



PADECEME



A ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NO CONTEXTO DA SEGURANÇA INTEGRADA

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
(ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO)
v. 11 N. 20 - 01/2018

PADECEME

02/2018
Rio de Janeiro



ISSN 1677-1885

PADECEME	Rio de Janeiro	v. 12	n. 21	p. 01-123	02/2018
----------	----------------	-------	-------	-----------	---------

© 2015 PADECEME

A PADECEME é uma publicação semestral da Divisão de Doutrina da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos, baseada na política de acesso livre à informação.

Endereço e Contato

Praça General Tibúrcio, 125, Praia Vermelha, Rio de Janeiro/RJ, Brasil. - CEP: 22290-270.

Tel: (21) 3873-3825 / Fax: (21) 2275-5895

e-mail: padeceme@eceme.eb.mil.br

Os textos publicados não refletem, necessariamente, a opinião da ECEME ou do Exército Brasileiro.

Comandante da ECEME

Gen Div EDSON **DIEHL** RIPOLI

Editor

Ten Cel Art JOÃO RICARDO DA CUNHA **CROCE** LOPES

Comissão Editorial

Cel Art **LAURO** FERREIRA DA SILVA JÚNIOR

Cel ONA-Espanha JESÚS ÁNGEL **PADIN** LEIRACHA

Ten Cel ENG EDUARDO HENRIQUE DA SILVA **BASTOS**

Ten Cel Art JOÃO RICARDO DA CUNHA **CROCE** LOPES

Ten Cel MB CÉSAR **JACKSON** SILVA SOUSA

Ten Cel INF **GIAN** DERMÁRIO DA SILVA

Ten Cel COM RONALDO ANDRÉ **FURTADO**

Maj ONA-EUA JAMES HAROLD **ISAKSON**

Diagramador e Designer Gráfico

Ten Cel Art JOÃO RICARDO DA CUNHA **CROCE** LOPES

Propriedade Intelectual

Todo o conteúdo do periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons do tipo atribuição BY-NC-SA 4.0.

Editoração

Divisão de Doutrina da ECEME.

Impressão

Seção de Editoração Eletrônica - SEDEL.

Design gráfico da capa

Divisão de Doutrina da ECEME.

Foto da capa

Montagem com Fotos de: eb.mil.br

Tiragem

400 exemplares (Distribuição Gratuita)

Disponível também em: <www.eceme.eb.mil.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP):

P123 PADECEME. — N. 01- . — Rio de Janeiro: ECEME,
2002- . v. : il.; 23 cm.

Semestral

Publicada dos n.1-14 com o título PADECEME entre
os anos de 2002 e 2007, volta a ser publicada com o
mesmo título em 2015, dando sequência a sua numeração.
ISSN : 1677-1885

1.DOUTRINA MILITAR. 2. DEFESA. I. Escola de
Comando e Estado-Maior do Exército (Brasil).

CDD 355

Editorial

ESTIMADOS LEITORES,

AO LONGO DA HISTÓRIA DO BRASIL, O EXÉRCITO BRASILEIRO FOI EMPREGADO, POR DIVERSAS VEZES, EM TAREFAS DIFERENTES DAQUELA PRECÍPUA DE UMA FORÇA ARMADA, A DEFESA DA PÁTRIA CONTRA UMA AGRESSÃO EXTERNA. SEGUINDO O PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE E A DIRETRIZ DO COMANDANTE DO EXÉRCITO - LEGALIDADE, ESTABILIDADE E LEGITIMIDADE - VEMOS A FORÇA TERRESTRE CADA VEZ MAIS SENDO EMPREGADO NAS OPERAÇÕES DE COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO COM AGÊNCIAS (OCCA).

ALINHADO COM O TEMA GERAL TRATADO NA EDIÇÃO ANTERIOR, NO QUAL ABORDAMOS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA E DEFESA, AGORA DESCEREMOS PARA OS NÍVEIS OPERACIONAL E TÁTICO, ABORDANDO ASPECTOS DAS OCCA NO CONTEXTO DA SEGURANÇA INTEGRADA.

OS ARTIGOS AQUI PUBLICADOS FORAM ELABORADOS EM 2017 POR GRUPOS DE TRABALHO FORMADOS POR ALUNOS DO SEGUNDO ANO DO CURSO DE COMANDO E ESTADO-MAIOR, APÓS ESTUDOS E DISCUSSÕES SOBRE O PROJETO INTERDISCIPLINAR DAQUELE CURSO, O QUAL TINHA COMO TEMA “SEGURANÇA INTEGRADA”.

SENDO ASSIM, ESTA EDIÇÃO DO PADECEME CONTA COM ARTIGOS QUE ABORDAM GARANTIA DOS PODERES CONSTITUCIONAIS, GARANTIA DA LEI E DA ORDEM, COM DESTAQUE PARA OS EMPREGOS SIMILARES DE FORÇAS ARMADAS DE NAÇÕES AMIGAS, ATRIBUIÇÕES SUBSIDIÁRIAS E TERRORISMO, ALÉM DE PROTEÇÃO DE ESTRUTURAS ESTRATÉGICAS E DE OPERAÇÕES EM FAIXA DE FRONTEIRA.

FINALIZANDO, DEIXO AQUI OS AGRADECIMENTOS PELA COLABORAÇÃO DE TODOS QUE FAZEM DO PADECEME UMA REALIDADE E PARABENIZO AQUELES QUE DIRETA OU INDIRETAMENTE TRABALHARAM NA CONFECÇÃO DOS EXCELENTES ARTIGOS AQUI PUBLICADOS, TOTALMENTE ALINHADOS À CONJUNTURA NACIONAL.

UMA EXCELENTE LEITURA.

GEN DIV EDSON **DIEHL** RIPOLI
COMANDANTE DA ECEME

Para manter-se atualizado sobre os assuntos relativos a Doutrina Militar acesse o seguinte endereço na internet:

<http://www.cdoutex.eb.mil.br/>



Comando de Operações Terrestres
PORTAL DE DOUTRINA DO EXÉRCITO

[Ministério da Defesa](#) | [Exército Brasileiro](#) | [EME](#) | [COTER](#) | [Rede BIE](#) | [Contatos](#) | [Fale Conosco](#)

EM DESTAQUE

LIÇÕES APRENDIDAS

ORIENTAÇÕES AOS USUÁRIOS

DOUTRINA MILITAR TERRESTRE EM REVISTA

ACESSO AO PORTAL

Login

Login

Senha

Senha

☐ Lembrar-me

Entrar

Criar uma conta →

Esqueceu seu usuário?

Esqueceu sua senha?

Boletim Informativo dos Oficiais de Ligação do
Exército Brasileiro junto ao US ARMY


TRADOC


CAC


MCoE


MSCoE


FCoE

SUMÁRIO

Garantia dos Poderes Constitucionais: Uma Missão Constitucional das Forças Armadas

Ten Cel Inf SIVONEY NOGUEIRA **MILANEZ**, Ten Cel MB ALEXANDRE SOUZA **RIBEIRO**, Ten Cel Inf **MARCIO VIEIRA COSTA**, Ten Cel Art MÁRCIO GREGÓRIO SANTOS **ARAGÃO**, Maj Inf GUILHERME NAVES PINHEIRO, Maj Inf **FLABIO** MEIRELES MACHADO, Maj Inf **RICARDO PRADO DO MONTE**, Maj Art LUIZ AUGUSTO FONTES **REBELO**, Maj MB MARCELO **VANNI**, Maj Int MURILODASILVEIRA **GUERRA**, Maj Inf ELMIRLEANDROMOREIRA **XAVIER**, Maj Com MARCELINO **HADDAD** AQUINO CARNEIRO, Maj Inf FABIANO DA **SILVA CARVALHO** e Maj Int MARCIO EDSON **ASSUNÇÃO** DE MATOS. 8-30

A Garantia da Lei e da Ordem no Contexto da Segurança Integrada

Ten Cel Inf LUIS MAURO RODRIGUES **MOURA**, Ten Cel Inf ANDRE **TAVARES** DA SILVA, Maj Inf ISRAEL **DEMOGALSKI**, Maj Inf **RENAN** RODRIGUES DE OLIVEIRA, Maj Eng JÉFERSON FLORES **RETORI**, Maj Inf JOÃO CARLOS DA **SILVA NÉTO JÚNIOR**, Maj Inf **CRISTHIAN** EVANGELISTA DE **SOUSA**, Maj Art ILMAR **UBIRATAN** SALGADO LUZIA, Maj Cav LUIZ GUSTAVO **DIOGO RIBEIRO**, Maj Inf JOBEL **SANSEVERINO** JUNIOR, Maj Inf ANDERSON JOSÉ DE **SOUZA**, Maj Inf FRANCISCO EDUARDO CAVALCANTE **HOLANDA**, Maj Art FLÁVIO **TOSTES ALVES**, e Maj Art **CHARLES** SILVA DE SOUZA. 31-50

As atribuições Subsidiárias do Exército Brasileiro - A realização de outras atribuições pelo Exército Brasileiro, no contexto da Segurança Integrada.

TC Eng LEONARDO **MARIATH** MORAES, TC Inf RENATO DA SILVA **RODGERS**, TC Inf MARCOS PAULO **MOREIRA** DA SILVA, TC Art ADRIANO **MARTINS**, TC Int LUIZ EDUARDO SOARES **THIAGO**, Maj Art RICARDO BOZZI **FEIJÓ**, Maj Inf **EDSON PAULO** QUEIROZ SILVA DE SÁ, Maj Int **DEMIAN** SANTOS DE OLIVEIRA, Maj Eng **ROMUALDO** CRISANTO EUFRAZIO, Maj Inf LUIS FERNANDO **HILGENBERG** JUNIOR, Maj Inf **HUMBERTO** IVAR RIBEIRO DE ALBUQUERQUE JUNIOR e Maj Eng ANDERSON **LUIZ ALVES** FIGUEIREDO. 51-62

Operação em Apoio à Defesa Civil

TC ENG **MARCUS** LUIZ DA SILVA, TC ENG **DAMÁSIO** DOUGLAS NOGUEIRA JUNIOR, TC COM MARCELO MERON DE **CERQUEIRA**, TC MB LUÍS GUSTAVO **STUMPF**, MAJ ENG HEIDER **STAEVIE** DOS SANTOS, MAJ INT ANDRÉ LUÍS **FRIGATO**, MAJ ENG RICARDO TEIXEIRA **MENEGATTO**, MAJ COM **GLAUBER** JUAREZ SASAKI ACÁCIO, MAJ INF **AGNELO** ALBERTO PERES MOREIRA, MAJ ART JEFFERSON JESUS CAVALCANTI **SILVA MENDES**, MAJ ART GERSON **VASCONCELOS LEITE**, MAJ INF ALISSON ALENCAR **DAVID**, MAJ INT VINÍCIUS **DAMASCENO** DO NASCIMENTO e MAJ ENG **RAFAEL FARIAS**. 63-81

SUMÁRIO

O Exército Brasileiro e as implicações das organizações criminosas e do terrorismo.

Ten Cel Inf MÁRCIO **WAKAI**, Ten Cel Cav RAFAEL DE MATTOS **FALCAO**, Maj Cav LUIZ GUSTAVO **DIOGO RIBEIRO**, Maj Inf **CELSO** ROGERIO VIANNA DA CONCEIÇÃO, Maj QMB KLEIDSON GOMES **PANTALEÃO**, Ten Cel Inf **PILADE** BERGAMASCHI ROBERT, Ten Cel QMB HENRIQUE REIS DE **AGUIAR**, Maj Com **SERGIO** ALEXANDRE SALDANHA LEITE REZENDE DE **MATTOS**, Maj Inf **SAULO RAMOS** DE CARVALHO CAVALCANTI, Ten Cel **CLEITON** BENICIO DE FARIAS, Maj Cav GUSTAVO **SCHIFFNER**, Ten Cel Art ANTÔNIO CLÁUDIO **DE SÁ** MOREIRA, Maj Inf **ANDRÉ** LUIZ DO NASCIMENTO **CABRAL** e Maj Inf RODRIGO PEREIRA **PINTO**.

82-90

A Proteção de Estruturas Estratégicas no contexto da Segurança Integrada

Ten Cel Art ADERSONYLTON **SALES COUTINHO** RODRIGUES, Ten Cel Eng JOSÉ **FREIRE** FURTADO JÚNIOR, Ten Cel Cav **MARCUS AURÉLIO** DE ALBUQUERQUE PINTO, Ten Cel Art ÂNGELO DE **OLIVEIRA ALVES**, Ten Cel Cav **MARCO ANDRE** MENEZES DOS SANTOS, Maj Inf JORGE OTAVIO **DOMINGUES** COSTA, Maj Inf NÉLIO MOURA **BERTOLINO**, Maj Cav LUIZ ADOLFO **SODRÉ** DE CASTRO JÚNIOR, Maj Art FÁBIO PIAI **FORNASIN**, Maj Inf ANTÔNIO **FERNANDO** ADORNO **COSSA**, Maj Art ANDERSON DOS SANTOS **ALVES**, Maj Inf JOEL **CAJAZEIRA** FILHO, Maj Inf MÁRCIO ANDREI **STEIN**, Maj Int ULYSSES PEREIRA **BRAGA** e Maj Int CHARLES DAVIDSON SOARES **BITENCOURT**.

