas de intensificação de energia.
Poder de combate	Aumento exponencial do poder militar em caso de sucesso nos projetos.	Elevado gasto com C&T ligadas ao campo militar.	
Contribuições	Evoluções significativa no campo militar e científico-tecnológico. Necessidade de envolver o setor produtivo e a ciência nacional.	Possibilidade de agravar a situação econômica do país caso seja aplicado em uma conjuntura de fragilidade econômica.	
Probabilidade de execução e riscos	Necessidade de um judicioso gerenciamento de risco para atenuar a possibilidade de fracassos na execução dos projetos. Risco elevado. Pequena disponibilidade de meios inovadores da Base Industrial de Defesa nacional (BID).		

Quadro 8 – Critérios avaliação de LA nº 3 para projetos de redimensionamento/transformação do CMA
Fonte: O autor

Conclusão

A **linha de ação nº 1** é importante e necessária. Ela deve ser adotada, pois é a mais adequada a todos os cenários possíveis que o Brasil poderá enfrentar. Nesse

sentido, o CMA vem avançando para aumentar a sua infraestrutura militar terrestre com as seguintes ações que estão previstas no Plano Estratégico do Exército (PEEx) 2020-2023:


Transformação	Implantação
1º B Com SI em 1º Batalhão de Comunicações e Guerra Eletrônica de Selva	Companhia de Transporte do 8º Depósito de Suprimento
Núcleo do Centro Regional de inteligência dos Sinais	12º GAAAE SI
CFR/7º BIS em Btl Tipo III	12º Batalhão Logístico de Selva
17ª Ba Log SI em 17º B Log SI	Núcleo de Companhia de Inteligência Militar
Centro de Embarcações do Comando Militar da Amazônia em 12º Batalhão de Transporte de Selva	7º Batalhão de Polícia do Exército em Manaus/AM
12º Esqd C Mec em OM valor regimento	—

Quadro 9 – OM do CMA que serão transformadas e implantadas
Fonte: Dados PPEX 2020-2023

A linha de ação nº 2 – Investimento e priorização de Prg EE é a conduta que o EB vem adotando na condução dos seus programas estratégicos que estão ligados aos objetivos estratégicos da instituição, que têm por finalidade preparar a Força Terrestre para os desafios e ameaças do futuro.

A linha de ação nº 3 – Investimento em projetos estratégicos para obtenção de capacidades do futuro, não existentes e não disponíveis atualmente, é desejável, mas nem sempre possível. É preciso selecionar projetos com níveis de maturidade tecnológicos adequados para que sejam aplicados em investimentos viáveis no aspecto técnico e econômico. Para isso, é necessário um

judicioso acompanhamento das tendências de futuro, das descobertas da ciência, tecnologia e inovação e um oportuno investimento de recursos humanos e materiais.

Recomenda-se, portanto, que se adotem, de forma pragmática, as adequações na estrutura organizacional e se mantenham os investimentos nos Prg EE. Dentro das possibilidades, sejam feitos investimentos em projetos estratégicos para obtenção de capacidades do futuro, a fim de que o EB mantenha a sua capacidade de colaborar efetivamente na manutenção da soberania nacional e, desse modo, o CMA continue cumprindo a sua missão de defender a Amazônia Ocidental brasileira. 

Referências

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **EB70-MT 10.4XX – Capacidades, Atividades e Tarefas Operativas da Força Terrestre** (em elaboração). 2022a.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **Manual de Campanha EB20-C-07.001 – Catálogo de Capacidades do EB**. 2014

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **Manual de Campanha EB70-MC 10.365 – Grupo de Artilharia Antiaérea**. 2. ed., 2021b.

BRASIL. Exército. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. **Projeto Interdisciplinar** (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021a.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **EB20-MF-10.102 – Doutrina Militar Terrestre**. 1. ed., 2014b.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **Escritório de Projetos do Exército Brasileiro**. Disponível em: <<https://www.epex.eb.mil.br/>>. Acesso em: 6 jul 2022b.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **Manual de Fundamentos EB20-MF-3.106 – Estratégia**. p. 89, 2020a.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestre. **EB70-D-10.002 – Concepção de preparo e emprego da força terrestre**. 2019a.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. **Portfólio Estratégico do Exército. Instrumento para a Transformação do Exército**. 2019b.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **EB 10-P-01.007– Plano Estratégico do Exército 2020-2023**, 2020b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END)**. 2020c.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD51-M-04 – Doutrina Militar de Defesa**. 2. ed., 2007.

CIVIL, Casa. **Decreto nº 6.592, de 2 de outubro de 2008**. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6592.htm>. Acesso em: 6 jul 2022.

DELGADO, Sergio Iturriaga. **Operaciones multidominio**. Compitiendo por romper el stand off. v. 3, 2017.

JÚNIOR, Augusto W. M. Teixeira. **A dissuasão convencional, antiacesso e negação de área**: subsídios para uma estratégia brasileira. v. 21, n. 3, p. 11, 2021. Disponível em: <<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE>>, 2022.

JÚNIOR, Augusto W. M. Teixeira. **Postura Estratégica dos Estados Unidos e Uso da Força: Pivô Asiático**. Third Offset Strategy e Multi-Domain Battle. v. 9, nº 3, jun-ago, p. 9, 2018. Disponível em: <<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE>>, 2022.

MORAES, Carlos Henrique Arantes de. **A influência da estratégia da presença militar para a atual ocupação da faixa de fronteira da região amazônica brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.

PRATES, Wellington Costa. **Estratégia da dissuasão do Exército Brasileiro**: indicações e recomendações para o aperfeiçoamento da dissuasão extrarregional para a Amazônia no século XXI. Policy Paper (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração do Exército). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2021.

A questão dos refugiados venezuelanos no Brasil: uma ameaça à soberania nacional?

Orlando Mattos Sparta de Souza*

Introdução

Após a II Guerra Mundial (II GM), ocorreu grande esforço entre os Estados para a criação de uma organização cujo objetivo máximo era o de evitar novo conflito bélico e, conseqüentemente, promover a paz e o desenvolvimento mundial. Diante dessa perspectiva mais globalizada, 50 nações¹ se juntaram e criaram, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), que estabeleceu uma administração internacional para discutir problemas e encontrar soluções que beneficiem toda a humanidade. Em seu documento de origem, a Carta das Nações Unidas, pode-se ler a preocupação com os direitos do indivíduo:

[...] reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes de direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla. (ONU, 1945, p. 3)

No mesmo sentido, diante do deslocamento de milhões de refugiados que cruzaram as fronteiras internacionais para fugir das atrocidades dos combates da II GM, a ONU estabeleceu o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), agência responsável por desenvolver uma convenção internacio-

nal que garantisse a proteção aos refugiados (SOUZA, 2021). No ano de 2001, diante das crises humanitárias e intervenções militares ocorridas na década de 1990², a ONU estabeleceu o conceito de *responsabilidade de proteger* (R2P) a fim de regular as intervenções nos países que não respeitam os direitos humanos (ICISS³, 2001).

Com o final da Guerra Fria, no início dos anos de 1990, o processo de globalização ficou mais latente e passou a impactar diretamente nas decisões dos Estados. O fortalecimento de uma governança global legitimada pelo direito internacional comprometeu os princípios de autogovernança e de soberania das nações por meio dos tratados e convenções internacionais. A liberdade de ação que cada país possui para tratar de seus assuntos internos passou a ser vigiada por nova estrutura internacional que dá margem a intervenção externa caso haja quebra das regras estabelecidas ou mau gerenciamento pelos Estados de crises diversas, como a questão dos refugiados (ANGHIE, 2004; HARDT; NEGRI, 2001; ZAUM, 2007).

Segundo Kaufman (2008), o aumento migratório considerável pode ser visto como ameaça à segurança internacional tanto do ponto de vista da proteção aos refugiados quanto da soberania do Estado que os recebe. Ou, de acordo com Bali (2005), o grande fluxo de refugiados traz sérias ameaças à segurança interna dos Estados, das sociedades e dos indivíduos, pois considera que os refugiados trazem consigo a instabilidade do seu território, como agitações sociais e políticas, além

* TC Inf (AMAN/2000, EsAO/2009, ECEME/2018). Doutor em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos/ECEME (2021) e Pós-doutor em Defesa pela Universidade Complutense de Madrid (2022). Atualmente, é instrutor na ECEME.

de turbulências, podendo, por vezes, passar esses conflitos para o país anfitrião.

Nesse cenário mundial, o Brasil se viu diante de um novo desafio diante uma onda de venezuelanos⁴, que, diariamente, cruzam a fronteira brasileira em busca de acolhimento. Esse desafio é proteger os solicitantes de refúgio e os refugiados de acordo com as convenções internacionais e, ao mesmo tempo, garantir a segurança dos cidadãos brasileiros, tendo em vista que as cidades de Pacaraima/RR, porta de entrada dos refugiados venezuelanos, e de Boa Vista/RR, capital do Estado de Roraima, não apresentam infraestrutura de segurança pública, de moradia, de garantia de emprego ou de saúde pública suficientes para recepcionar os mais de 778.000 venezuelanos, juntamente com os seus habitantes (R4V, 2022; SOUZA, 2021).

Assim, este trabalho visa analisar se o acolhimento dado aos refugiados venezuelanos pelo Brasil pode ser alvo de uma intervenção internacional, tendo o seguinte questionamento: até que ponto o direito internacional dos refugiados pode interferir na soberania do Brasil?

O primeiro capítulo abará um breve estudo sobre soberania, governança e sua relação com o direito internacional, o qual pode ser incisivo quanto a intervenção externa. No segundo capítulo, o trabalho apresentará a questão da *responsabilidade de proteger* e a intervenção, visando estudar a utilização desse instituto pela comunidade internacional. O terceiro capítulo tratará das normas internacionais sobre refugiados e a suas recepções no regime interno, bem como leis nacionais sobre o assunto. O quarto capítulo apresentará breve situação dos refugiados em Roraima, bem como a nova lei de assistência humanitária. A conclusão refletirá a análise sobre a possibilidade ou não da ameaça à soberania brasileira frente ao acolhimento dos refugiados venezuelanos.

Soberania no cenário internacional

A partir de 1648, o Tratado de Vestfália transformou o Estado territorial em uma pedra basilar do sistema dos Estados modernos. Nesse aspecto, a ideia

moderna de soberania foi baseada nesses Estados territoriais, que tinham como premissa um poder centralizado com autoridade para legislar e fazer cumprir as suas leis no âmbito de seu território (MORGENTHAU, 2003). Na comunidade internacional, soberania é entendida como o reconhecimento da reivindicação de um Estado de exercer sua autoridade sobre um território claramente definido (WALKER, 1991).

Segundo Scholte (2005), porém, existem muitos debates sobre a governança exercida pela comunidade internacional no mundo globalizado, que dizem respeito à soberania do Estado. Um primeiro ponto de vista defende que a globalização privaria o Estado de exercer sua soberania na plenitude, diminuindo ou até mesmo extinguindo o seu poder decisório. No sentido oposto, outro entendimento é que o processo de globalização não atinge o Estado soberano, podendo ele, a qualquer momento, livrar-se das relações globais que porventura limitassem sua autonomia. Por último, em meio termo, existe a perspectiva de mudança do caráter do Estado para se adequar à globalização sem resultar em ameaça à sua soberania.

Para Morgenthau (2001), há redução da soberania quando se tem um sistema de direito internacional forte, eficiente e centralizado, que pode impor restrições legais aos Estados, mesmo que estes sejam soberanos o suficiente dentro de seu território. Por outro lado, a descentralização da ordem legal enfraquece o sistema internacional de duas maneiras: a primeira só atinge os Estados que consentiram que as normas internacionais fizessem parte de seu cabedal jurídico; e a segunda se refere à ambiguidade das normas e suas diversas condicionantes e reservas, que resulta em seu enfraquecimento e admitindo aos Estados amplo direito de liberdade.

Em contrapartida, Hardt e Negri (2001) afirmam que a soberania assumiu nova forma, com a presença de uma série de organismos nacionais e supranacionais, unidos por regra única e seguindo a mesma lógica de descentralização e desterritorialização do geral, administrando entidades híbridas, hierárquicas, flexíveis e realizando permutas por meio de estruturas de comando reguladoras.

Nesse aspecto, a soberania teve redução em sua importância, tendo em vista que as tomadas de decisão passaram a ser realizadas por um conglomerado de Estados-nação, organizações intergovernamentais, complexos regionais, organizações não governamentais e regimes e redes informais. Assim, o sistema passou a contar com novos canais para a interpretação do direito nacional e internacional por meio de decisões judiciais, novas legislações e ações executivas (KOH, 1997).

A ONU, como exemplo recente, reacendeu essa ordem jurídica internacional como órgão supranacional que tem a capacidade de definir novas normas efetivas em escala global. Esse papel jurídico desempenhado pela organização ressalta a decadência dos Estados-nação no contexto internacional. Apesar desse poder, a ONU reconhece a soberania dos Estados individuais e, portanto, concentra as noções do direito internacional baseando-se em pactos e tratados (HARDT; NEGRI, 2001).

O Estado, ao decidir seguir as normas internacionais, recebe o reconhecimento formal como membro da sociedade internacional e a possibilidade de dialogar com diversos atores para proteger seus interesses. Por outro lado, entretanto, se não seguir a norma firmada, está sujeito à punição. A mais invasiva forma de punição seria a intervenção, que se constitui na interferência de um Estado ou ator nos assuntos de outro Estado e que, muitas vezes, ocorre por razões humanitárias (HENDERSON, 2010).

De acordo com as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, dos tratados e regulamentos emitidos pelas administrações internacionais, pode-se identificar que a intervenção ocorre por propósitos sociais em que o indivíduo é visto como estando sob ameaça e sem o exercício de uma autoridade. Em casos como esses, são acionadas as missões de manutenção da paz e segurança e da proteção e promoção dos direitos humanos e da democracia (ZAUM, 2007).

Assim, a soberania não significa mais liberdade da interferência externa, controle territorial ou autonomia governamental, mas o engajamento em relações internacionais como membros de regimes internacionais, a fim de não ter diminuído seu *status* por meio da perda de reputação no cenário mundial (KOH, 1997).

Dessa maneira, os limites percebidos da soberania do Estado, bem como as motivações, os sucessos e os fracassos perante a adoção e o reconhecimento de intervenções humanitárias fizeram com que a comunidade internacional estudasse nova maneira de garantir a proteção humana caso o Estado não a garanta, criando, assim, o conceito da *responsabilidade de proteger* (DIAS, 2011), que será abordada a seguir.

Responsabilidade de proteger e as intervenções humanitárias

Além dos interesses geopolíticos e geoeconômicos, a linguagem do humanitarismo tem servido de base para justificar intervenções coercitivas de toda sorte por parte de entidades internacionais de maneira seletiva e arbitrária (ABDENUR; SOCHACZEWSKI, 2016). Um caso emblemático foi a Guerra de Kosovo, em 1999, quando a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) alegou questões morais e humanitárias para justificar as suas ações militares sobre a área em conflito, mesmo não tendo o consentimento do Conselho de Segurança da ONU (ICISS, 2001).

Em virtude da falta de normas, tratados ou convenções que regulem as intervenções humanitárias, a comunidade internacional passou a questionar a correlação entre o uso da força e a necessidade da proteção dos direitos humanos. Historicamente esse tipo de intervenção tem se mostrado necessária. O ex-secretário da ONU Kofi Annan solicitou a elaboração de um dispositivo para responder à violação dos direitos humanos que fosse de consenso comum. Como resposta, no ano de 2001, foi elaborada a doutrina da *responsabilidade de proteger* (R2P) (JUBILUT, 2007), a qual vem sendo o principal arcabouço normativo para intervenções em países considerados instáveis quanto a questão humanitária.

A doutrina da R2P é considerada a mais recente evolução para as questões de intervenção humanitária, porém vem sendo severamente criticada por conta da sua aplicação seletiva, levando a que alguns países questionem a politização dos problemas humanitários para o emprego do uso da força e, consequentemente,

na redução da soberania estatal (WHITTALL; REIS; DEUS, 2016; ABDENUR; SOCHACZEWSKI, 2016).

Diferentemente dos anos da Guerra Fria, quando a soberania de um Estado legitimava suas ações perante a ONU e impunha uma limitação das intervenções humanitárias por parte da comunidade internacional, atualmente a multipolaridade tem reduzido o poder individual do Estado e, conseqüentemente, seu poder soberano. Soma-se a esses aspectos o envolvimento de atores não estatais que corroboram a formulação de regras para a implementação do conceito da R2P (DIAS, 2011).

A ICISS (2001), na elaboração da R2P, preocupou-se em tratar da questão de soberania. Um primeiro aspecto (aspecto externo) diz respeito a aceitar a soberania de outros Estados na tomada de suas decisões; um segundo aspecto (aspecto interno) trata do respeito à dignidade e aos direitos básicos das pessoas, ou seja, garantir a soberania do indivíduo. De maneira geral, a ONU tem como princípio básico que a primeira responsabilidade de proteção é do Estado em que ocorre a crise, a fim de evitar interferência em sua soberania (respeitando o aspecto externo). Havendo, porém, o entendimento de que a soberania do indivíduo (aspecto interno) está sendo afetada, abrem-se as discussões sobre uma possível intervenção por propósitos humanitários.

Jubilut (2007) apresenta três benefícios que a R2P trouxe. Inicialmente, as ações de intervenção estariam vocacionadas para proteger indivíduos que tivessem seus direitos violados, e não a soberania dos Estados envolvidos. Outro apontamento é que a atuação da intervenção não seria somente para a solução de uma crise humanitária, mas também haveria ações preventivas para evitar esse tipo de crise e ações voltadas para o pós-conflito. E, por último, é que se eliminariam as discussões prévias sobre argumentos contrários à intervenção.