91-106

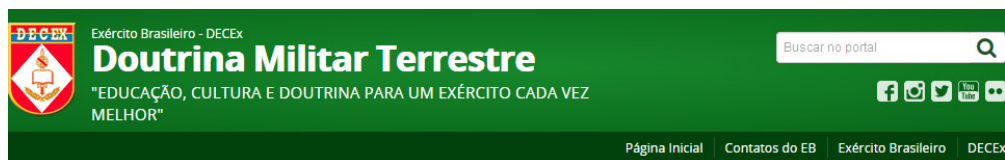
O Exército Brasileiro em Operações na Faixa de Fronteira, no contexto da Segurança Integrada

Ten Cel Inf ANDRÉ **SODRÉ** LIRA BRANDÃO, Ten Cel MB **LUCIANO** FARIAS DOS SANTOS, Ten Cel Cav LEONARDO **FAULHABER** MARTINS, Maj Inf FABIO RODRIGO **DE ASSIS**, Maj Cav MILTON **COSTA NETO**, Maj Inf MÁRCIO **WEBER** DE MENEZES, Maj Inf LUIZ **AFONSO** GOMES DE SOUSA FILHO, Maj Cav ANTÔNIO **AUGUSTO** SCHENINI CUNHA JÚNIOR, Maj Inf WILLIAM RODRIGUES **OCHSENDORF** E SOUZA, Maj Inf LUÍS FERNANDO **TAVARES** FERREIRA, Maj Inf LEANDRO **BASTO** PEREIRA, Maj Art RENATO MACEDO **BIONE** DA SILVA, Maj Art RODRIGO SOUZA **LOPES DE ABREU**, Maj Inf **CLEVERTON** SANTOS DIAS, Maj Inf DANIEL PASCHOAL **ZANINI** e Maj Art MARCO AURELIO **VASQUES** SILVA.

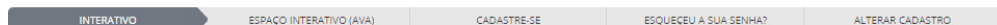
107-122

Para manter-se atualizado sobre os assuntos relativos a Doutrina Militar acesse o seguinte endereço na internet:

<https://www.doutrina.decex.eb.mil.br/>



[PÁGINA INICIAL](#)



[Histórico](#)

[Fale Conosco](#)

[Localização](#)

[Subordinação](#)

[Formulário](#)

INSTITUCIONAL

[Visão do futuro](#)

[Valores](#)

[Missão](#)



A GARANTIA DOS PODERES CONSTITUCIONAIS: UMA MISSÃO CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS

Grupo de Pesquisa Nr 1 CAEM 2017: Ten Cel Inf SIVONEY NOGUEIRA **MILANEZ**, Ten Cel MB ALEXANDRE SOUZA **RIBEIRO**, Ten Cel Inf **MARCIO VIEIRA COSTA**, Ten Cel Art **MÁRCIO GREGÓRIO SANTOS ARAGÃO**, Maj Inf **GUILHERME NAVES PINHEIRO**, Maj Inf **FLABIO MEIRELES MACHADO**, Maj Inf **RICARDO PRADO DO MONTE**, Maj Art **LUIZ AUGUSTO FONTES REBELO**, Maj MB **MARCELO VANNI**, Maj Int **MURILO DA SILVEIRA GUERRA**, Maj Inf **ELMIR LEANDRO MOREIRA XAVIER**, Maj Com **MARCELINO HADDAD AQUINO CARNEIRO**, Maj Inf **FABIANO DA SILVA CARVALHO** e Maj Int **MARCIO EDSON ASSUNÇÃO DE MATOS**.

1 INTRODUÇÃO

As Forças Armadas (FA) possuem três missões constitucionais: a Defesa da Pátria, a Garantia dos Poderes Constitucionais (GPC) e a Garantia da Lei e da Ordem (GLO), conforme o Artigo 142¹:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos Poderes Constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

A missão constitucional de defesa da pátria ocorre em situações de guerra, quando existe o combate, em que o poder militar é empregado de forma a explorar a plenitude de suas características de violência.

Assume-se a premissa de que as missões constitucionais da GPC e da GLO ocorrem em situações de não guerra. Neste contexto, as situações de não guerra são aquelas que, embora empregando o poder militar, no âmbito interno e externo, não envolvem o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais, no qual este poder é usado de forma limitada.

O emprego das Forças Armadas em situações de guerra e não guerra visa à segurança nacional. A segurança nacional é a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e

¹ Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988.

deveres constitucionais.

Da análise do arcabouço jurídico brasileiro, constata-se que a missão constitucional da Garantia dos Poderes Constitucionais é a missão que possui insuficiente regulamentação infraconstitucional para definir a sua conceituação e a forma de seu emprego. Entre os autores constitucionalistas a lacuna também parece existir, pois, ou não discutem sobre a missão das FA, ou se limitam a tratar da “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, como garantia da própria constituição, de forma apenas teórica, sem associar os institutos da intervenção e dos Estados de Exceção ao emprego das FA, muito menos diferenciá-los de GLO (DAMASCENO, 2017).

No nível ministerial, o Ministério da Defesa possui regulamentos doutrinários que tratam das atribuições constitucionais. Com relação à defesa da pátria, essa situação é bem clara, pois constitui-se o cerne da missão das Forças Armadas, e a maioria de seus regulamentos voltam-se para essa missão, caracterizados pelas Operações de Guerra. As Operações de GLO, devido ao crescimento do emprego da FA nesse tipo de missão na última década, são abordadas em manuais específicos do Ministério da Defesa e do Exército Brasileiro. Com relação à Garantia dos Poderes Constitucionais, tanto o Ministério da Defesa quanto o Exército Brasileiro, adotam uma conceituação genérica, mas não possuem nas suas normativas um ordenamento que transcreva de forma esmiuçada o emprego da força militar no cumprimento da missão de GPC.

Dessa forma, este trabalho de pesquisa bibliográfica tem como objetivo estudar a exígua legislação pertinente sobre GPC, à luz de reflexões de homens públicos, legisladores, juristas e acadêmicos, desde o nível constitucional até o nível conceitual normativo, com o intuito de consolidar algumas premissas que fundamentem o emprego das Forças Armadas na missão da Garantia dos Poderes Constitucionais.

Incluiu-se neste trabalho o Anexo I contendo o resultado de uma pesquisa sobre a Garantia dos Poderes Constitucionais em outros países. O objetivo desta pesquisa foi angariar informações para servirem como parâmetros ao estudo do tema, de modo a comparar com a legislação brasileira. Contudo, os países analisados (França, Estados Unidos, Israel, Colômbia, Argentina) **não possuem como missão constitucional de suas respectivas** Forças a Garantia dos Poderes Constitucionais.

2 FORÇAS ARMADAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: A missão da Garantia dos Poderes Constitucionais

A Constituição da República Federativa do Brasil possui 250 artigos divididos em nove títulos. O título III - DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO e o título IV – DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES colacionam as regras de funcionamento do Estado brasileiro e dos poderes constitucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário). As Forças Armadas são tratadas no título V – DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, que abarcam três capítulos: I – Do estado de defesa e do estado de sítio, II – Das Forças Armadas e III – Da Segurança Pública. Esse posicionamento, em um título específico para defesa do Estado e das instituições democráticas, revelam a importância concebida pelo constituinte ao braço armado da sociedade brasileira na defesa e na segurança do Estado constituído.

No capítulo II, Art 142, *caput*, consta a missão constitucional das Forças Armadas, (defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e a garantia da lei e da ordem) e

o parágrafo primeiro define que as normas gerais para organização, preparo e emprego das Forças Armadas serão estabelecidas por lei complementar. A Lei Complementar vigente é LC nº 97/1999, que será tratada no item seguinte deste trabalho. Segundo o constitucionalista José Afonso da Silva:

A constituição vigente abre a elas (Forças Armadas) um capítulo do Título V sobre *a defesa do Estado e das instituições democráticas* com a destinação acima referida, de tal sorte que sua missão essencial é *a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais*, o que vale dizer defesa, por um lado, contra agressões estrangeiras em caso de guerra extrema e, por outro lado, **defesa das instituições democráticas, pois a isso corresponde a garantia dos poderes constitucionais**, que, nos termos da constituição, emanam do povo (art. 1º, parágrafo único). Só subsidiária e eventualmente lhes incumbe *a defesa da lei e da ordem*, porque essa defesa é de competência primária das forças de segurança pública, (...) (grifo nosso) (DA SILVA, 2017, p. 786)

O constitucionalista Carlos Henrique Maciel nos ensina sobre as atribuições das Forças Armadas, ressaltando a sua função de garantes dos Poderes Constitucionais:

5.1.2 Atribuições

Em qualquer lugar do mundo as Forças Armadas têm por papel primordial a defesa da Pátria, sob situação de guerra ou não. Em terra, no ar ou nas águas, os militares brasileiros, constantemente preparados para o combate, patrulham as fronteiras e guardam o território do País, buscando preservar a unidade e a soberania nacionais. Cuida-se de ação eminentemente dissuasória, eis que o regime constitucional abomina a “guerra de conquista” (art. 4º, III a VII, e 84, XIX, da CF).

Além disso, **o Exército, a Marinha e a Aeronáutica são os últimos garantes dos Poderes Constitucionais**, bem como da lei e da ordem interna. Caberá ao Presidente da República, por iniciativa própria ou por solicitação dos presidentes do STF, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, decidir pelo emprego dos militares para debelar a ilegalidade ou vencer a agitação. Essa atividade, contudo, só será desempenhada em casos extremos, ou seja, na eventualidade de faltarem ou falharem os próprios órgãos federais e estaduais de segurança pública.

Subsidiariamente, compete em geral às Forças Armadas cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, participar de campanhas institucionais de utilidade pública ou interesse social. Devem, ainda, quando requisitadas, integrar operações de paz, ainda que no estrangeiro. (grifo nosso) (MACIEL, 2014, p. 700)

Com a finalidade de cumprir as missões acima transcritas, somente uma instituição de Estado, perene ante as mudanças governamentais, é capaz de conseguir. Por isso, as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes e regulares, seus membros não são convocados nem seus órgãos organizados apenas em momentos de comoção interna ou de conflito externo (MARTINS, IVES GANDRA. 2017).

São organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República (PR). Quem manda nas Forças Armadas é o Presidente da

República. Todos os comandantes das forças singulares são-lhes subordinados, podendo o Presidente nomeá-los livremente, respeitando, como determina a Constituição, a hierarquia. (MARTINS, IVES GANDRA. 2017).

Foi a Constituição de 1891 (primeira Constituição da República) que declarou as Forças Armadas como instituições nacionais permanentes (art. 14), o que já se encontrava implícito na Constituição imperial de 1824, que se referia a forças militares permanentes de mar e terra (art. 146). Concebendo-as como instituições nacionais, a Constituição reconhece a importância e relativa autonomia jurídica decorrente de seu caráter institucional, declarando-as permanentes e regulares, vinculando-as à própria vida do Estado atribuindo-lhes a perduração deste. Essa posição constitucional das Forças Armadas importa afirmar que não poderão ser dissolvidas, salvo por decisão de uma Assembleia Nacional Constituinte. E, sendo regulares, significa que deverão contar com seus efetivos suficientes ao seu funcionamento normal, por via do recrutamento constante nos termos da Lei. (DA SILVA, 2014. P. 784-785)

A participação das Forças Armadas no processo político brasileiro, aqui relacionado com designação de instituições nacionais permanentes, é criticada por Suzeley Kalil Mathias e André Cavaller Guzzi em artigo publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais (2010). Afirmam os autores que desde a Constituição de 1891 ao atribuírem às Forças Armadas um caráter de instituição permanente, os constituintes colaboraram para a autonomização da corporação em relação ao poder civil e, ainda, equiparando-a ao Estado, legitimaram sua autonomia. Outra contribuição dos constituintes à autonomia militar foi afirmar o caráter nacional das Forças Armadas, o que poderia conflitar com a organização federativa do país, uma vez que elas passaram a representar o traço unitário e unificador do país. Criticam, ainda, que, na CF/1988, os constituintes fizeram das FA representantes dos valores permanentes, mais precisamente as transformaram em um valor, o que garantiu a elas um lugar superior àquele ocupado por qualquer outro sujeito nacional. Portanto, elas próprias estão acima da própria nacionalidade. A atribuição de única instituição de caráter nacional que representa toda a nação, nenhuma outra entidade pode reivindicar. Ao defini-las como nacionais e permanentes, transformam-nas legalmente em uma entidade superior aos legítimos representantes do povo na democracia e, quicá, em algo superior ao próprio povo.

A crítica dos autores supramencionadas é respeitada, mas nas palavras do renomado constitucionalista José Afonso da Silva (2017), podemos inferir que diante dessas três destinações constitucionais, das atribuições subsidiárias e do caráter permanente e regular, as Forças Armadas são o garantidor da existência do Estado brasileiro. A estabilidade das Forças Armadas e o seu poderio militar são o esteio da soberania nacional, da democracia e da tranquilidade interna. O esteio da soberania nacional está ligado a defesa da pátria, o esteio da democracia está ligado a Garantia dos Poderes Constitucionais, e o esteio da tranquilidade interna está ligado a Garantia da Lei e da Ordem e das outras atribuições subsidiárias.

Tal entendimento foi evocado pelo nobre Advogado Geral da União em 2001, em parecer elaborado para a Presidência da República, que fundamentou o Decreto nº 3897/2001 sobre a Garantia da Lei e da Ordem. No parecer da Advocacia-Geral da União (Parecer nº GM – 025. 2001), ele cita as palavras do jurista:

Comentando os transcritos ditames constitucionais, e dando des-

taque ao relevante papel de nossas Forças Armadas, à sua missão essencial e àquela que indica secundária e eventual, preleciona JOSÉ AFONSO DA SILVA:

- A Constituição estabelece que as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes e regulares que se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (art. 142).

Constituem, assim, elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do Direito e da paz social. Esta nelas repousa pela afirmação da ordem na órbita interna e do prestígio estatal na sociedade das nações. **São, portanto, os garantes materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização de seus fins.** Em função da consciência que tenham da sua missão está a tranquilidade interna pela estabilidade das instituições. É em função de seu poderio que se afirmam, nos momentos críticos da vida internacional, o prestígio do Estado e a sua própria soberania.

Ora, somente uma instituição de Estado, regular e permanente, composta por servidores da Pátria², poderia receber a missão da defesa da pátria e da garantia dos poderes constitucionais. O Professor Ives Gandra (2017) nos aponta que se o Supremo Tribunal Federal é o Guardião da Constituição, quem garante os poderes constitucionais são as Forças Armadas. Exemplifica o professor: quando Nélson Hungria, desconsolado, no golpe de estado que derrubou Café Filho, disse que o Supremo Tribunal Federal era um arsenal de livros, e não de tanques e, por isso, nada podia fazer para garantir o governo, podendo mostrar uma realidade, qual seja, a de que sem a garantia das Forças Armadas não há poderes constituídos, definiu os verdadeiros papéis das duas instituições.

Sobre a **Garantia dos Poderes Constitucionais** poderia o constituinte não ter incluído na Carta Magna de 1988, e ter somente designado como missão para as FA a Defesa da Pátria e a Garantia da Lei e da Ordem, como ocorre na maioria dos países, conforme será tratado em capítulo específico deste trabalho. Entretanto, aos estudarmos com detalhe as ATAS DA SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA, da Assembleia Nacional Constituinte, podemos entender o consenso democrático dos nobres constituintes ao definir essa missão. Um extrato das principais citações consta do Anexo I.

Em resumo, a **Garantia dos Poderes Constitucionais** interessa à defesa do Estado democrático. Esta percepção foi unânime entre os constitucionalistas e nas apresentações dos especialistas. As FA garantem o funcionamento dos Poderes, porém não lhes cabe a iniciativa própria, pois o simples fato de garantir o poder já presume a existência dele para subordinar as FA. Isso é altamente destacado, a sujeição do poder armado sob os poderes do Estado Democrático. A fragilidade do Estado democrático no passado foi o que motivou as ações das Forças Armadas como poder moderador, a grande discussão foi em como evitar que isso aconteça novamente, como tornar o Estado Democrático mais forte. Manteve-se a missão constitucional da garantia dos poderes constitucionais atrelado à requisição de um dos Poderes.

² Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Estatuto dos Militares. Art. 3º Os membros das Forças Armadas, em razão de sua destinação constitucional, formam uma categoria especial de servidores da Pátria e são denominados militares.

3. GPC NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Conforme determinação constitucional do § 1º do Art 142, a Lei Complementar Nr 97, de 09 de junho de 1999, alterada pelas Leis Complementares nº 117, de 2 de setembro de 2004, e nº 136, de 25 de agosto de 2010, estabelece sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas:

Art. 1o As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Parágrafo único. Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei Complementar.

O emprego das Forças Armadas está colacionado no Capítulo V - Do emprego, conforme o Artigo 15º:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

(...)

§ 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. (BRASIL, 1998)

O *caput* do artigo e seu § 1º normatiza dois pontos do ordenamento constitucional. O primeiro, versa sobre a responsabilidade do Presidente da República na determinação da ativação dos órgãos operacionais, exercendo o seu Comando Supremo. O segundo, versa sobre a incumbência dos representantes máximos das instituições dos Poderes Constitucionais de requisitarem, manifestadamente, se necessário, o emprego das Forças Armadas. Este parágrafo não faz distinção para qual missão poderá ser requisitada a atuação das Forças Armadas, portanto, para qualquer missão, qualquer um dos Poderes da República podem solicitar. Não somente para GLO como alguns doutrinadores tem apontado.

Na leitura mais atenta de toda a Lei, verifica-se que não há um detalhamento do conceito e dos procedimentos necessários para o cumprimento da missão constitucional GPC, diferentemente de GLO e das outras missões subsidiárias que aparecem em destaque. Os parágrafos 2º ao 6º do artigo supracitado especificam regras para o emprego em GLO. E o capítulo VI – das disposições complementares trata exclusivamente das missões subsidiárias das Forças Armadas.

Cabe ressaltar que esta LC revogou a LC 69, de 23 de julho de 1991, que tratava também da organização do preparo e do emprego das FA, e da mesma forma não deta-

lhava o *modus operandi* de emprego em missão de GPC.

Ademais, a missão constitucional de GLO, já abarcada pela LC 97, foi normatizada pelo Presidente da República por intermédio do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, decreto em que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Tais diretrizes estão em consonância com o artigo 15º, § 2º, da LC 97.

Em pesquisa a legislação brasileira, verifica-se que nenhuma outra lei (complementar ou ordinária), ou decreto presidencial, abarca a missão da Garantia dos Poderes Constitucionais. Não obstante, foram identificados dois normativos que tangenciam tal assunto. Cita-se, primeiramente o Decreto nº 3.897, que no antepenúltimo artigo (8º) acena para a necessidade da elaboração de outro decreto para o acionamento do Sistema Constitucional de Crises: *“Para o emprego das Forças Armadas nos termos dos arts 34, 136 e 137 da Constituição, o Presidente da República editará diretrizes específicas”*. E a Lei de Segurança Nacional, Lei 7.170, de 14 de dezembro de 1983, recepcionada pela Carta magna de 1988, a qual contém o artigo 18º: *“Tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados”*. Essa lei com um viés penalista define os crimes contra a segurança nacional, objetivando a segurança das instituições e do regime democrático.

Voltando ao estudo da LC 97/1999, de 9 de junho de 1999, observou-se no projeto de lei de Lei Complementar 250/1998, apresentado em 1º de janeiro de 1998, que deu origem àquela lei, os seguintes pontos: o âmago desse projeto foi fortalecer o controle civil das forças armadas, por intermédio do Ministério da defesa, bem como a ampliação da normatização da GLO e das missões subsidiárias.

E mais uma vez o poder político, representado pelos parlamentares do Congresso Nacional debateram as missões das Forças Armadas. Na leitura das atas das comissões e nas emendas propostas pelos parlamentares pode-se verificar que o assunto GPC não foi muito abordado, mantendo-se a linha já existente no ordenamento constitucional.

Encontrou-se uma única menção na elaboração do artigo sobre a Garantia dos Poderes Constitucionais. Na apreciação na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que sugeriu a retirada da expressão “no âmbito de suas respectivas áreas” (expressão existente na lei anterior, art. 8º, § 1º da LC 69/1991), deixa bem claro que a GPC não pode sofrer limitações. Tal alteração foi aprovada em votação no plenário por 320 sim e 3 não. Sobre o artigo 9º, que passou a ser o 15º, na elaboração final da lei:

Com respeito ao texto do art. 9º, § 1º, em sua parte final, ele limita o emprego das Forças Armadas na garantia dos poderes constitucionais, ao inserir a expressão “no âmbito de suas respectivas áreas”.

A Constituição Federal em seu art. 142, caput, estabelece que as Forças Armadas se destinam à garantia dos poderes constitucionais, sem qualquer limitação.

Se o texto constitucional ao tratar da matéria não faz referência a restrições de que a garantia dos poderes constitucionais só pode ser pedida pelo poder constitucional no âmbito de suas respectivas áreas, não pode a norma infraconstitucional fixar limites que a própria constituição não estabeleceu, utilizando-se de uma expressão que não tem sua amplitude claramente definida.

Em consequência, somos pela retirada da expressão “no âmbito de suas respectivas áreas”. (BRASIL, 1998)

Pode-se inferir que qualquer um dos Poderes da República pode requisitar as Forças Armadas para cumprirem a missão da GPC, sem limitações, em que pese existir a obrigação de o Comandante Supremo definir o seu emprego por meio de decreto.

4. GPC NOS MANUAIS MILITARES

O Glossário das Forças Armadas é o manual do Ministério da Defesa que conceitua uma série de termos de interesse para as atividades daquele órgão. Quanto ao assunto do presente trabalho, destacam-se algumas definições:

Garantia dos Poderes Constitucionais – emprego das Forças Armadas na garantia dos poderes constitucionais, considerado de natureza não guerra. Possui caráter excepcional e **destina-se a assegurar, em última instância, o funcionamento independente e harmônico dos Poderes da União**. Efetiva-se por determinação do Presidente da República, por sua própria iniciativa ou por iniciativa dos outros poderes. (BRASIL. Glossário das FA, 2015).

O manual de Doutrina Militar de Defesa (MD 51-M-04), assim estipula algum direcionamento sobre o acionamento das FA:

6.3 Garantia dos Poderes Constitucionais

6.3.1 O emprego das FA na garantia dos poderes constitucionais possui caráter excepcional e efetiva-se por determinação do Presidente da República, **por sua própria iniciativa ou por iniciativa dos outros poderes**.

6.3.2 A diretriz presidencial que formaliza as condições desse emprego deve detalhar a ativação, a finalidade e as orientações consideradas indispensáveis à sua execução, inclusive quanto à participação de outros órgãos não integrantes da estrutura do MD.

6.3.3 Compete ao MD adotar as providências necessárias à ativação e à implementação do emprego das FA, determinar às FA a adjudicação dos meios necessários, bem como controlar e coordenar as suas ações. (BRASIL, 2007)

O Manual do Exército Brasileiro estabelece o enunciado da missão da Força Terrestre (F Ter), explicitando como uma de suas destinações básicas a Garantia dos Poderes Constitucionais. E, ainda, definindo essa missão como: *“a preservação da existência e, principalmente, do livre exercício dos Poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário – de forma independente e harmônica, no quadro de um Estado Democrático de Direito”*. (BRASIL, 2016, p. 3-4).

A partir do conceito acima, pretende-se nos itens seguintes fundamentar a atuação das FA em GPC nas situações de não normalidade (**A preservação da existência e do livre exercício dos Poderes da República**) e de normalidade (**A separação dos poderes, independentes e harmônicos entre si**). Por fim apresentar o que entende-se por executar a missão num **quadro de um Estado Democrático de Direito**.

4.1 A preservação da existência e do livre exercício dos Poderes da República

O sentido da preservação da existência e do livre exercício dos Poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário, está relacionado com a garantia do seu funcionamento, de acordo com as suas competências e atribuições constitucionais, em todo território nacional, neutralizando e afastando as ações adversas de atores externos ou internos.

As normas que regem o Estado federal regulam que a regra é a autonomia dos entes federativos (União/Estados/Distrito Federal e municípios). Excepcionalmente, porém, será admitido o afastamento desta autonomia política, com a finalidade de **preservação da existência** e unidade da própria federação, por meio da intervenção. A intervenção consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia do ente federativo, fundada em hipóteses taxativas (MORAES, 2016). Em ambos os casos somente poderá ser consubstanciada por decreto do Presidente da República (CF, art. 84, X³). Portanto, a preservação da existência e do livre exercício dos Poderes da República será garantida nos entes estatais da federação por intermédio do instituto da **intervenção federal**, regulado pelo artigo 34 da CF/1988

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; (...)