A nova concepção da R2P ficou, então, dividida em três novas visões: as ações preventivas, as ações propriamente ditas e as ações pós-conflito. As ações preventivas se resumem à responsabilidade de prevenir, ou seja, ações para evitar que a crise humanitária se instale em determinado Estado. Em segundo escopo,

a responsabilidade de reagir, havendo o ato da intervenção propriamente dita, de caráter militar, perante uma ofensa aos direitos humanos; e, por fim, a responsabilidade de reconstruir, com ações posteriores a uma crise humanitária a fim de evitar que ela volte a se instalar em determinado Estado (JUBILUT, 2007; ICISS, 2001).

Dessa forma, a R2P não é unanimidade entre os Estados e as discussões sobre sua implementação ainda persistem. O ponto-chave é evitar a manipulação do princípio da soberania já consolidado no Direito Internacional, mesmo diante de violações dos direitos humanos, ou seja, a não aceitação da substituição da soberania estatal pela soberania do indivíduo, pois, para muitos países, isso reflete o aumento de interferência externa em seus assuntos internos (JUBILUT, 2007; DIAS, 2011, p. 62).

Normas internacionais e nacionais sobre refugiados

A constante disputa entre os Estados em busca de benefícios no cenário mundial é regida por contratos, convenções e tratados, que podem ser bilaterais ou multilaterais. Esse espaço internacional em que essas normas tramitam é caracterizado por uma sociedade internacional constituída, basicamente, pela formação voluntária entre os Estados, e não por uma cooperação natural.

No ordenamento jurídico internacional, essa sociedade é composta por Estados independentes e soberanos, sem carecer de um poder supraestatal para coordenar suas ações, pois esse fator limitaria seus direitos. Assim, nos tratados internacionais, cada Estado precisa voluntariamente expressar seu consentimento em comprometer-se em seguir determinada norma do direito internacional (NASSER, 2006).

Esse fator reflete, por vezes, a redução da soberania em benefício dessa cooperação internacional, especialmente para os Estados com menor influência, que se tornam membros pelo simples fato de que sua assinatura lhes permitirá participar mais ativamente das relações internacionais ou ter mais força nas

negociações dentro das organizações internacionais (MELLO, 2000).

Internamente, os Estados seguem duas teorias quanto à execução do Direito Internacional: a *Teoria Dualista* – que sugere que o direito internacional e o direito interno são independentes e, para que o direito internacional valha, é necessário que seja transformado em uma norma de direito interna. E a *Teoria Monista* – que se divide em dois pensamentos: 1) a primazia de que o direito internacional age sobre o direito interno, 2) a primazia de que o direito interno prevalece perante o direito internacional (REZEK, 2011; MEDEIROS, 2015).

Nesse escopo, o principal tratado sobre refugiados foi criado pelo ACNUR, que elaborou a Convenção de 1951 e, mais tarde, a sua atualização, o Protocolo de 1967, que dizem respeito a direitos e deveres de refugiados e dos Estados contratantes (LOESCHER; BETTS; MILNER, 2008).

Essas convenções foram importantes dispositivos, pois os direitos do indivíduo eram convencionados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que cobria apenas os direitos das pessoas, sua dignidade e de ter um Estado como asilo. Em contrapartida, não cobria os deveres dos Estados em conceder e dar asilo às pessoas perseguidas (JUBILUT, 2007a).

No Brasil, desde 1977 e confirmado pela CF/1988, o Supremo Tribunal Federal julgou que o sistema legal do país utiliza o conceito dualista moderado para receber tratados internacionais, ou seja, leis internas e convenções internacionais não se comunicam. Sendo assim, há a necessidade de uma lei interna para receber e fazer valer um tratado internacional (BINENBOJM, 2000; MEDEIROS, 2015).

No contexto dos refugiados, o governo brasileiro assinou a Convenção de 1951 em 15 de julho de 1952. Em 15 de novembro de 1960, depositou a ratificação desse dispositivo com duas reservas: a primeira sobre o artigo 15, que trata do direito de associação; e a segunda sobre o artigo 17, que trata do emprego assalariado. Somente depois de oito anos, com o Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, a Convenção de 1951 foi recebida de acordo com a legislação brasileira. Ainda nesse decreto, o Brasil escolhe considerar

os “eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” como “eventos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951” (BRASIL, 1961).

Consequentemente, a Lei dos Refugiados não foi muito utilizada no Brasil por causa da limitação geográfica. Essa reserva foi rompida com o Decreto nº 98.602, de 29 de dezembro de 1989, que alterou para “eventos ocorridos na Europa e em outros lugares antes de 1º de janeiro de 1951” (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

Em 1972, com o Decreto nº 70.946, de 7 de agosto, o governo brasileiro aceitou o Protocolo de 1967, depositando-o em 7 de abril de 1972 (BRASIL, 1972). Somente em 1990, com o Decreto nº 99.757, de 29 de novembro, as reservas dos artigos 15 e 17 foram removidas e a Convenção de 1951 passou a ser integralmente cumprida (BRASIL, 1990).

Finalmente, com o suporte técnico do ACNUR, em 1997, foi elaborada a Lei nº 9.474, de 22 de julho (Lei 9.474/1997), que definiu a implementação pelo Brasil da Convenção de 1951, seguindo as diretrizes da Carta Magna brasileira (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

Segundo Souza (2021, p. 92), o alinhamento do tema sobre refugiados com a CF/1988 pode ser observado no artigo 1º, subseção III, que trata da “dignidade da pessoa humana”; no artigo 3º, subseção IV, que traz como objetivos a promoção do “bem-estar de todos, sem prejuízo de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”; no artigo 4º, subseção II, que tem como princípio a “prevalência dos direitos humanos”; e no artigo 5º, que traz a igualdade entre estrangeiros e brasileiros quando apresenta:

Artigo 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]. (BRASIL, 1988)

O primeiro aspecto da Lei 9.474/1997 foi a escolha do conceito de *refugiado*, que usa o conceito expandido, compilando as definições da Convenção de 1951, da

Convenção de 1969 sobre os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África e da Declaração de Cartagena de 1984 (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011). Assim, o artigo 1º da Lei 9.474/1997 traz o conceito de refugiado como prescreve a Convenção de 1951, acrescido de uma nova subseção, que diz que refugiado é qualquer indivíduo que, “devido a graves e generalizadas violações de direitos humanos, é forçado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (BRASIL, 1997).

No artigo 7º, a Lei 9.474/1997 trata sobre a entrada em território brasileiro, permitindo que qualquer indivíduo pode manifestar desejo de solicitar refúgio a qualquer autoridade de imigração a qualquer momento. O parágrafo 1º, inclusive, mostra a impossibilidade de deportação daqueles que solicitam refúgio, devido ao princípio de *non-refoulement*, que

proíbe os Estados de devolver um refugiado ou requerente de asilo a territórios onde haja risco de que sua vida ou liberdade seja ameaçada por questões de raça, religião, nacionalidade, filiação a um grupo social específico ou opinião política. (BETHLEHEM; LAUTERPACHT, 2003, p. 89)

Outra questão essencial, tratada pela Lei 9.474/1997, diz respeito aos seu artigo 8º, que considera que a entrada irregular não impedirá a possibilidade de estrangeiros solicitarem refúgio. Note-se que, seguido pelo artigo 10º, os procedimentos por entrada ilegal ou irregular serão suspensos até a conclusão da requisição de refugiado (JUBILUT, 2007a).

A Lei 9.474/1997, ainda, criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) sob a observância do Ministério da Justiça (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011), e seus poderes estão escritos no artigo 12º. Três deles são muito importantes: examinar o requerimento e declarar o reconhecimento, em primeira instância, do *status* de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias para uma assistência eficaz de proteção e apoio legal aos refugiados; e aprovar instruções normativas esclarecendo a execução da própria lei (BRASIL, 1997).

Em seus textos finais, a Lei 9.474/1997 afirma que a lei deve ser interpretada de acordo com a Declaração

Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e quaisquer disposições relevantes de um instrumento internacional de proteção dos direitos humanos.

Os venezuelanos e a crise humanitária no Brasil

O aumento substancial da entrada de venezuelanos em território brasileiro, a partir de 2016, tem influenciado as questões social e econômica do Estado de Roraima, sobretudo em suas duas principais cidades: Pacaraima, fronteira com a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén e principal porta de entrada de venezuelanos no Brasil; e Boa Vista, capital do estado e destino de muitos refugiados por ter melhor condições estruturais para receber maior número de pessoas.

Pelos dados do IBGE (2018) e de acordo com Souza *et al.* (2021), ambas as cidades sofrem com problemas de infraestrutura e dependem de aproximadamente 80% de recursos externos para complementar suas receitas, há falta de moradia, a saúde pública é precária e os leitos hospitalares não são suficientes para a população das cidades, a insegurança tem aumentado, as condições sanitárias são ruins e a taxa de desemprego ainda é um fator que preocupa os cidadãos locais.

Devido a esses fatores e ao aumento da população local pela chegada em massa dos venezuelanos, as cidades de Pacaraima e Boa Vista têm sofrido com a maximização dos problemas já existentes, o aumento da favelização e o surgimento de um sentimento xenofóbico (ONUBR, 2018; OLIVEIRA, 2018). Essa situação levou o governo federal a editar, em fevereiro de 2018, uma medida provisória (MP 820/2018) para dar base legal à realização do auxílio à crise humanitária instalada no Estado de Roraima, e dois decretos: o 9.285, que reconhece a situação de vulnerabilidade dos venezuelanos, e o 9.286, que cria um comitê para tratar do acolhimento dos vulneráveis (BRASIL, 2018b).

A medida provisória se converteu na Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, que, basicamente, diz respeito à assistência emergencial às pessoas em situação de vulnerabilidade motivada por crises humanitárias. Essa lei

reúne em um conselho diversos ministérios para ajudar a pensar soluções para os problemas enfrentados, além de prever o apoio ao indivíduo em situação de vulnerabilidade, como assistência social, saúde, proteção dos direitos humanos, moradia, oferecimento de atividades educacionais, segurança pública e infraestrutura.

Para o cumprimento das leis e decretos estabelecidos, o Ministério da Defesa instituiu duas operações: uma vocacionada ao apoio logístico aos venezuelanos – a Operação Acolhida – e outra preocupada com a segurança na fronteira brasileira – a Operação Controle.

A Operação Acolhida está sob a coordenação do Exército Brasileiro (EB) e conta com a participação de diversos ministérios e o apoio de diferentes organizações, sendo conduzida sob a égide de três eixos principais: o *ordenamento da fronteira* – que organiza a chegada dos venezuelanos desde a recepção até a regularização migratória; o *acolhimento dos refugiados* em 13 diferentes abrigos temporários – que dá ao venezuelano teto, alimento e acesso à saúde; e a *interiorização* – que visa desafogar o Estado de Roraima do aumento populacional, transportando os refugiados venezuelanos para outras cidades brasileiras (FRANCHI, 2019; SOUZA, 2021).

A Operação Controle está sob a coordenação da 1ª Brigada de Infantaria de Selva, sediada em Boa Vista, e tem como objetivo elevar a segurança da faixa de fronteira, intensificar o controle dos refugiados e direcioná-los aos centros de recepção, ajudando no processo de interiorização (FRANCHI, 2019; SOUZA, 2021).

Apesar de a Lei 9.474/97 ter muitos aspectos humanitários que projetam o Brasil para a vanguarda nos assuntos de refugiados (JUBILUT, 2007b), no caso do movimento migratório dos venezuelanos, o governo brasileiro, inicialmente, não os reconheceu como *refugiados*, pois o entendimento do CONARE era de que a migração tinha caráter econômico, e não humanitário (SOUZA, 2021).

Por conta desse fato, o Conselho Nacional de Migração (CNIg), seguindo o que foi realizado com os refugiados haitianos, emitiu uma resolução que permitia conceder aos venezuelanos um visto temporário de caráter humanitário. Essa resolução foi utilizada até ser

sancionada a nova Lei de Migração – Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei 13.445/2017), que abandona a ideia do antigo Estatuto do Estrangeiro, de que o estrangeiro é uma ameaça à segurança nacional, e estabelece direitos e deveres do migrante e dos estrangeiros visitantes. Apesar de esta nova lei não prejudicar a aplicação das normas do refugiado, consolidou o *princípio da assistência humanitária*, que foi utilizado como complemento da Lei 9.474/1997. Em contrapartida, os benefícios da lei fizeram aumentar ainda mais o fluxo de refugiados venezuelanos, colapsando os serviços públicos.

O artigo 14 da nova lei estabelece as condições para obter um visto temporário. Uma das hipóteses é a sua concessão para assistência humanitária. No parágrafo 3º do mesmo artigo, o conceito de visto temporário para assistência humanitária é expresso da seguinte maneira:

O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (BRASIL, 2017a)

A Lei 13.445/2017 serviu como uma segunda forma de proteção humanitária ao permitir a legalização da permanência do migrante venezuelano no Brasil e dar a ele a assistência necessária para que pudesse ter uma melhor condição de vida, mesmo em caráter temporário, até a mudança de entendimento do CONARE, em 2019, quando passou a reconhecer os venezuelanos como refugiados (SOUZA, 2021).

Conclusão

Como foi visto, o Estado soberano aos moldes do Tratado de Vestfália vem se modificando para poder se adaptar à globalização, dar ouvidos à voz da comunidade internacional e seguir as normas e princípios do direito internacional, que, atualmente, focam nos acontecimentos mundiais que possam afetar o indiví-

duo e os direitos humanos. A fim de preservar a dignidade da pessoa humana, a ONU estabeleceu projeto que permite à comunidade internacional discutir a intervenção em um Estado que porventura esteja negligenciando a proteção aos direitos humanos – a *responsabilidade de proteger*.

É nesse contexto que o Brasil, em 2016, começou a receber os refugiados venezuelanos que chegavam em massa por conta dos problemas socioeconômicos vividos em seu país de origem. Desse acolhimento, dois fatos levantados podiam ter sido considerados, pela comunidade internacional, uma afronta à proteção do indivíduo e plausível de uma intervenção:


1) o não reconhecimento do *status* de refugiado ao venezuelano pelo Estado brasileiro, transformando-os de vítimas humanitárias a migrantes irregulares, que estariam sujeitos a retornar à falta de perspectiva de seu país de origem ou a viver no Brasil irregularmente sem os direitos básicos para sobrevivência, como saúde, moradia, alimentação etc.;

2) crescente insatisfação da população brasileira nas cidades de Roraima, a partir do aumento desordenado de venezuelanos, que iniciou um processo de não aceitação do migrante por estes terem potencializado os problemas dos serviços públicos e de segurança pública.

A resposta do governo brasileiro a esses dois fatos foi rápida. Na primeira situação – a não concessão do *status* de refugiado –, o CNIg passou a conceder visto temporário de caráter humanitário para regularizar a permanência dos venezuelanos em território brasileiro e possibilitar a eles o acesso aos serviços públicos e, posteriormente, essa resolução serviu de inspiração para a nova Lei de Migração – Lei nº 13.445/2017 –, que consolidou o “visto humanitário”.

Os benefícios da nova lei resultaram no segundo fato – o aumento considerável e desordenado de refugiados nas cidades de Roraima. O caos obrigou o governo brasileiro a criar leis e estabelecer decretos de caráter emergencial, como forma de apoiar Roraima e evitar que suas cidades entrassem em colapso. Esses documentos declararam a vulnerabilidade do venezuelano e possibilitaram a criação e a execução da **Operação Acolhida** – de caráter humanitário e que ordenou a recepção dos venezuelanos na fronteira, deu-lhes abrigos provisórios, alimentação e saúde e possibilitou a sua transferência para outras cidades brasileiras – e a **Operação Controle** – de segurança da fronteira, que canalizou a entrada irregular do venezuelano para os postos de entrada estabelecidos pela Operação Acolhida.

Essas resoluções do governo frente ao novo desafio de recepção em massa de refugiados mostram para a comunidade internacional a competência do Brasil sobre o assunto e sua plena capacidade de adaptação e de resolução dos problemas internos sem a necessidade de intervenção externa, corroborando o entendimento da ONU de que o primeiro a promover a solução dos problemas internos é o próprio Estado, e assim assegurar sua soberania.

O Brasil está em uma posição relativamente tranquila em relação à questão dos refugiados venezuelanos e de não ter sua soberania ameaçada, sobretudo pelo princípio da *responsabilidade de proteger* (no seu caráter de responsabilidade de reagir), por todas as ações que tem feito até o presente momento, seguindo as convenções internacionais e seus tratados, criando leis que apoiam as pessoas que vivenciam crises humanitárias e tendo ações diretas dos seus ministérios para solucionar o grave problema dos refugiados venezuelanos. 

Referências

ABDENUR, Adriana Erthal; SOCHACZEWSKI, Monique. O Brasil como ator humanitário: mapeando sua relevância para o conflito sírio. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. Rio de Janeiro, 2016.

ANGHIE, Antony. **Imperialism, sovereignty and the making of international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BALI, Seta. Population Movements. In: WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: an introduction**. New York: Routledge, 2008. p. 468-482.

BETHLEHEM, Daniel; LAUTERPACHT, Elihu. The scope and content of the principle of non-refoulement: opinion. In FELLER, Erika; TURK, Volker; NICHOLSON, Frances (eds). **Refugee Protection in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p.87-181.

BINENBOJM, Gustavo. Monismo e dualismo no Brasil: uma dicotomia afinal irrelevante. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun 2017.

BRASIL. Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm. Acesso em: 15 jun 2018.

BRASIL. Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 ago 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm. Acesso em: 15 jun 2018.

BRASIL. Decreto nº 99.757, de 29 de novembro de 1990. Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99757.htm. Acesso em: 15 jun 2018.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a lei de migração. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 maio 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 15 jun 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em números 5ª edição**. 2020. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 8 nov 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em números 6ª edição**. 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 8 nov 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio em números 7ª edição**. 2022. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em: 8 nov 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 fev. 2018b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/medidaprovisoria-820-15-fevereiro-2018-786169-publicacaooriginal-154863-pe.html>. Acesso em: 23 jun 2018.