Ante a essas ameaças externas ou internas contra o Estado ou contra os respectivos poderes constitucionais, o Estado brasileiro pode-se valer de um regime jurídico excepcional contido no título V da Constituição Federal: “da defesa do Estado e das instituições democráticas”. Este título permite o emprego de recursos excepcionais para debelar a ameaça. O emprego desses recursos em casos tais enseja a decretação de estado de defesa ou estado de sítio (AMARAL JÚNIOR, 2008).

São requisitos para o Estado de Defesa, na forma do art. 136 da CF/1988 a existência de grave perturbação da ordem pública ou da paz social, ou ainda, manifestação de calamidade de grandes proporções na natureza que atinja a mesma ordem pública ou a paz social; e a impossibilidade de restabelecer, pelas vias de normalidade, a ordem pública e a paz social. Para decretação de estado de sítio requer-se a comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa (137, I); ou ainda declaração de estado de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira (137, II) (BAHIA, 2017).

O Cumprimento da missão constitucional da Garantia dos Poderes Constitucionais ocorrerá nestas situações de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio. Neste sentido, recente estudo do Maj Damasceno, doutorando do Instituto Meira Mattos, afirma:

Apesar dos percalços verificados, pode-se afirmar que o conheci-

3 CF/1988: Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: X - decretar e executar a intervenção federal;

mento existe e é solidamente construído. Neste sentido, da leitura de Bahia (2017), Harada (2012), e, principalmente, Amaral Jr (2008), **pode-se depreender que a GPC ocorre nos casos de não normalidade: intervenção federal e decretação de estados de exceção (sítio ou defesa)**, no contexto da “defesa do Estado e das Instituições Democráticas” (Título V, da CF/88). (DAMASCENO, 2017)

A **situação de não normalidade é caracterizada** quando as **forças oponentes**, de forma potencial ou efetiva, **ameaçam** a integridade nacional, o **livre exercício de qualquer dos Poderes**, o ordenamento jurídico em vigor e a paz social, **acarretando grave comprometimento da ordem pública e da ordem interna**. Caracteriza-se, ainda, pela intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal, ou pela decretação do estado de defesa ou do estado de sítio (BRASIL. Glossário das FA, 2015).

4.2 A separação dos poderes, independentes e harmônicos entre si

A separação dos Poderes, independentes e harmônicos entre si, constitui-se em cláusula pétrea da Constituição brasileira; portanto, nenhum agente ou grupo, pertencente ou não a um dos poderes, pode agir em detrimento a este preceito. Pode-se afirmar que garantindo os Poderes Constitucionais, garante-se a separação dos poderes da República.

A definição do manual segue os princípios fundamentais da Carta magna: Art. 2º *São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*. Esse artigo é imutável, haja vista o contido no Art. 60, § 4º (*Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: III - a separação dos Poderes*). A finalidade dessa **cláusula pétrea** é evitar os devaneios de políticos que possam querer alterar a essência do Estado Democrático de Direito brasileiro, segundo o Ministro do STF GILMAR FERREIRA MENDES (p. 185):

O significado último das cláusulas de imutabilidade está em prevenir um processo de erosão da Constituição. A cláusula pétrea não existe tão só para remediar situação de destruição da Carta, mas tem a missão de inibir a mera tentativa de abolir o seu projeto básico. Pretende-se evitar que a sedução de apelos próprios de certo momento político destrua um projeto duradouro.

A divisão dos poderes remonta à Grécia antiga, embora tenha sido somente sistematizada no século XVIII, por Montesquieu, na célebre obra “O Espírito das Leis”. Segundo o filósofo francês, os poderes devem dividir-se em Poder Executivo, responsável pela execução das políticas públicas, Poder Legislativo, que tem como tarefas a criação das leis e a fiscalização do Executivo, e em Poder Judiciário, encarregado do cumprimento da legislação estatal.

O funcionamento dos Poderes do Estado ou Poderes Constitucionais é baseado em princípios universais do Direito constitucional, sendo o mais importante deles o sistema de *Check and balances* ou Freios e Contrapesos, por meio do qual os poderes são independentes e harmônicos, não obstante possuindo, cada um deles, a capacidade de limitar a ação dos outros poderes, tão logo ela seja considerada abusiva ou danosa aos fundamentos do Estado. Neste sentido, caberia às Forças Armadas o papel de garante deste mecanismo, sendo chamada a intervir com a finalidade de restaurar o equilíbrio e a harmonia essenciais para o funcionamento dos Poderes. (LENZA, 2016)

Em entrevista realizada com o Professor Ives Gandra Martins em maio de 2017, obteve-se a apreciação dele de que a missão da Garantia dos Poderes Constitucionais pode ocorrer no caso de conflito de Poderes, resultando que um deles venha a apelar para as Forças Armadas para encontrar uma solução. Seria uma crise entre os Poderes, em que um estaria interferindo nas atividades de outro, indo contra a independência e harmonia entre os mesmos.

O Professor⁴ ainda relata que os constituintes de 1988 deram às Forças Armadas o relevante papel de estabilizador das crises políticas e sociais, quando os poderes se tornarem incapazes de uma solução por vias normais. Assim agem na defesa da Pátria, na defesa das instituições e na defesa da lei e da ordem. Na defesa das instituições, agem “quando há o fracasso da harmonia entre Poderes ou invasão de competência de um na de outro”.

Para Kiyaoshi Harada (maio, 2012) a carta magna procedeu a tripartição do Poder por diferentes órgãos independentes para coibir a ação de um deles sem a limitação de outros, formando um verdadeiro sistema de freios e contrapesos que se submete no princípio de independência e harmonia entre os poderes. Dessa forma, não há autonomia e independência absoluta de cada poder. Para assegurar a competência de cada Poder existem as forças armadas. Em tese, o chefe de qualquer poder pode requisitar a atuação das FA para assegurar o exercício de seus poderes constitucionais.

A crise entre poderes pode ocorrer com a situação de normalidade vigente no país. A situação de normalidade é caracterizada quando os indivíduos, grupos sociais e a nação sentem-se seguros para alcançar suas aspirações, interesses e objetivos, porque o Estado, em sentido mais amplo, mantém a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. As forças oponentes podem estar atuantes, sem, entretanto, ameaçar a estabilidade institucional do país. No plano legal, caracteriza-se pela plena vigência das garantias individuais e pela não utilização das medidas de defesa do Estado e das instituições democráticas. Nessa situação, o emprego das FA pode ser determinado, caso fique caracterizado o comprometimento da ordem pública. (BRASIL. Glossário das FA, 2015).

4.3 O cumprimento da GPC no quadro de um Estado Democrático de Direito

Na história da formação dos Estados, o Estado de Direito afasta o poder do Rei (absolutismo) pelo que rege a lei (constitucionalismo). O Estado de Direito, então, caracteriza-se por apresentar as premissas: da primazia da lei, no sistema hierárquico de normas que preserva a segurança jurídica, a observância da legalidade da administração pública, a separação dos poderes, o reconhecimento da garantia dos direitos fundamentais incorporados à ordem constitucional e o controle de constitucionalidade das leis como garantia do cidadão. Assim, há Estado de Direito, quando houver a supremacia da legalidade. (MORAES, 2016)

O componente “democrático” adiciona “o poder do povo” como uma premissa básica neste estado regulado pelas leis. No Estado Democrático de Direito significa que o Estado se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais. O princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de

⁴ O papel constitucional das Forças Armadas. Artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, em 09 junho 2017. Ives Gandra da Silva Martins.

todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, a fim de garantir o respeito à soberania popular (MORAES, 2016).

A República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito. A previsão desse regime jurídico é reforçada pelo **princípio democrático** que marcou o texto de 1988 e pela cláusula contida no parágrafo único do art. 1.º, ao se estabelecer que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (LENZI, 2016. P. 1262).

Em suma, de acordo com a Constituição Federal brasileira, o quadro de um Estado Democrático de Direito consiste no respeito ao pacto federativo; aos direitos e garantias fundamentais; à dignidade da pessoa humana; ao bem-estar e à saúde da população; ao pluralismo político; ao meio ambiente e às infraestruturas críticas do País; e, por fim, à integridade do Estado.

Nesse quadro, a Força Armada, ao cumprir a missão constitucional da Garantia dos Poderes Constitucionais, deve seguir as premissas do Estado de Direito, da primazia das Leis, ou seja, agir dentro da legalidade. E no que tange ao Estado Democrático, ao poder que emana do povo, as FA devem estar em coerência com os anseios de seu povo apresentados dentro do modelo democrático, tudo isso em busca da legitimidade.

5 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi estudar a exígua legislação pertinente sobre GPC, a luz de reflexões de homens públicos, legisladores, juristas e acadêmicos, desde o nível constitucional até o nível conceitual normativo, com o intuito de consolidar algumas premissas que fundamentasse o emprego das Forças Armadas na missão da Garantia dos Poderes Constitucionais.

A partir do que foi estudado, entende-se que a GPC ocorre em situações de não normalidade, caracterizada pela intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal, ou pela decretação do estado de defesa ou do estado de sítio. Essas possibilidades possuem enquadramento no texto constitucional, e o emprego das Forças Armadas seria regulado a partir de um decreto presidencial (legalidade). Essas possibilidades são as apontadas pela doutrina majoritária como sendo o emprego da FA em GPC.

Outra situação seria na possibilidade da crise entre Poderes, quando a separação dos poderes de forma independente e a harmônica entre si fossem desrespeitadas por um dos Poderes. O Poder “atacado” poderia solicitar a interferência das Forças Armadas para garantir que este Poder exerça a sua atribuição constitucional. Essa crise poderia ocorrer em um quadro de normalidade do Estado Brasileiro (com ordem pública vigente). Essa possibilidade suscita muitas dúvidas de como seria o acionamento das FA, como seria a atuação. E principalmente, como atuaria as FA caso o Poder “atacante” fosse o Poder Executivo, por intermédio de seu Comandante Supremo, o Presidente da República.

Por fim, pode-se concluir que se faz necessária a regulamentação da missão constitucional Garantia dos Poderes Constitucionais por intermédio de uma Lei Complementar. Tal regulamentação, definida pelo corpo legislativo, os representantes do povo, atenderia plenamente o que é fundamental para o povo Brasileiro: as Forças Armadas agindo conforme as Leis, dentro de um quadro de Estado Democrático de Direito.

* * *

ANEXO I

COLETÂNEA DE ASPECTOS DA CONSTITUINTE SOBRE GARANTIA DOS PODERES CONSTITUCIONAIS E GLO

ATAS DA SUBCOMISSÃO DE DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA

Página 127: registra os depoimentos dos Generais Euler Bentes e Antônio Carlos de Andrada Serpa sobre o papel das FA em um regime democrático. Gen Euler falou que o papel das Forças Armadas, nas Constituições, eliminando as de 1824 e 1891, tem tido, mais ou menos, uma definição constante, pequenas variações e, evidentemente, algumas ligadas aos períodos de Estado autoritário, de 37 e de 64. Aborda que um dos motivos de constantes intervenções das FA é a falta de consolidação, durante a República, de um poder civil forte o suficiente, existente em uma democracia consolidada. Conclui que, independentemente do papel constitucional das Forças Armadas no passado, diante de crises, as mesmas assumiram papel de poder moderador ou de tutela, acima dos poderes civis. Conclui, ainda, que o papel das Forças Armadas, na Constituição, diz respeito à defesa externa e à garantia dos poderes constitucionais. Segurança pública deve caber às polícias, Federal e Estaduais. Destaca ser necessário retirar o caráter intervencionista de poder moderador histórico do texto constitucional, a fim de dificultar a legitimação de tais atos, ainda que a possibilidade de intervenção possa sempre existir.

Página 133: constituinte HAROLDO LIMA pergunta sobre como afastar a marca militarista da Constituição introduzida em 1934 com a expressão “para defesa da ordem e da lei”, ao invés de defesa do Brasil no exterior.

Gen. Euler responde que o mais importante é que as FA “Destinam-se a assegurar a independência, a soberania do País e a integridade dos seus Territórios, os **Poderes Constitucionais**”. As Forças Armadas destinam-se a garantir os Poderes Constitucionais. “...e por iniciativa expressa destes, nos casos explícitos da lei, a ordem constitucional.”

Gen Euler destaca, ainda, a necessidade de ficar claro que as FA não podem se colocar acima dos poderes do Estado em tempos de crise.

Página 138: Gen Serpa diz: “dentro dos limites da lei a Força Armada é essencialmente obediente aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais”.

Página 142: Gen Euler coloca que em um Estado democrático não se pode admitir a intervenção das FA, e quando todos os recursos dos poderes falham, o Estado já não mais existe.