DIAS, Guilherme M. Responsibility to protect: new perspectives to an old dilemma. In: **International Law: contemporary issues and future developments**. [S. l.]: Sanford R. Silverburg, 2011.

EB. Operações em Roraima visam à coordenação e à segurança de venezuelanos que fogem da crise. **EB**, 15 de março 2018. Disponível em: http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/operacoes-em-roraima-visam-a-coordenacao-e-a-seguranca-de-venezuelanos-que-fogem-da-crise-humanitaria-. Acesso em: 23 jun 2018.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**. 2017. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-4.pdf>. Acesso em: 1º mar 2022.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Tradução de Berilo Vargas. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HENDERSON, Conway W. **Understanding international law**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.

KAUFMAN, Stuart J. Ethnic Conflict. In: WILLIAMS, Paul D. **Security Studies: an introduction**. New York: Routledge, 2008. p. 200-215.

IBGE. **Por cidades e estados**. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=14>. Acesso em: 16 jun 2018.

ICISS. **The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Ottawa: International Development Research Center, 2001.

JUBILUT, Liliana Lyra. **A legitimidade da não intervenção em face das resoluções do Conselho de Segurança da Organização da Nações Unidas**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007c.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007b. 240p.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O procedimento de concessão de refúgio no Brasil**. 2007a. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-nobrasil.pdf>. Acesso em: 3 jun 2018.

KOH, Harold Hongju. Why do nations obey international law? **The Yale Law Journal**, [S. l.], v. 106, p. 2599-2659, 1997.

LOESCHER, Gil; BETTS, Alexander; MILNER, James. **The United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR): the politics and practice of refugee protection into the twenty-first century**. New York: Routledge, 2008.

MEDEIROS, Fábio Andrade. Monismo e dualismo no direito internacional e a jurisprudência do supremo tribunal federal sobre a incorporação dos tratados de direitos humanos ao ordenamento jurídico nacional. In: **Direito Internacional dos Direitos Humanos III**. [S. l.]. 2015, p. 281-295.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 1. v., 2. ed., 2000.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre Nações: a luta pelo poder e pela paz**. Tradução de Oswaldo Biato da edição revisada por Kenneth W. Thompson. Brasília-DF: UnB, 2003. 1152 p.

NASSER, Salem Hikmat. Os limites do direito internacional face à política. **Cenário Internacional**, ano 8, v. 1, 2006, p. 70-81.

OLIVEIRA, Neidiana. Imigrantes venezuelanos transformam Praça Simón Bolívar em 'minifavela'. **RORAIMA em tempo**, 26 de março 2018. Disponível em: <http://roraimaemtempo.com/imigrantes-venezuelanos-transformam-praca-simon-bolivar-em-minifavela/>. Acesso em: 23 jun 2018.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 2 jul 2018.

ONUBR. Falta de serviços para atender venezuelanos em Roraima tem impacto ambiental. **ONUBR**, 12 de abril 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/falta-de-servicos-para-atender-venezuelanos-em-roraima-tem-impacto-ambiental/>. Acesso em: 23 jun 2018.

R4V. **Informe de migração venezuelana** – setembro de 2022. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/document/informe-de-migracao-venezuelana-setembro-2022>. Acesso em: 8 nov 2022.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **60 anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**. São Paulo, 2011.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SCHOLTE, Jan Aart. **Globalization**: a critical introduction. 2 ed. New York: Palgrave MacMillan, 2005.

SOUZA, Orlando Mattos Sparta de. **O aumento do fluxo de migrantes forçados no Brasil como desafio para a preservação da Defesa Nacional no século XXI**. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.

SOUZA, Orlando Mattos Sparta de; SPARTA, Danielle Moraes Bourguignon; ALVES, Leonardo de Andrade. Peacetime planning: the question of Venezuelan refugees in Brazil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 10, n. 20, p. 164-191, 2021.

WALKER, Robert B. J. State sovereignty and the articulation of political space/time. **Millennium – Journal of International Studies**, [S. l.], v. 19-20, n. 8, p. 444-461, 1991.

WHITTALL, Jonathan; REIS, Renata; DEUS, Susana de. O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergência. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. Rio de Janeiro, 2016.

ZAUM, Dominik. **The sovereignty paradox**: the norms and politics of international Statebuilding. New York: Oxford University Press, 2007.

Notas

¹ Atualmente conta com 193 Estados-membros.

² Somália em 1992-1993, Ruanda em 1994, Bósnia em 1995 e Kosovo em 1999.

³ International Commission on Intervention and State Sovereignty.

⁴ Desde 2015, há aumento nas solicitações de refúgio pelos venezuelanos. Em 2015 foram 822 e em 2019 chegou a 53.713 pedidos. Mesmo com o fechamento das fronteiras entre Brasil e Venezuela durante a pandemia da Covid-19, as solicitações de 2020 e 2021 foram altas, respectivamente, de 17.385 e 22.856 (BRASIL, 2020, 2021, 2022).

Uma percepção da migração de venezuelanos para o Brasil e seus reflexos no campo social para Boa Vista/RR

*Antônio Oliveira Carvalho Filho**

*Vítor Moreira Aguiar Gomes***

*Washington Rodrigues da Silva****

Introdução

A América do Sul vive um cenário de migração que chama a atenção. Trata-se da emigração de venezuelanos a partir de 2015, decorrente da maior crise da história da Venezuela, o que resultou no êxodo em massa para fugir dessa grave crise política, socioeconômica e ausência de cuidados no setor de saúde. Nesse contexto, o Brasil tem recebido milhares de refugiados venezuelanos, que, em sua grande maioria, adentram o território nacional pela fronteira com o Estado de Roraima em busca de melhores condições de vida ou mesmo para escapar da fome (GARCÍA; ABURTO, 2019; LIMA, 2018 *apud* ARRUDA-BARBO-SA; SALES; SOUZA, 2020).

A República Bolivariana da Venezuela está localizada na porção norte da América do Sul. É banhada pelo mar do Caribe a norte, faz fronteira com a Guiana a leste, Brasil a sul e Colômbia a oeste. Possui, segundo a Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), cerca de 15% de sua massa terrestre em áreas de parques nacionais. A Venezuela possui vastos campos de petróleo, gás natural, minério de ferro, ouro, bauxita e diamantes (OPEP, 2022).

Diante de tantas riquezas, sem uma análise mais profunda, pode parecer contraditória ou incoerente a existência de um processo de emigração massiva. No caso venezuelano, trata-se de uma combinação de falta de acesso a recursos básicos, elevada inflação e instabilidade política, especialmente a partir de 2015.

Vários países sul-americanos receberam massas de migrantes venezuelanos no período em pauta, com destaque para os fronteiros Colômbia e Brasil, além dos não lindeiros Equador, Argentina e Chile.

Sob a ótica brasileira, tem-se Boa Vista, a única capital estadual completamente localizada no hemisfério norte e a mais próxima da Venezuela. Além disso, é acessível pela rodovia BR-174, o que por si já é um facilitador. A capital roraimense tem o forte da sua economia relacionada ao setor de serviços, com significativa participação na renda gerada por funcionários públicos. Pelas razões apresentadas, Boa Vista foi uma das cidades que mais recebeu imigrantes, ocasionando impactos sociais.

* Maj Inf (AMAN/2004, EsAO/2013). Atualmente, é aluno da ECEME.

**Maj Art (AMAN/2004, EsAO/2013, CEP/2018). Foi instrutor na EsFCEx (2008-2010), na EsACosAAe (2019-2021) e na Escuela de las Armas/EDA (2016), no Exército Argentino. Atualmente, é aluno da ECEME.

***Maj Com (AMAN/2004, EsAO/2012, EsCom/2014, CIGE/2015). Foi instrutor no CPOR/R (2008-2011), na Escuela de las Armas/EDA (2016), no Exército Argentino e na EsCom (2018-2020). Mestre em Economia pela Universidade de Brasília/2018. Atualmente, é aluno da ECEME.

Considerações metodológicas

Quanto aos aspectos metodológicos, foi utilizada a pesquisa descritiva, com base em fontes bibliográficas e documentais. Para a busca e coleta de dados, utilizaram-se fontes secundárias, disponíveis na internet, em língua portuguesa e espanhola.

A delimitação temporal deste estudo é de 2010 a 2022, sendo comparados os aspectos sociais de Boa Vista/RR de 2010 a 2016 com 2017 a 2022, permitindo verificar as similitudes e diferenças vivenciadas na cidade.

O ano de 2016 foi tratado como divisor entre os períodos analisados. Foi nesse ano que houve o início do grande fluxo migratório venezuelano para o Brasil. Da mesma forma, em 2017 houve a mudança na legislação migratória brasileira, marcando o início do segundo período analisado.