Bases Históricas – Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988

O Constituinte CARLOS SANT’ANNA (PMDB/BA) propôs a emenda aprovada: “*As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.*”

§ 1o. - Lei Complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá

as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

A emenda aprovada consagra a destinação das Forças Armadas, tal qual os textos constantes das emendas aludidas, com a diferença, todavia, de que **a garantia da lei e da ordem, quando necessária, poderá ser suscitada por iniciativa de qualquer um dos três poderes constitucionais**. Preservou-se, assim, **equânime capacidade, na espécie, aos Poderes**.

Constituinte EDUARDO BONFIM (PC do B/AL) propôs “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, e por iniciativa do Poder Executivo com a prévia aprovação do Poder Legislativo, da ordem constitucional”, contudo não foi aceito por parecer mais adequada a atual, ao nivelar os Três Poderes da República, nas hipóteses que lhe concernem.

Constituinte HAROLDO LIMA (PC DO B/BA) propôs suprimir a expressão “... à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” constante do art. 148 do Projeto de Constituição (B). Contudo, foi considerado inconveniente por incidir sobre texto muito importante, **que sobremaneira interessa à defesa do Estado democrático**.

Constituinte JOSÉ GENOÍNO (PT/SP) propôs modificar a redação ao Art. 167, para: *Art. 167. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da ordem constitucional*. Contudo, “a garantia dos poderes constitucionais, e por iniciativa destes, da ordem constitucional”- como foi proposto na emenda, foi considerado “preciosismo óbvio”. E, como tal, foi retirada a expressão “ordem constitucional” e mantida **“da lei e da ordem” por ser mais abrangente**, não somente ao que determina a constituição, como a lei ordinária e o que **se deseja como ordem pública da sociedade**.

Constituinte NILSON GIBSON (PMDB/PE) propôs “destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem”, contudo foi considerado mais adequado o atual, pois vincula a intervenção das Forças Armadas à provocação dos Poderes da República.

ANEXO II

A GARANTIA DOS PODERES CONSTITUCIONAIS EM OUTROS PAÍSES MÉXICO

AS FORÇAS ARMADAS MEXICANAS NA GARANTIA DOS PODERES CONSTITUCIONAIS.

Os Estados Unidos Mexicanos, ou simplesmente México, possuem uma Constituição datada de 5 de fevereiro de 1917, portanto, centenária. A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, a despeito das inúmeras emendas e alterações sofridas, representa uma tradição de estabilidade política e continuidade democrática bastante incomum nos demais países latino-americanos.

A divisão dos Poderes do Estado, bem como as atribuições de cada um destes, é abordada no *Título Tercero*, da Constituição, que compreende os artigos 49 a 107, de um total de cento e trinta e seis. Tal qual a quase totalidade das nações modernas, os poderes também são divididos segundo a clássica tríade: Executivo, Legislativo e Judiciário. O fato de quase a metade da Carta Magna deste Estado estar dedicada ao tema é suficiente para que se possa mensurar a importância que lhe é atribuída. Não obstante, não há nenhuma previsão constitucional de emprego das *Instituciones Armadas de la Unión* como instrumento garantidor do funcionamento dos Poderes do Estado.

O *Manual de Seguridad Interior de las Fuerzas Armadas* não é mais específico no que se refere ao emprego das Forças Armadas na garantia do funcionamento dos Poderes Constitucionais. Todavia, neste manual, há a definição de Rebelião Militar como o delito que, dentre outras transgressões, visa impedir a eleição dos representantes dos Poderes da Federação, sua integração e o livre exercício de suas funções. Não se trata da atribuição de uma função, como a Constituição brasileira o faz, mas a simples tipificação penal, com vistas a impedir sua ocorrência.

Como consequência da ausência da previsão constitucional, conclui-se que não se pode utilizar do emprego das Forças Armadas Mexicanas como instrumento norteador para a formulação de uma doutrina de emprego das Forças Armadas Brasileiras como instrumento de garantia dos Poderes Constitucionais.

COLÔMBIA

AS FORÇAS ARMADAS COLOMBIANAS NA GARANTIA DOS PODERES CONSTITUCIONAIS.

A República da Colômbia é um Estado presidencialista, unitário e democrático.

Sua Constituição, datada de 1991 e composta por trezentos e oitenta artigos, prescreve a divisão do governo em três Poderes: o Executivo, chefiado pelo Presidente da República, o Legislativo, composto em nível federal por um sistema bicameral, e o Judiciário, que possui como sua mais alta instância o Supremo Tribunal.

A previsão constitucional da existência de Forças Armadas está positivada no Art 217 daquela Carta, *in verbis*:

Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Desta maneira, pode se constatar também que não há previsão constitucional para o emprego das Forças Armadas na garantia do funcionamento dos poderes do Estado, de acordo com a tradição brasileira, positivada no caput do Art. 142 da Constituição Federal brasileira de 1988. A expressão "ordem constitucional" presente no texto colombiano, não está exclusivamente associada ao funcionamento harmônico e independente dos Poderes do estado, mas à vidência das normas constitucionais, de maneira semelhante ao que é postulado na legislação pátria como "garantia da lei e da ordem".

De maneira análoga ao caso mexicano, conclui-se que não é possível valer-se do estudo da doutrina colombiana de emprego das Forças Armadas para a preservação do funcionamento dos Poderes Constitucionais pela ausência de atribuição desta tarefa às Forças

Militares da República da Colômbia em sua Constituição Política. Assim, ainda que houvesse doutrina tratando sobre este assunto, o que não há, ela careceria de legalidade, por ampliar as prerrogativas constitucionais das Forças Armadas.

ARGENTINA

AS FORÇAS ARGENTINAS, CHILENAS E NORTE-AMERICANAS NA GARANTIA DOS PODERES CONSTITUCIONAIS.

Na *Constitución de la Nación Argentina*, não foi encontrada nenhuma menção às garantias dos poderes constitucionais. Não há nenhuma citação direta, nem indireta sobre atribuição de responsabilidades para esta finalidade, seja para Forças Armadas ou algum outro ente Estatal do país.

Corroborando com a não previsão de emprego das Forças Armadas Argentinas em Garantia dos Poderes Constitucionais, há a edição do Decreto 1729/2007 – *Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional*, e do Decreto 2645/2014 – *Directiva de Política de Defensa Nacional*. Ambos os decretos direcionam, bastante claramente, as Forças Armadas para a defesa externa da soberania da Nação.

Anterior aos Decretos supracitados, houve a edição da Lei 24059/1991 - *Ley de Seguridad Interior*, a qual estabelece as bases jurídicas, orgânicas e funcionais do sistema de planejamento, coordenação, controle e apoio do esforço nacional para a garantia da segurança interna. Essa lei prevê, em seu artigo 27, o seguinte:

Artículo 27º: *En particular el Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis- que las fuerzas armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior.*

Fica de forma bem clara evidenciada que a atuação das Forças Armadas na segurança interna será de apoio, em áreas específicas.

No prosseguimento dessa mesma lei, há a declaração do uso das Forças Armadas, como componente militar, visando ao restabelecimento da ordem pública, porém com ressalvas de emprego, conforme artigos 31 e 32:

Artículo 31º: *Sin perjuicio del apoyo establecido en el artículo 27, las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2.*

Artículo 32º: *A los efectos del artículo anterior el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio.*

A interpretação, segundo a legislação brasileira e a doutrina militar de suas Forças Armadas, pode conduzir a uma situação de emprego similar às Operações de Pacificação. Tal assertiva se dá na necessidade do uso da força em uma situação de não normalidade

decretada pela autoridade competente.

Desta forma, não foi encontrado nas pesquisas realizadas sobre a República Argentina algum dispositivo legal ou doutrinário com similitudes com a Garantia dos Poderes Constitucionais existente no Brasil.

Outra nação pesquisada na busca do referencial comparativo foi a República do Chile. País com Forças Armadas bem equipadas e com doutrina própria reconhecidamente avançada, podendo ser um referencial importante e válido nas questões levantadas.

Para isso, foi buscada a leitura da *Constitución Política de la República de Chile*, além de manuais doutrinários de suas Forças Militares, com destaque para o MDO – 20901 – *Operaciones Militares Distintas a la Guerra en Territorio Nacional*.

Nos dispositivos constitucionais do Chile, as Forças Armadas aparecem no Capítulo X, que descreve a organização, a subordinação e a missão precípua delas, com destaque, para este estudo, do artigo 90:

Artículo 90. *Las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.*

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.

Os artigos descritos acima são compatíveis com uma missão de garantir a ordem interna da República, o que poderia significar, também, a garantia dos poderes constitucionais, como ordem interna do país, porém não há nenhuma descrição acerca desta destinação específica em nenhuma outra fonte consultada.

Após essa destinação constitucional das Forças Armadas chilenas de garantir a ordem institucional da república, foi buscada a legislação militar acerca do emprego do Exército na segurança interna do país, sendo o manual MDO – 20901 – *Operaciones Militares Distintas a la Guerra en Territorio Nacional* a referência oficial sobre o tema.

O manual doutrinário militar chileno supracitado explana sobre as ações de Não Guerra a serem desenvolvidas pelo Exército em território nacional. Em termos gerais, são três as operações de MOOTW (*Military Operations Other Than War*): Ajuda Humanitária, Busca e Resgate e Apoio Militar a Autoridades Cíveis. Outra informação clara trazida deste manual são missões e / ou tarefas que cumpre a Força Militar nessas operações, demonstradas conforme figura 1 a seguir:

Na leitura e análise da lista abaixo, não existe a previsão de nenhuma Tarefa de atuação do componente militar chileno na manutenção da ordem interna.

1.8.2. MISIONES Y/O TAREAS QUE CUMPLEN LA FUERZA MILITAR EN MOOTW EN EL TERRITORIO NACIONAL

Para materializar las operaciones militares en apoyo a la población civil ante desastres naturales, las unidades militares cumplen las siguientes tareas específicas, según sea el caso:

- Habilitación de alberges.
- Búsqueda y rescate de personas.
- Distribución de ayuda humanitaria (agua, alimentos, otros).
- Trabajos de ingenieros (despejes de vías, remoción de escombros, habilitación de puentes, purificación de agua, construcción de casas de emergencias, otros).
- Control del orden y la seguridad interior (protección de servicios de utilidad pública, control de toque de queda, patrullajes, puntos de control, otros).
- Reconocimientos y levantamiento de catastro en las zonas urbanas y/o rurales.
- Materializar enlaces de la fuerza terrestre y de las autoridades civiles de las regiones del país.
- Transportes.
- Evacuación aeromédica (MEDEVAC).
- Atención sanitaria.
- Coordinación y apoyo a agencias estatales de control de emergencias. En el caso nacional la ONEMI, COE, entre otros.

Figura 1: Missões ou Tarefas cumpridas em uma MOOTW (Fonte MDO – 20901)

Portanto, apesar de ter um dispositivo constitucional com similaridades com o objeto em estudo, no manual de emprego das Forças Militares chilenas em operações de segurança interna em cenário de Não Guerra não prevê qualquer ação do Poder Militar em ações similares a Garantia dos Poderes Constitucionais.

No prosseguimento da busca por referenciais comparativos à destinação constitucional das Forças Armadas brasileiras de Garantir os Poderes Constitucionais, buscou-se aspectos junto à nação hegemônica mundial, os Estados Unidos da América. Eles são a maior potência militar do mundo atual, sendo, ainda, exemplo de democracia e foi referência para a constituição e organização do Estado brasileiro.

Para tanto, pesquisou-se, obrigatoriamente, a Constituição norte-americana, bem como o manual de *Homeland Security*, do *Department of Homeland Security (DHS)*, além dos artigos científicos *The Future of Power* de Joseph Nye; *Preparing the U.S. Army for Homeland Security Concepts, Issues, and Options* de Eric V. Larson e John E. Peters; e “A Constituição dos Estados Unidos, Separação de Poderes e Poder Regulamentador” de Débora Mara Correa de Azevedo.

A Constituição norte-americana, uma das referências mundiais de Lei suprema em um país democrático, não se apercebe nenhum dispositivo com similitudes com as ações de

Garantia de Poderes Constitucionais.

No artigo científico da pesquisadora brasileira Débora Azevedo, há um estudo interessante acerca dos temas: A Constituição e os Poderes Constitucionais nos EUA. Em seus capítulos é versado acerca da divisão dos poderes dentro dos EUA, do sistema de checks and balances, e é teorizado sobre modernas doutrinas de separação dos poderes, porém não há citação direta sobre o emprego das Forças Armadas com a destinação de Garantir os Poderes constituídos nacionais.

Em um dos artigos norte-americanos pesquisados, há um trabalho de pesquisa acerca da taxonomia das ameaças à segurança interna no país, gerando quatro eixos principais:

The definition and taxonomy of threats described earlier also leads to “bumper stickers” the Army can use to explain its role in the four homeland security task areas that are the focus of this report (the “bumper stickers” are in quotation marks):

- *Protecting Americans at Home” (WMD domestic preparedness and civil support);*
- *Ensuring Constitutional Authority” (continuity of government);*
- *Protecting Sovereignty” (border and coastal defense); and*
- *Ensuring Military Capability” (continuity of military operations).*

Da análise deste artigo, há um item da análise das ameaças que poderia ser verificado se há alguma similaridade com a garantia dos poderes, conforme destaque na citação acima. Porém, aprofundando o estudo, esta parte se refere à manutenção da capacidade de governabilidade, mesmo após grave perturbação da ordem nacional, seja por razões naturais ou por agressão externa, isto é, a existência de mecanismos que garantam que haverá uma linha sucessória de poder, bem como de condições de tomadas de decisões pelos governantes empossados.

No manual de de *Homeland Security, do Department of Homeland Security (DHS)*, foram destacados alguns aspectos interessantes acerca do tema, ou mesmo que pudessem haver aproximações com o assunto em estudo. O destaque principal decai sobre as diretivas, ou diretrizes do Presidente dos EUA acerca das ações a serem adotadas em Segurança Interna de seu país. Foram vinte e cinco HSPD (Homeland Security Presidential Directives), porém em nenhuma delas houve alguma similaridades com ações ou direções convergentes com a Garantia de Poderes Constituídos.

ISRAEL

AS FORÇAS ISRAELENSES NA GARANTIA DOS PODERES CONSTITUCIONAIS.

O Estado de Israel está localizado no Oriente Médio e tem fronteiras com o Mar Mediterrâneo a oeste; Líbano ao norte; Síria a noroeste; a Cisjordânia e Jordânia a leste; com o Egito e Faixa de Gaza ao sudoeste e como Golfo de Aqaba, no Mar vermelho ao sul, o que lhe oferece uma posição estratégica na região.

Israel possui como principais ameaças as ações de grupos terroristas como o Hezbollah que atua na fronteira com o Líbano, o Grupo Hamas na Faixa de Gaza e o Estado Islâmico. Também sofre ataques de países como a Síria e Irã.

Seus óbices tem forte origem no extremismo religiosa que é cultuado na região, abrangendo a guerra entre palestinos e judia. As questões fronteiriças pendentes desde sua criação em 1948 ainda geram conflitos, bem como a disputa por Jerusalém e o reconhecimento de Israel como Estado Judeu.

Dentro do enfoque da Garantia dos Poderes Constitucionais (GPC), como missão das Forças Armadas, vários pontos podem ser abordados para esclarecer este assunto Segundo Marcelo Treistman, É muito comum ouvir nos meios acadêmicos e nas discussões comunitárias, inclusive nas sinagogas e movimentos juvenis, referências negativas sobre a ausência de uma constituição em Israel. A falta de um documento formal e consolidado que represente a carta de direitos e garantias fundamentais do Estado, colocaria a democracia israelense sob suspeita. Essa discussão começa antes mesmo da criação do país e tem origem na Declaração 181 da Assembleia Geral das Nações Unidas, mais conhecida como o Plano de Partilha da Palestina. Esta resolução determinava expressamente a necessidade da criação de uma constituição democrática nos dois países que deveriam nascer em breve (o Estado Judeu e o Estado Árabe).

Resolução 181 da Onu *Artigo 10: A Assembleia Constituinte de cada Estado deverá elaborar uma Constituição democrática para seu país e escolher um governo provisório para suceder o Conselho Provisório de Governo nomeado pela Comissão.*

Em 1950, dado o entrave político, o parlamentar Izhar Harari propôs uma alternativa genial. O parlamento israelense criaria as chamadas “Leis Básicas”, que futuramente seriam reunidas em um único documento – que seria denominado “Constituição”. Estas “Leis Básicas” têm como característica especial a dificuldade de modificação, necessitando para tal, de um quórum privilegiado (por exemplo, uma votação com a participação de 80% dos parlamentares).

Segundo o site da Jewish Virtual Library, são onze as Leis Básicas, abordando os seguintes tópicos: *The Kneset* (O Parlamento), As Terras de Israel, O Presidente do Estado, O Governo, A Economia do Estado, O Exército, Jerusalém – A Capital de Israel, O Judiciário, O Controle do Estado, A Liberdade de Ocupação e a Dignidade da Pessoa Humana e sua Liberdade. A Lei Básica referente ao Exército defini a subordinação da Força no âmbito civil e militar e dentre outras particularidades. Não designa atividades referentes a GPC.

Segundo o site da *Israel Defense Forces* - FDI (Forças de Defesa de Israel), estas são constituídas pelo Exército, Marinha e Força Aérea. Fundadas em 1948, estão entre as Forças Armadas mais experientes em batalhas no mundo, tendo participado de seis grandes guerras. Os objetivos de segurança das FDI são: defender a soberania e a integridade territorial do Estado de Israel, deter todos os inimigos, e coibir todas as formas de terrorismo que ameacem a vida diária. Suas principais tarefas incluem a consolidação de acordos de paz, garantir a segurança geral na Cisjordânia em coordenação com a Autoridade Palestina; liderar a guerra contra o terrorismo, tanto dentro de Israel quanto além de suas fronteiras, e manter a capacidade de impedir o início da violência.

Segundo o site da *Israel Police* (Polícia de Israel) esta tem destinação à segurança pública, à manutenção da lei e da ordem e combate ao crime, atuando de forma centralizada em âmbito nacional, tendo o apoio da Polícia de Fronteira.

Em nenhuma documentação disponibilizada em fonte aberta foi encontrada a destina-

ção das Forças Armadas de Israel voltadas para a Garantia dos Poderes Constitucionais, onde podemos concluir que este Estado não disponibiliza documentação que ampare ou destine o emprego de suas Forças Armadas para esse fim.

FRANÇA

AS FORÇAS ARMADAS FRANCESAS NA GARANTIA DOS PODERES CONSTITUCIONAIS.

O sistema político francês é o semi-presidencialismo, no qual o Presidente é o Chefe de Estado e o Primeiro-Ministro o Chefe de Governo. No caso francês, o Presidente não tem apenas função simbólica, como observa-se nos sistemas parlamentaristas, mas pode dissolver o parlamento, nomear o primeiro ministro, cuidar da política externa do país.

A constituição francesa estabelece em diferentes artigos os poderes do Presidente da República. Inicialmente em seu artigo 15º, prevê que o Presidente da República é o chefe das forças armadas, cabendo a ele presidir os conselhos e comitês superiores da defesa nacional. Além dessa atribuição, estabelece que o Presidente da República é o chefe dos exércitos.

Segue a Carta Magna francesa, em seu artigo 5º, estabelecendo que o Presidente da República zela pelo respeito à Constituição. Assegura, através de sua arbitragem, o funcionamento regular dos poderes públicos, bem como a continuidade do Estado. É o garantidor da independência nacional, da integridade territorial e do respeito aos tratados.

Em seu artigo 21º, o texto constitucional passa a tratar sobre o Primeiro-Ministro, estabelecendo que cabe a ele dirigir as ações do governo e ser responsável pela defesa nacional, assegura a execução das leis.

Seguindo a legislação francesa, o Livro Branco de Defesa francês define que o Estado tem a capacidade de exercer a sua soberania, que significa agrupar a capacidade de defender suas fronteiras, garantir a segurança de sua população e manter a ordem no seu território.

No Estado Francês encontra-se presente a previsão do chamado Estado de Emergência, o qual foi introduzido no âmbito da Quarta República por leis de abril e agosto 1955 durante a guerra na Argélia.

No artigo 16º, da constituição francesa, está estabelecido que quando as instituições da República, a independência da Nação, a integridade do território francês ou o cumprimento dos seus compromissos internacionais são ameaçados de forma séria e imediata e o **funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais é interrompido** (grifo nosso), o Presidente da República toma as medidas exigidas por essas circunstâncias, após consulta formal ao Primeiro-Ministro, os presidentes das assembleias e do Conselho Constitucional.

Assim, verifica-se que de modo diverso do caso brasileiro não há taxativamente a previsão no texto constitucional francês da atribuição de garantia dos poderes constitucionais às Forças Armadas francesas. Porém, pode-se inferir que, em razão do seu artigo 16º prevê que cabe ao Presidente da República francês adotar medidas que assegurem o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais quando interrompidos, que a autoridade máxima francesa fará uso das Forças Armadas, por ser o comandante dos exércitos, conforme o artigo 15º.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, JOSÉ LEVI MELLO DO. **Análise do fundamento jurídico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem**. Brasília a. 45 n. 180 out./dez. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo** [recurso eletrônico] / Supremo Tribunal Federal. – 4. ed. – Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

_____. CONGRESSO NACIONAL. **RELATÓRIO DO PROJETO DE LEI Nº 250/1998**.

_____. ATAS DA CONSTITUINTE DE 1988.

_____. Decreto nº 3.897, de 24 de Agosto de 2001.

_____. Advocacia-Geral da União. Parecer nº GM – 025. 2001.

BRASIL. MD. **Doutrina Militar de Defesa (MD51-M-04)**. 2ª Edição. Brasília, 2007.

_____. _____. **Glossário das Forças Armadas (MD 35-G-01)**. 5ª ed. Brasília, 2015.

BRASIL. MD. EB. **Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF-10.102)**. 1ª ed. Brasília, 2014.

_____. _____. EB. **O Exército Brasileiro (EB20-MF-10.101)**. 1ª ed. Brasília, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3.ed. (reimpresão). Coimbra: Almedina, 1999.

COLÔMBIA. **Constitución Política de La República de Colômbia**. Disponível em <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEw-jW78S77qnTAhXFf5AKHb6kBrkQFggIMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.corteconstitucional.gov.co%2F%3FbTy&usg=AFQjCNF-OORTEyyKp2FWcUp0SFe4BU6wrg&sig2=hpqkeDi721Pzwv-GbvjO6g>>. Acesso em 16 de abril de 2017

DAMASCENO, VINÍCIUS. **Mobilização nacional e garantia da lei e da ordem no Brasil – Uma abordagem integrativa**. Instituto Meira Mattos. 2017.

DA SILVA, JOSÉ AFONSO. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

DA SILVA, JOSÉ AFONSO. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

HARADA, K. Perigoso confronto de Poderes. In: Âmbito Jurídico, n. 100, 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11594>. Acesso em junho 2017.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

MACIEL, Carlos Henrique. **Curso objetivo de direito constitucional**. 1ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARTINS, IVES GANDRA DA SILVA. As Forças Armadas na Constituição Federal. **A Justiça Militar da União e a História Constitucional do Brasil**, São Paulo: Editora Migalhas, 2017. P. 367-385

MATHIAS, Suzeley Kalil. GUZZI, André Cavaller. **Autonomia da Lei – As forças armadas nas constituições nacionais**. RBCS Vol. 25 nº 73. Junho 2010

MENDES, Gilmar Ferreira / Branco, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2012.

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Disponível em <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwjfso2T2anTAhVB-QpAKHSufBr8QFggzMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.sct.gob.mx%2FJURE%2Fdoc%2Fcpem.pdf&usg=AFQjCNESbZOVjrCjwjlGD8v2ugsbaS5qg&sig2=bmNlqRC-UaMtBoHl6d9J6A>>. Acesso em 16 de abril de 2017.

_____. **Manual de Seguridad Interior de las Fuerzas Armadas**. Disponível em <http://www.manualdeseguridad.com.mx/seguridad_newsletter/17/seguridad_interior.asp>. Acesso em 16 de abril de 2017.

MORAES, Alexandre de Moraes. **Direito Constitucional**. 32. Ed. Ver. E atual. Até EC nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016.

RIBEIRO, Paulo Silvino. **O Estado de direito e a divisão constitucional dos poderes**. *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/sociologia/o-estado-direito-divisao-constitucional-dos-poderes.htm>>. Acesso em 16 de abril de 2017.

SILVA, Daniel Cavalcante. **Checks and balances e conflitos políticos**. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/19065/checks-and-balances-e-conflitos-politicos>>. Acesso em 16 de abril de 2017.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>> Acessado em: 16 Abr 2017. <http://www.rfi.fr/france/20160719-etat-urgence-reserve-operationnelle-role-armee-gendarmerie>

A GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NO CONTEXTO DA SEGURANÇA INTEGRADA.