Desenvolvimento

A situação venezuelana

Ao verificar a atual situação vivida naquele país, é possível que não se tenha a percepção exata de quanto a população venezuelana sofreu com a redução de sua qualidade de vida nos últimos anos. A Venezuela é possuidora de grandes riquezas naturais com elevado valor no mercado internacional. Sua comercialização ao longo do tempo permitiu a entrada de divisas que elevaram o poder de compra da população e, conseqüentemente, da sua qualidade de vida.

Franchi (2019, p. 3) destaca que a Venezuela “possui quase um quarto das reservas de petróleo do mundo, estimadas em 302 bilhões de barris, o que a torna a maior detentora das reservas conhecidas do mundo”. Tal abundância, segundo Franchi (2019, p. 4), permitiu que, a partir da década de 1970, o país passasse a

importar gêneros alimentícios, reduzindo progressivamente sua produção rural e sua indústria alimentícia como um todo.

A Venezuela apresenta forte dependência econômica do setor petrolífero. Cerca de 99% de suas exportações são relacionadas a esse campo (OPEP, 2022). Dessa forma, os impactos no mercado de hidrocarbonetos criam repercussões com grande intensidade no país.

A incapacidade de produção local de alimentos era compensada pelo elevado valor do petróleo. A partir da segunda década dos anos 2000, no entanto, ocorreu a queda do preço do petróleo no mercado internacional. Isso fez a Venezuela perder seu poder aquisitivo para importar produtos, o que a impossibilitou de suprir as demandas do consumo interno, criando-se, assim, a falta de gêneros básicos no comércio, que se caracteriza como um dos principais motivos para seus cidadãos saírem do país (FRANCHI, 2019, p. 4).

Além da indisponibilidade de alimentos, Álvarez (2018, p. 143) aponta mais três motivos relevantes para saída de venezuelanos do país: a falta de medicamentos; elevada inflação, que chegou a 13.000% em 2018; e a elevação da violência, com aumento significativo de homicídios, com 22.661 mortes estimadas em 2017, o que produz uma taxa de 92,29 para cada 100 mil habitantes, tornando a Venezuela o país sem guerra com a maior taxa de homicídios do mundo naquele ano.

A crise social vivenciada na Venezuela, segundo Franchi (2019), decorreu da ampliação da insegurança interna, aumento de assassinatos, surgimento de grupos de autodefesa, sucessivas crises econômicas e políticas, além da falta de alimentos e remédios, o que contribuiu para a crescente saída de cidadãos do país.

A situação de miséria na Venezuela chama a atenção por se encontrar em valores elevadíssimos. A **figura 1** mostra os níveis de pobreza do país. Pode-se observar que, em 2021, 94% da população viviam em situação de pobreza e 77% desse total viviam em situação de pobreza extrema. Tais dados permitem ter uma visão panorâmica da situação social venezuelana.

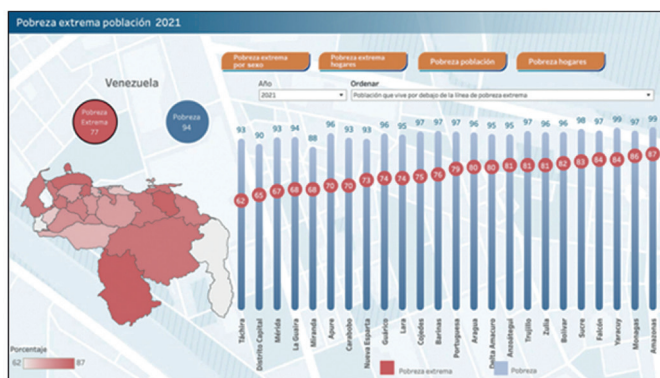


Figura 1 – Percentual da população venezuelana em situação de pobreza extrema em 2021
Fonte: IIES, 2021

Diante de números tão alarmantes, é razoável perceber a existência de suficientes fatores de repulsão no país para iniciar a migração em massa vivida pelos venezuelanos.

Um movimento migratório sem precedentes

Ao analisar os dados dos relatórios do Ministério da Justiça intitulados “Refúgio em Números”, pode-se verificar como mudou o perfil de imigrantes no Brasil. Entre 2010 e março de 2016, houve 1.629 solicitações realizadas por venezuelanos para reconhecimento da condição de refugiado (BRASIL, 2016), como pode ser constatado no **gráfico 1**.

Os solicitantes venezuelanos representavam uma média de pouco mais de 320 pedidos por ano. Nesse período, a maior parcela de solicitações era de haitianos, sobretudo pela existência da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), que contava com grande efetivo de tropas brasileiras, além do comando da missão, criando um fator de atratividade para os haitianos.

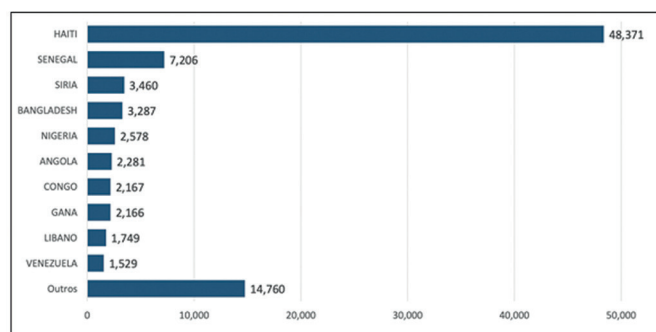


Gráfico 1 – Solicitações de refúgio entre 2010 e 20 de março de 2016
Fonte: BRASIL, 2016

Em 2016, houve o início do forte movimento migratório de venezuelanos para o Brasil, com o número de solicitações de refúgio saltando para 3.375, o que representa mais do que o dobro dos cinco anos anteriores somados (BRASIL, 2017). Como consequência desse avanço repentino, o Conselho Nacional de Imigração aprovou a Resolução Normativa nº 126, de 2 de março de 2017, que trata da

concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço, com o objetivo de estabelecer políticas migratórias que garantam o respeito integral aos direitos humanos dos migrantes e seu pleno acesso à justiça, à educação e à saúde. (BRASIL, 2017)

Nas edições posteriores do “Refúgio em Números”, pode-se facilmente identificar o crescimento das solicitações venezuelanas, que saltaram para 173.500 pedidos de reconhecimento da condição de refugiados no Brasil entre os anos de 2017 e 2021 (BRASIL, 2018; BRASIL, 2019; SILVA *et al.*, 2020; SILVA *et al.*, 2021; JUNGER *et al.*, 2022) e pode ser observado no **gráfico 2**.

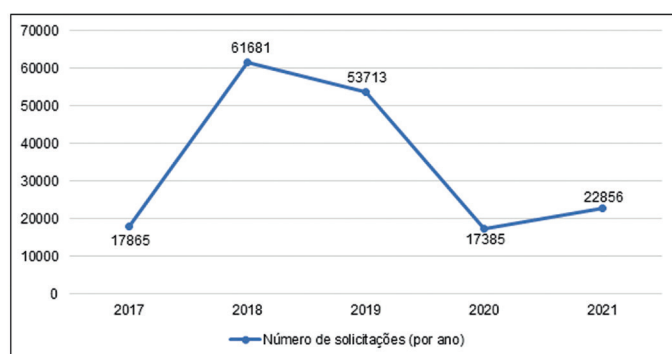


Gráfico 2 – Número de venezuelanos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil entre 2017 e 2021
Fonte: BRASIL, 2018; BRASIL, 2019; SILVA *et al.*, 2020; SILVA *et al.*, 2021; JUNGER *et al.*, 2022 (tabulado pelos autores)

Significativa parcela dos solicitantes de refúgio buscaram residir ou foram direcionados para as variadas regiões e estados do Brasil. Isso pode ser confirmado por dados da Casa Civil, que indicam que, “desde abril de 2018, mais de 80 mil venezuelanos foram interiorizados para 858 municípios brasileiros” (BRASIL, 2022). Tal processo de interiorização foi viabilizado pela ação governamental denominada Operação Acolhida.

O que atualmente aparenta ser uma situação controlada pode não refletir os impactos que Boa Vista enfrentou com fluxo tão elevado de migrantes. A proximidade geográfica da capital roraimense em relação à Venezuela é aspecto relevante e certamente influenciou na decisão dos migrantes sobre qual destino escolher para começar uma nova vida.

Em 2017, antes da ativação da Operação Acolhida, a cidade de Boa Vista deparou-se com a chegada massiva de venezuelanos, excedendo significativamente sua capacidade. Problemas sociais rapidamente vieram à tona: serviços, como atendimentos médico-hospitalares, foram sobrecarregados; praças passaram a abrigar pessoas sem teto e o aumento de situações de vulnerabilidade social tornaram-se comuns.

Perfil sociodemográfico de Boa Vista/RR

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo de 2010, Boa Vista contava com população de 284.313 habitantes (IBGE,

2022a). Dentre as capitais brasileiras, foi a que obteve a maior taxa de crescimento demográfico entre 2018 e 2019 (6,35%), o que descortina os notórios efeitos da crise migratória venezuelana na cidade (IBGE, 2019).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) apontou que Boa Vista possuía população estimada de 375.400 em 2018. Esse número saltou para 399.200 no ano seguinte, representando aumento de 6,34%, ou cerca de 24.000 novos moradores na cidade (IBGE, 2019). Considerando a série histórica, entre 2017 e 2021, a população estimada em 332.020 habitantes em 2017 (IBGE, 2017) aumentou para 436.591 em 2021, com crescimento populacional de 31,5% em apenas quatro anos (IBGE, 2022a).

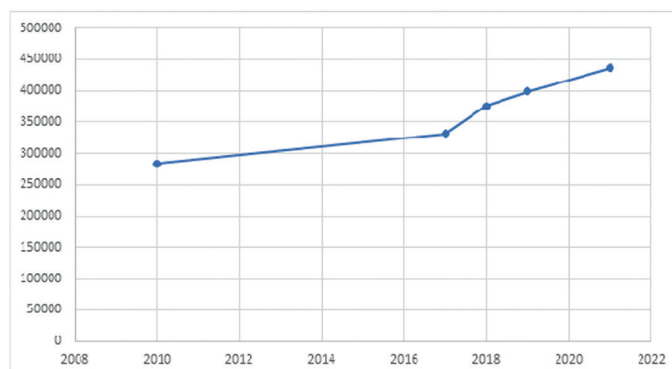


Gráfico 3 – População estimada de Boa Vista/RR entre 2010 e 2021
Fonte: IBGE, 2017; IBGE, 2019, IBGE, 2022a (organizado pelos autores)

Ao comparar a população inicial e final no período apresentado no **gráfico 3**, verifica-se no município um aumento demográfico de quase 80%. Sem dúvida, tal valor é muito elevado para qualquer cidade em pouco mais de uma década apenas. Assim, o repentino crescimento demográfico ocasionado pela chegada de imigrantes venezuelanos gerou impactos substanciais em diferentes setores da capital roraimense, com maior destaque para o setor de saúde.

A onda migratória que atingiu a cidade de Boa Vista provocou a saturação do atendimento ambulatorial e hospitalar, acarretando escassez de leitos, medicamentos e outros insumos hospitalares. Com efeito, o governo de Roraima decretou estado de calamidade na

saúde pública na capital e no município fronteiro de Pacaraima (RORAIMA, 2019).

Cabe salientar que o sistema de saúde de Roraima apresentava deficiências significativas mesmo antes do movimento migratório recente, como pode ser constatado no relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 021.329/2013-3. Nesse relatório, são apresentadas fragilidades no sistema de saúde local em 2013 (BRASIL, 2013). Assim sendo, a situação, que já era complexa, foi agravada com o incremento dos atendimentos aos imigrantes.

Adicionalmente, houve o ressurgimento de casos de doenças infectocontagiosas até então erradicadas no país, como o sarampo, além de outros problemas sanitários associados ao estado de desnutrição de milhares de crianças venezuelanas que chegaram à Boa Vista.

No período de 2017 a 2019, houve um aumento da taxa de mortalidade infantil na capital de Roraima (IBGE, 2020), conforme pode ser constatado no **gráfico 4**. Tal aspecto criou, inicialmente, a percepção de que haveria uma correlação com a chegada dos imigrantes venezuelanos à cidade, uma vez que a já apresentada sobrecarga da capacidade de atendimentos médico-hospitalares estava em curso.

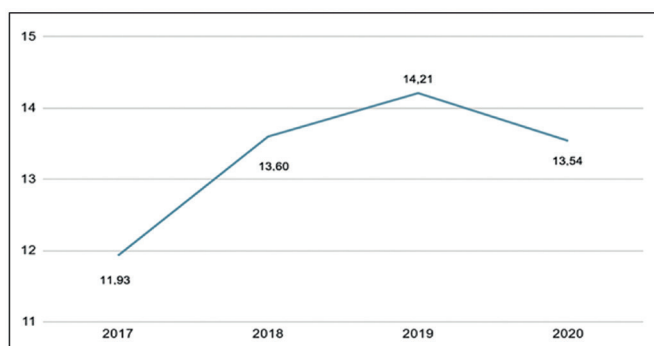


Gráfico 4 – Taxa de mortalidade em Boa Vista (óbitos por mil nascidos vivos)
Fonte: IBGE, 2020.

Ao analisar a série histórica da taxa de mortalidade infantil a partir de 2010, no entanto, pôde-se verificar um movimento cíclico de elevação seguido de redução, mantendo a mediana relativamente constante e

girando próximo aos 13 óbitos por 1.000 nascimentos, conforme o **gráfico 5**, onde os valores em azul representam a taxa de mortalidade infantil no ano e em vermelho a mediana. Diante de tal constatação, a ideia inicial foi refutada, pois, apesar de haver uma leve tendência de subida, a mediana ainda se encontra em valores próximos aos existentes antes de 2017.

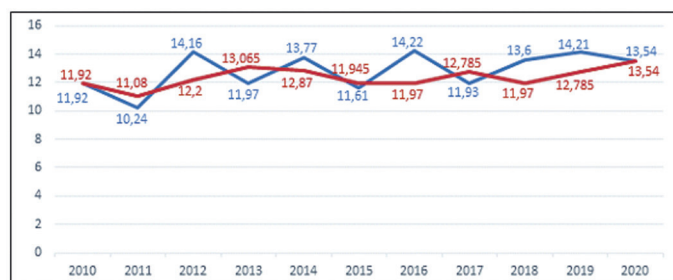


Gráfico 5 – Mortalidade e mediana entre 2010 e 2020 de Boa Vista (óbitos por 1.000 nascidos vivos)
Fonte: IBGE, 2020

Cabe ressaltar os impactos decorrentes da pandemia de COVID-19. O crescimento exponencial de casos, em especial entre os anos de 2020 e 2021, gerou uma sobrecarga ainda maior sobre o serviço de saúde de Boa Vista, figurando como mais um desafio diante do ingresso contínuo de imigrantes venezuelanos na capital roraimense.

Outro aspecto impactado em grande medida pela onda migratória foi o aumento do número de pessoas em situação de vulnerabilidade, com destaque para crianças, idosos e famílias monoparentais (SILVA, 2022).

Ademais, o movimento migratório em direção à Boa Vista impactou o mercado laboral, impulsionando o aumento do número de desempregados, desalentados e de trabalhadores informais na capital. Segundo o IBGE (2019) *apud* DAPP-FGV (2020, p. 64), a taxa de desocupação em Roraima acompanhou os índices regional e nacional entre 2012 e 2015. Essa informação é relevante, pois a População Economicamente Ativa (PEA) do estado está concentrada na capital.

A taxa de desocupação em Roraima manteve-se abaixo da regional e da nacional em 2016, seguindo com crescente aumento a partir de 2017, chegando a superá-las em 2018, como pode ser visto no **gráfico 6**.

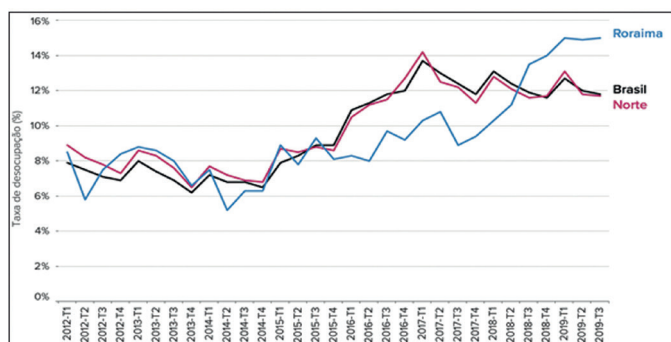


Gráfico 6 – Taxa de desocupação (%), Brasil, Região Norte e Roraima, 2012-T1 a 2019-T3

Fonte: IBGE, 2019 *apud* DAPP-FGV, 2020

Nesse ínterim, a taxa de desocupação de 10,5% no 1º trimestre de 2018 saltou para 19,0% no 3º trimestre de 2020 (IBGE, 2022b). Além disso, houve expressivo aumento do trabalho informal relacionado à dificuldade inicialmente enfrentada pelo imigrante para regularizar sua permanência no país e para revalidar diplomas e certificados profissionais, condição *sine qua non* para a obtenção de uma vaga de emprego com carteira assinada que seja compatível com o grau de qualificação do imigrante.

O nível de desocupação em Roraima continuou crescente até atingir seu ápice no terceiro trimestre de 2020, seguido de acentuada redução até o segundo trimestre de 2022, como pode ser visto no **gráfico 7**.

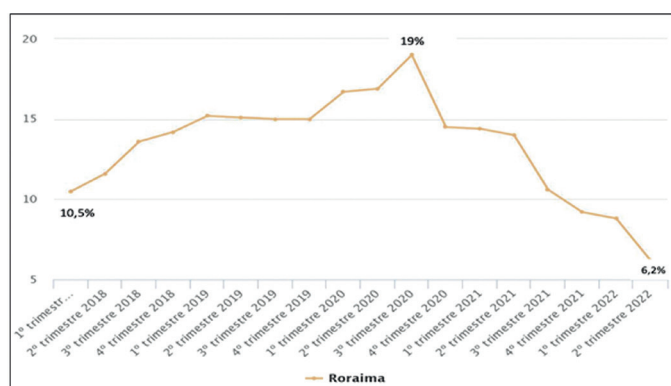


Gráfico 7 – Taxa de desocupação (PNAD contínua trimestral – Roraima)

Fonte: IBGE, 2022b

Do exposto, infere-se que a melhoria na situação de empregabilidade de Roraima coincide com o período de implementação da política de interiorização,

capacitação e geração de empregos no escopo da Operação Acolhida.