Grupo de Pesquisa Nr 2 CAEM 2017: Ten Cel Inf LUIS MAURO RODRIGUES **MOURA**, Ten Cel Inf ANDRE **TAVARES** DA SILVA, Maj Inf ISRAEL **DEMOGALSKI**, Maj Inf **RENAN** RODRIGUES DE OLIVEIRA, Maj Eng JÉFERSON FLORES **RETORI**, Maj Inf JOÃO CARLOS DA **SILVA NÉTO** JÚNIOR, Maj Inf **CRISTHIAN** EVANGELISTA DE **SOUSA**, Maj Art ILMAR **UBIRATAN** SALGADO LUZIA, Maj Cav LUIZ GUSTAVO **DIOGO RIBEIRO**, Maj Inf JOBEL **SANSEVERINO** JUNIOR, Maj Inf ANDERSON JOSÉ DE **SOUZA**, Maj Inf FRANCISCO EDUARDO CAVALCANTE **HOLANDA**, Maj Art FLÁVIO **TOSTES** ALVES, e Maj Art **CHARLES** SILVA DE SOUZA.

1. INTRODUÇÃO

Desde a Proclamação da República, no século XIX, até os dias de hoje, o Exército Brasileiro (EB), como Força Terrestre (F Ter), desempenha um importante papel com as demais Forças Singulares (FS) das Forças Armadas do Brasil de salvaguardar o exercício do ordenamento jurídico vigente, face aos momentos de crise extrema, como último recurso da nossa sociedade em seus poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário). Esse papel consolidou-se em uma progressiva evolução da república brasileira na CF/88 (Constituição Federal de 1988), que embasou a destinação das Forças Armadas em seu artigo 142:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob autoridade do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, **da lei e da ordem**¹. (BRASIL, 1988).

Entretanto, pelas diferenças dos ambientes operacionais (Ambi Op), em suas dimensões físicas, humanas e informacional, em que as missões constitucionais de Defesa da Pátria, Garantia dos Poderes Constitucionais e da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) estão contextualizadas, é impositivo às Forças Armadas (FA) adotar atitudes, organização e ponderação de emprego de forças diferentes para cada uma dessas missões, a fim de preservar a legitimidade de suas ações face aos diferentes enquadramentos legais. O EB (BRASIL, 2014a) considera a legitimidade como um princípio de guerra fundamental em sua Doutrina Militar Terrestre (DMT), devendo ser buscada constantemente para o emprego das forças:

Tão importante como o aspecto formal da legitimidade do emprego dos elementos da F Ter, é a **percepção**¹ que as sociedades, nacional e internacional, e população local da área de operações têm sobre o

emprego da Força em determinado conflito (BRASIL, 2014b, p. 5-6)

O Professor Doutor José Levi Mello Amaral Júnior (2008) separa as missões constitucionais das FA de defesa da pátria e garantia dos poderes constitucionais, da GLO por entender que aquelas exigem um regime jurídico extraordinário face ao vulto e propósito da ameaça:

Nas circunstâncias em causa – **ameaças externas ou internas**¹ contra o Estado ou contra os respectivos poderes constitucionais –, pode e deve ser posto em prática um regime jurídico excepcional “da defesa do Estado e das instituições democráticas”, ou seja, um estado em que a própria Constituição permite o emprego de recursos excepcionais para debelar a ameaça (AMARAL JÚNIOR, 2008, p.8).

Uma vez que a Defesa da Pátria possui como principal ameaça potencial uma FA estrangeiras (independente ou coligada por alianças militares), e a Garantia dos Poderes Constitucionais confronta-se, em uma de suas possíveis ameaças, contra uma força irregular (F Irreg) de vulto caótico à estabilidade institucional (de caráter revolucionário ou insurrecional), seu ordenamento jurídico enquadra-se nos regimes de exceção previstos no capítulo I do título V, da CF/88 (artigos 136 a 141, do estado de defesa e do estado de sítio). Assim, as Op Mil (operações militares) desempenhadas pela F Ter para vencer essas ameaças regulares ou irregulares ao Estado brasileiro estão caracterizadas como Op Mil de guerra (BRASIL, 2014c).

Em contrapartida, a missão de GLO é cumprida pelas FA em um contexto de paz social - comprometida por uma crise episódica, temporária e geograficamente limitada, conforme o postulado no artigo 15 da Lei Complementar nº 97, à CF/88 (BRASIL, 1999), mas ainda em um estado jurídico de normalidade institucional, onde os dispositivos legais do Direito Positivo irão arbitrar as condicionantes das Op Mil. Assim, o Ministério da Defesa (MD) caracteriza as Op GLO, como:

[...] operações de “não guerra”, pois, embora empregando o Poder Militar, no âmbito interno, não envolve o combate propriamente dito, mas podem, em circunstâncias especiais, envolver o uso de força de forma limitada, podendo ocorrer tanto em ambiente urbano quanto rural (BRASIL, 2014a, p. 17).

Dessa forma, as particularidades das Op GLO exigiram tanto que o MD, quanto o EB formulassem doutrinas (Dout) específicas para nortear os planejamentos, o preparo e o emprego de tropas nessa temática.

2. UMA PROBLEMÁTICA

O manual de campanha C 85-1 OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM (BRASIL, 2010) orientou o emprego da F Ter, seu planejamento e princípios, baseado na consolidação doutrinária das experiências, condicionantes legais, capacidades (Cpcd) das tropas e particularidades de emprego das Op GLO, até a sua data de aprovação e publicação pelo EME, em 9 de junho de 2010. Posterior a isso, o MD sedimentou a doutrina estratégico-operacional de GLO no manual MD33-M-10 GARANTIA DA LEI E DA ORDEM, em 19 de dezembro de 2013, trazendo novas abordagens, conceitos e orientações pertinentes a todas as suas FS, sendo revisado logo em seguida e republicado,

em uma 2ª edição, em 31 de janeiro de 2014.

Uma das mais importantes é a orientação para os planejamentos (Plj) das Op GLO convergirem a uma integração de esforços interagências:

Os planejamentos, para a execução de Op GLO, deverão ser elaborados no contexto da Segurança Integrada, podendo ser prevista a participação de órgãos: do Poder Judiciário; do Ministério Público; e de segurança pública (BRASIL, 2014a, p.17).

Atualmente, o novo conceito operativo da F Ter, de atuar no amplo espectro dos conflitos, possibilita combinar as Op GLO, em um contexto de apoio a órgãos governamentais, com as atitudes ofensivas, defensivas e de pacificação, em um mesmo Ambi Op, de formas simultâneas ou sucessivas. Tal conceito direcionou as bases para transformação da DMT em moderno arcabouço documental, publicado pelo EME, a partir de 2014 (BRASIL, 2013).

Pela última edição (4ª) do manual de OPERAÇÕES, do EB (EB20-MF-10.103), esse novo conceito abrange as ações de cooperação (integração) em segurança no Brasil ou fora dele, no seguinte contexto de Op Mil de não guerra:

A F Ter deve ser capaz de realizar tais operações no contexto de organizações nacionais ou organismos multinacionais, diante do surgimento de diversos focos de risco que possam pôr em perigo os interesses nacionais, a paz ou a segurança coletiva no contexto de gerenciamento de crises (resposta a crises e operações de contingência limitadas) ou da prevenção de ameaças (engajamento militar e cooperação em segurança)(BRASIL, 2014b, p. 2-9)

Assim, surge o questionamento se toda essa base doutrinária às Op GLO, produzida sem a relação de hierarquia (MD-EB) com a cronologia das publicações dos manuais, atende a atual tendência de alargamento conceitual da proteção integrada para segurança integrada (Seg Intg) e a recente reformulação da DMT para o moderno emprego da F Ter no conceito do amplo espectro dos conflitos armados.

Dessa forma, o presente artigo se propõe a estudar, de uma forma geral, a necessidade de atualizações ou de alinhamentos conectivos das bases conceituais da Dout F Ter GLO e de uma forma mais específica:

- os conceitos consensuais, princípios e características das Op GLO entre os embasamentos teóricos publicados pelo MD e EME, no fulcro do novo conceito operativo da F Ter, para o século XXI;

- o atual emprego de Exércitos de outros países (Colômbia, Espanha, Estados Unidos, França e México) em Op GLO, como parâmetro de comparação e de viabilidade de tarefas;

- o ambiente operacional e as atuais ameaças à GLO;

- as Cpcd F Ter que podem ser utilizadas nas Op GLO;

- as atividades e tarefas desempenhas pelas tropas, em GLO;

- os óbices mais recorrentes à F Ter em Op GLO; e
- as integrações necessárias ao sucesso das Op GLO.

Inferese-se, parcialmente, que esse estudo contribuirá na identificação dos impactos do atual processo de transformação da DMT na base conceitual das Op GLO, do alinhamento da DOUT GLO MD com o novo conceito operativo da F Ter e suas necessárias ligações por novas produções doutrinárias. A importância desse estudo está lastreada no potencial dos possíveis resultados que venham a ser obtidos, tanto no que tange à utilidade, quanto no que se refere à aplicabilidade para a condução de Op GLO no século XXI, propiciando à F Ter os subsídios para a construção de um *modus operandi* ótimo para o enfrentamento/mitigação dos desafios advindos dos quadros de emprego propostos para as referidas operações.

3. ENQUADRAMENTO LEGAL E O REFERENCIAL TEÓRICO DA DOUT GLO

Conforme o previsto pela Assembleia Constituinte de 1988, uma lei complementar organizaria as FA, seu preparo e emprego. Assim, a LC nº 97, de 9 de junho de 1999, aperfeiçoada pela LC nº 136, de 25 de agosto de 2010, no parágrafo 2º do seu artigo 15, regulou o emprego das FA nas atividades de GLO:

A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1999).

O parágrafo seguinte desse artigo da LC (1999) explica como o esgotamento dos órgãos de segurança pública (polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis, militares e corpos de bombeiros militares), a que se refere o artigo 144 da CF/88 quando houver o reconhecimento formal dos Governadores de Estados da federação ou do próprio Presidente da República da indisponibilidade, insuficiência ou inexistência destes órgãos ao cumprimento de suas atribuições regulares. O 4º artigo dessa LC - elucida nas hipóteses de emprego das Forças Armadas, sob condições de normalidade institucional, a “[...] forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitados [...]” das ações de GLO.

Em 24 de agosto de 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardoso emitiu o seu decreto de nº 3.897, fixando as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na GLO (BRASIL, 2001). O parágrafo 3º desse decreto reforça as condições excepcionais para o emprego da expressão militar do poder nacional face o esgotamento, inexistência ou insuficiência dos OSP (órgãos de segurança pública), amparando, para esses casos, a F Ter desenvolver “[...] ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva [...]” (BRASIL, 2001). Tal decreto traz, ainda, a previsão do controle operacional total ou parcial que os OSP estarão sujeitos ao Cmdo Mil (comando militar) responsável pelas operações, e reafirma o caráter temporário e limitado geograficamente que as ações de GLO terão efeito.

Assim, outras regulamentações governamentais foram necessárias para especificar situações e atividades desempenhadas na GLO, tais como:

- a. Decreto nº 4.411, de 7 de outubro de 2002, que dispõe sobre a atuação das FA e da Polícia Federal nas unidades de conservação;
- b. Decreto nº 4.412, de 7 de outubro de 2002, que dispõe sobre a atuação das FA e da Polícia Federal nas terras indígenas;
- c. Decreto nº 5.129, de 6 de julho de 2004, que dispõe sobre a Patrulha Naval;
- d. Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004 (regulamenta os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 303, da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins (lei do abate aéreo); e
- e. Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da Segurança Pública.

Por sua vez, o MD, por meio da Portaria Normativa nº 578/SPEAI/MD, de 27 de dezembro de 2006, aprovou a Estratégia Militar de Defesa e a Doutrina Militar de Defesa (Portaria Normativa nº 113/DPE/SPEAI/MD, de 1º de fevereiro de 2007), subsidiando a consolidação de uma Dout Cj (doutrina conjunta) para o emprego das FS em Op GLO.

Dessa forma, a Dout GLO, nos níveis estratégico-operacional da expressão militar do poder nacional, está consolidada no manual MD33-M-10 (BRASIL, 2014). Os fundamentos, princípios, instruções e orientações para o Plj, bem como as técnicas, táticas e procedimentos (ITP) para o emprego de tropas terrestres nas Op GLO, estão consubstanciadas no Manual de Campanha C 85-1 (BRASIL, 2010), aprovado e publicado pelo EME (Estado-Maior do Exército), instrumentando a F Ter na condução dessa sua missão constitucional no nível tático.

Algumas considerações sobre GLO são tratadas nos manuais de fundamentos EB20-MF-10.102 DOCTRINA MILITAR TERRESTRE (BRASIL, 2014a), EB20-MF-10.103 OPERAÇÕES (BRASIL, 2014c), EB20-MF-10.101 O EXÉRCITO BRASILEIRO (BRASIL, 2014d) e Manual de Campanha EB20-MC-10.217 OPERAÇÕES DE PACIFICAÇÃO (BRASIL, 2015a), integrando suas atividades ao contexto de apoio a órgãos governamentais em um amplo espectro dos atuais conflitos do século XXI.