Considerações finais

Com base nos aspectos e dados apresentados, é possível constatar que a crise humanitária que acomete a Venezuela e o consequente incremento do fluxo dos seus nacionais que adentram o território brasileiro é um desafio para o Brasil, para o Estado de Roraima e, em particular, para a cidade de Boa Vista.

Pode-se inferir que, em razão da proximidade e facilidade de acesso dos venezuelanos que buscam refúgio e novas oportunidades de vida, a capital roraimense vem sendo fortemente impactada, notadamente na expressão psicossocial.

Também se pode concluir que Boa Vista não possuía capacidade para receber um fluxo migratório de tamanha proporção, criando impactos significativos decorrentes dessa dinâmica migratória, a saber: na demografia, aumento populacional repentino; na saúde, saturação da capacidade de atendimentos nas unidades de saúde e elevação dos índices de doenças infectocontagiosas; na habitação e condições de vida, aumento do número de pessoas em situação de vulnerabilidade; no mercado laboral, aumento dos índices de desemprego; entre outros.


A principal consequência percebida em decorrência do repentino fluxo migratório foi a sobrecarga na capacidade dos governos municipal e estadual em manter os serviços disponíveis em Boa Vista. Por essa razão, foi necessária a atuação do Estado brasileiro, consubstanciada na Operação Acolhida, com reflexos positivos no campo social.

A referida operação permitiu a reorganização da capital de Roraima, por meio da criação de abrigos temporários e da prestação de serviços, que vão desde a realização de triagem, passando pela emissão de documentos, regularização da situação migratória junto à Polícia Federal e prestação de assistência alimentar, médica, odontológica e vacinação. Além disso, por meio da operação, foi criado um canal entre possíveis

empregadores e os imigrantes, favorecendo a interiorização voluntária com o transporte para locais onde há oferta de emprego.

Outrossim, a partir de 2020, a abertura de novos postos de trabalho em Boa Vista, concomitante com a interiorização da força de trabalho de imigrantes venezuelanos para outras localidades pela Operação Acolhida, contribuiu para a contínua redução da taxa de desocupação, atingindo 6,2% no 2º trimestre de 2022.

Por fim, o êxito alcançado pela Operação Acolhida foi resultante do trabalho interagências, capitaneado

pelo governo federal, sob coordenação da Casa Civil em uma ação interministerial envolvendo Defesa, Saúde, Justiça, entre outros. Somam-se aos já citados órgãos, os demais entes federativos e relevantes organismos internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), além de diversas organizações não governamentais (ONG). Dessarte, a sinergia de esforços desses atores tem se refletido na reversão do panorama social caótico que se instaurou em Boa Vista, evidenciando a eficácia da resposta à problemática tratada neste estudo. 

Referências

ÁLVAREZ, Juan Fernando. Apuntes para identificar causas y características de la migración de venezolanos a Colombia. **Migrações Venezuelanas**, p. 141-145. Unicamp: 2018. Disponível em: < https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_venezuelanas/migracoes_venezuelanas.pdf >. Acesso em: 19 jun 2022.

ARRUDA-BARBOSA, Loeste de; SALES, Alberone Ferreira Gondim; SOUZA, Iara Leão Luna de. **Reflexos da imigração venezuelana na assistência em saúde no maior hospital de Roraima**: análise qualitativa. Saúde e Sociedade. 2020, vol. 29, n. 2, e190730. Disponível em: < <https://old.scielo.br/pdf/sausoc/v29n2/1984-0470-sausoc-29-02-e190730.pdf> >. Acesso em: 30 set 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Interiorização**. Publicado em 29 nov 2021. Atualizado em 16 ago 2022. Disponível em: < https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/copy_of_base-legal-1/interiorizacao >. Acesso em: 14 set 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Sistema de refúgio brasileiro: Desafios e perspectivas. **Refúgio em números 1ª edição**. CONARE. Brasília: 2016. Disponível em: < https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-1e.pdf >. Acesso em: 17 nov 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em números 2ª edição**. Brasília: 2017. Disponível em: < https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-2e.pdf >. Acesso em: 17 nov 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Refúgio em números 3ª edição**. Brasília: 2018. Disponível em: < https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-3e.pdf >. Acesso em: 19 jun 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em números 4ª edição**. Brasília: 2019. Disponível em: < https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-4e.pdf >. Acesso em: 19 jun 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União: **Saúde pública em Roraima enfrenta dificuldades “acentuadas”, aponta TCU**. Brasília, DF, 9 out 2013. Disponível em: < <https://tcu.jusbrasil.com.br/noticias/111988884/saude-publica-em-roraima-enfrenta-dificuldades-acentuadas-aponta-tcu> >. Acesso em: 18 set 2022.

DAPP, FGV. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano**: evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: < https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/02/FGV-DAPP-2020-A-economia-de-Roraima-e-o-fluxo-venezuelano_compressed.pdf >. Acesso em: 22 nov 2022.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida: a atuação das Forças Armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, v. 1, p. 1-13, jan 2019. Disponível em: < <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Franchi-operacao-acolhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-1.pdf> >. Acesso em: 6 jun 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017**. Agência IBGE Notícias. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017> >. Acesso em: 17 nov 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019**. Agência IBGE Notícias. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019> >. Acesso em: 17 nov 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades e Estados. **Boa Vista: Taxa de Mortalidade Infantil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr/boa-vista.html> >. Acesso em: 29 set 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama: Boa Vista/RR**. Rio de Janeiro: 2022a. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/boa-vista/panorama> >. Acesso em: 17 nov 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desemprego tem queda em 22 Estados no 2º trimestre de 2022**. Agência IBGE Notícias. Rio de Janeiro: IBGE, 2022b. Editoria: Estatísticas Sociais – Caio Belandi. 12 ago 2022. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34643-desemprego-tem-queda-em-22-estados-no-2-trimestre-de-2022> >. Acesso em: 29 set 2022.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (IIES). **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2021**: indicadores sociales. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas: 2021. Disponível em: < <https://insoencovi.ucab.edu.ve/> >. Acesso em: 16 jun 2022.

JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. **Refúgio em Números 7ª Edição**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022. Disponível em: < <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/RefugioemNumeros.pdf> >. Acesso em: 20 jun 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO (OPEP). **Venezuela facts and figures**. Viena, 2022. Disponível em: < https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/171.htm >. Acesso em: 6 jun 2022.

RORAIMA. Decreto nº 26.577-E, de 24 de fevereiro de 2019. **Decreta estado de calamidade na Saúde Pública do Estado de Roraima, em face da crise humanitária e violência na Venezuela impactando o serviço de saúde nos hospitais do Estado localizados nos municípios de Pacaraima e Boa Vista**. Diário Oficial do Estado de Roraima, Boa Vista, ed. 3425, p. 2, 25 fev 2019. Disponível em: < https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos_Estaduais/2019/26.577-e.pdf >. Acesso em: 30 set 2022.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. **Refúgio em Números 5ª Edição**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: < <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros> >.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Refúgio em Números 6ª Edição**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: < <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros> >. Acesso em: 20 jun 2022.

SILVA, João Carlos Jarochinski. **O ACNUR antes e depois da Operação Acolhida**: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR; 1. ed. Brasília: 2022. Disponível em: < https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/06/ACNUR-Brasil-Antes_e_depois_da_Operacao_Acolhida-1.pdf >. Acesso em: 20 set 2022.



Biblioteca do Exército
Tradição e qualidade em publicações

A Biblioteca do Exército (BIBLIEx) – Casa do Barão de Loreto é uma centenária instituição cultural do Exército Brasileiro que contribui para o provimento, a edição e a difusão de meios bibliográficos necessários ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da cultura profissional-militar e geral.

SEJA NOSSO ASSINANTE

e receba em sua residência nossos
livros publicados.



Praça Duque de Caxias, 25
Palácio Duque de Caxias - Ala Marcílio Dias – 3º andar
Centro – CEP 20221-260 – Rio de Janeiro – RJ



Tel.: (21) 2519-5707

Acesse >>> www.bibliex.eb.mil.br

Agora, você tem mais facilidade em suas mãos.

Acesse. Simule. Contrate.

Sujeito a alteração sem aviso prévio.
Consulte as normas e condições vigentes.



Correção pela
TR, pelo **IPCA**
ou juros
Prefixados

Juros ainda
menores

#fiqueemcasa



www.poupex.com.br

0800 61 3040



Biblioteca do Exército

Tradição e qualidade em publicações

www.bibliex.eb.mil.br



ISSN 0011-7641



12023