Atualmente, questiona-se quanto ao emprego das FA de forma prematura e a revelia do prescrito nos dispositivos constitucionais supracitados, banalizando a utilização da expressão militar do poder nacional. O último e mais contundente desses questionamentos partiu do Exmo Sr Procurador-Geral da Justiça Militar, Dr Jaime de Cassio Miranda, por meio de ofício datado de 17 Fev 17, ao Exmo Sr Presidente da República, sobre o emprego das FA na operação CARIOCA, em atenção à solicitação do Governador do Rio de Janeiro, sob o pretexto preventivo da GLO em face à possibilidade de greve da Polícia Militar durante o último Carnaval (MPM, 2017). O peso do questionador, seus argumentos e a repercussão do questionamento contribuíram para o governo federal reconsiderar o emprego do EB nessa oportunidade.

Assim, ficou caracterizada uma autoridade competente para esse tipo de questionamento jurídico pelo descrito nos artigos 127 e 129 da CF/88, dentro do funcionamento independente e harmônico que o artigo 2º da mesma Carta Magna prevê (BRASIL,

1988). Aos militares não competem manifestar-se sobre a correção legal da decisão de seu emprego pelo Comandante Supremo das FA ou da adequabilidade escritural das leis em vigor. Ao estamento militar integrante do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e do MD cabe apenas o assessoramento técnico, idôneo e oportuno à decisão do Presidente da República (BRASIL, 2017).

Dessa forma, a Doutrina GLO F Ter não pode fugir do ordenamento legal para emprego das FA. Conclui-se parcialmente que o alinhamento das definições, conceitos e premissas das Op GLO com os termos, ordenamento e nomenclaturas utilizadas nos dispositivos legais facilitará à tropa manter-se nos trilhos do princípio de guerra da Legitimidade, fundamental mesmo nas Op Não Guerra (BRASIL, 2014b, p.5-5).

4. CONCEITOS E DEFINIÇÕES

a. Missão da F Ter

Amaral Júnior (2008) aborda a CF/88 para caracterizar as três missões básicas das FA:

Do ponto de vista constitucional, as Forças Armadas são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica e destinam-se: (1) à defesa da Pátria; (2) à garantia dos poderes constitucionais; e, por iniciativa de qualquer destes, (3) à garantia da lei e da ordem (AMARAL JÚNIOR, 2008, p.8).

O manual de C 85-1 Op GLO apresenta o seguinte enunciado da missão constitucional do Exército:

A fim de garantir os Poderes Constitucionais, a Lei e a Ordem, desenvolver, após determinação do Presidente da República, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações, depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal (BRASIL, 2010, p.3-2).

Contudo essa própria fonte doutrinária da F Ter discrimina, nos itens subseqüentes, a Garantia dos Poderes Constitucionais (GPC) e a GLO. Tal discriminação é importante, uma vez que é comum generalizar ambas as missões como iguais dentro dos conceitos de situação de não guerra, definido no EB20-MF-10.102 DMT (BRASIL, 2014b, parte.II).

Assim, o manual EB20-MF-10.101 O EXÉRCITO BRASILEIRO resgata o mesmo texto do manual C 85-1 e explica GPC como: “[...] a preservação da existência e, principalmente, do livre exercício dos Poderes da República Executivo, Legislativo e Judiciário de forma independente e harmônica, no quadro de um Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 2014d, p.3-4). Tal elucidação expõe duas possíveis ameaças à GPC: uma, à sua existência; e outra, ao seu equilíbrio.

A primeira ameaça à GPC remete a uma possível F Adv com “modus operandi” de combate irregular (Cmb Irreg), cuja finalidade revolucionária ou insurrecional visa à derrubar um ou os poderes constituintes, à revelia do Estado Democrático de Direito, ou usurpar a soberania nacional em parte de seu território. O caráter dessa ameaça pos-

sibilitará a instauração dos regimes extraordinários de exceção, previstos dos artigos 136 a 141 da CF/88, respaldando o desencadeamento de operações de pacificação (Op Pac) ao invés de Op GLO:

As Op Pac englobam várias atividades e tarefas militares em coordenação com outros vetores civis. Em algumas situações, assemelham-se às tarefas de apoio a Órgãos Governamentais, contudo distinguem-se destas quanto ao contexto em que são conduzidas: em Território Nacional quando do estabelecimento de um Estado de Exceção ou no exterior, sob a capitulação específica de mandatos de Org internacionais (BRASIL, 2015a, p.2-4).

A segunda ameaça à GPC remete à hipótese de um dos poderes constituintes outorgar uma ruptura do Estado Democrático de Direito, subjugando um ou os demais. Nesse caso hipotético, o emprego da F Ter Op GLO contribuirá com a contenção das possíveis manifestações radicais e violentas de grupos políticos ou sociais, que causem grave prejuízo à ordem pública, a fim de estabilizar a convulsão institucional promovida pela crise entre a independência e harmonia dos poderes.

Para ambas as ameaças, fica claro que as Op GLO não são a efetiva solução às ameaças à GPC, sendo conveniente a distinção das particularidades de cada missão. Dessa forma, cabe a ressalva a todas as fontes da base Doutr GLO da leitura equivocada dessas atividades como sinônimos.

b. Op GLO

O manual C 85-1 define Op GLO como:

[...] Op Mil conduzidas pelas FA, por decisão do Presidente da República, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, com o propósito de assegurar o pleno funcionamento do estado democrático de direito, da paz social e da ordem pública” (BRASIL, 2010, p.3-3).

A hipótese supracitada de ameaça à GPC, oriunda da hipótese de uma crise na independência e harmonia dos poderes constitucionais, é um exemplo que as Op GLO, por si sós, não asseguram o pleno funcionamento do estado democrático de direito. A definição mais recente introduzida pelo MD (BRASIL, 2014a, p.14) aparenta uma descrição mais pragmática do objetivo e amparo legal do emprego das FA:

[...] é uma Op Mil determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas FA de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem (Artigos 3º, 4º e 5º do Decreto Nº 3.897, de 24 de agosto de 2001).

Essa definição também converge para o ideário das Operações Conjuntas (Op Cj) como a solução mais eficiente aos problemas militares de grande vulto, na atualidade, preconizado no próprio manual de OPERAÇÕES (BRASIL, 2014c, p.2-10) da F Ter: “A integração das forças navais, terrestres e aéreas na Era do Conhecimento é condição capital para o êxito, desde a fase de geração de capacidades conjuntas até o emprego em

operações”. Assim, adotar a mesma definição do MD às operações de GLO na base Doutrina F Ter parece prudente, adequado e prático ao entendimento da tropa.

c. Seg Intg

O manual C 85-1 Op GLO (BRASIL, 2010, p.3-3) resume o conceito de Seg Intg como uma expressão para fins de planejamento de Op GLO, objetivando o fomento do ambiente interagências. Entretanto, a atual tendência desse tema é de um alargamento conceitual para uma atribuição de Estado, mais abrangente do que a própria definição de proteção integrada, abordada no conceito operativo da F Ter:

A Proteção Integrada abrange todas as medidas necessárias para proteger a sociedade. A garantia dos poderes constitucionais, a garantia da lei e da ordem, a proteção de estruturas estratégicas, a prevenção e o combate ao terrorismo e a participação da Força Terrestre em ações na faixa de fronteira são englobadas pelas ações de Proteção Integrada (BRASIL, 2014c, p.4-22).

Essa tendência advém da absorção de conceitos da atual Política Nacional de Defesa (PND). Um deles é a definição de Defesa Nacional como: “conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças [...]” (BRASIL, 2012, p. 15).

Outro fator relevante para o embasamento dessa tendência é a ‘segurança’ definida como uma condição que habilita o país à “[...] preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2012, p.15).

Segundo o mesmo documento, o conceito de segurança foi ampliado em função das novas ameaças, abrangendo os campos político, militar, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, ambiental e outros. Assim, as Forças Armadas deixam de atuar unicamente no campo da Defesa, atuando em proveito de um conceito mais complexo de segurança:

A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de riscos, pressões ou ameaças, inclusive de necessidades extremas. Por sua vez, defesa é a ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado (BRASIL, 2012).

Ainda, a PND orienta que garantir a segurança requer medidas de amplo espectro, envolvendo, além da defesa externa a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde e industrial (BRASIL, 2012). Dessa forma, é lícito inferir que o conceito de Seg Intg não é apenas uma ferramenta linguística para o concurso das ações de GLO em um ambiente interagências, mais sim, um direcionamento doutrinário e estruturante às Op de não guerra da F Ter, a fim de integrá-la aos demais vetores da segurança nacional, cabendo uma publicação conceitual específica sobre este tema.

d. Agente perturbador da ordem pública (APOPOP)

O manual C 85-1 Op GLO (BRASIL, 2010, p.2-2) apresenta a definição de F Adv como os atores não estatais que ameacem o “[...] pleno funcionamento do estado democrático de direito, a paz social e a ordem pública”. Essa fonte Doutrina emprega de

ordinário essa expressão para referir-se às forças ou pessoas oponentes à tropa. São os transgressores que comprometem a GLO.

Entretanto, é imprudente o uso do termo F Adv para generalizar os agentes causadores de ameaças concretas ou potenciais à ordem pública no contexto nacional atual de normalidade institucional. Esse mesmo manual define ordem pública como:

Conjunto de regras formais que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (BRASIL, 2010, p.2-2).

Assim, os atores que desestabilizam a ordem pública não necessariamente afetam o pleno funcionamento do estado democrático de direito, caracterizado pela existência e funcionamento harmônico dos Poderes da União, definidos pelo artigo 2º da CF/88. As ações desses agentes podem apenas perturbar a ordem interna, ordem esta definida como “[...] situação em que as instituições públicas exercem as atividades que lhe são afetas e se interrelacionam, conforme definido no ordenamento legal do Estado” (BRASIL, 2010, p.2-2).

Esses agentes podem não estar organizados em uma força constituída; não possuem necessariamente uma motivação insurrecional ou revolucionária e, mesmo que exerçam práticas a par da lei, eles não deixam de ser cidadãos brasileiros. Dessa forma, não convém serem identificados como “adversos” ao Estado. Assim, observa-se como mais adequado ao contexto de GLO a nomenclatura desses atores como Agentes Perturbadores da Ordem Pública (APOP), padronizada pelo MD: “[...] são pessoas ou grupos de pessoas cuja atuação momentaneamente comprometa a preservação da ordem pública ou ameace a incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 2014a, p.15).

Sugere-se que a nomenclatura e definição de F Adv seja descartada da base Dout GLO para o emprego da F Ter, sendo substituídas pelas de APOP normatizadas pelo MD.

e. Pacificar e Força de Pacificação

O manual C 85-1 Op GLO define Força de Pacificação (F Pac) como o “[...] conjunto de forças alocadas a um comando que recebe a missão de operar em uma A Op (área de operações) ou Z Op (zona de operações)” (BRASIL, 2010, p.2-4).

Essa definição é utilizada nesse manual para nominar as tropas operativas constituídas para restabelecer a lei e a ordem, de forma episódica, em área e tempo limitado pelo dispositivo presidencial que determina o seu emprego. Entretanto, o novo conceito operativo da F Ter tipifica como básicas as Op ofensivas, defensivas, de pacificação e de apoio aos órgãos governamentais, sendo nesta última inseridas as tarefas de GLO. Apesar da distinção de atitudes, essas Op em amplo espectro devem ser desencadeadas de forma combinadas no mesmo ambiente operacional simultaneamente ou sucessivamente (BRASIL, 2014c, p.3-4).

Uma das diferenças mais características entre as Op Pac e as de GLO se dá nos diferentes níveis de liberdades individuais restringidas às populações. As Op Pac serão desencadeadas, dentro do território nacional, nos regimes de exceção dessas liberdades,

amparados pelos artigos de 136 a 141 da CF/88 e as de GLO em normalidade institucional, salvaguardando todas as liberdades concedidas pelo estado democrático de direito aos cidadãos (BRASIL, 2015a, p.2-4).

Dessa forma, a atualização da DMT implementou, em seu arcabouço Dout, uma publicação específica para orientar a F Ter ao desempenho de Op Pac. Assim, o manual EB20-MC-10.217 Op Pac amplia a definição dessa operação:

[...] compreendem o emprego do poder militar na defesa dos interesses nacionais, em locais restritos e determinados, por meio de uma combinação de atitudes coercitivas limitadas para restaurar ou manter a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções, provocadas pela natureza ou não; e de ações construtivas para apoiar esforços de estabilização, de reconstrução, de restauração e/ou de consolidação da paz (BRASIL, 2015a, p.1-3).

Esse conceito atual integra as operações de amplo espectro no paradigma de atuação da F Ter na solução de conflitos armados assimétricos, em uma situação extraordinária de grave instabilidade institucional. Assim, torna-se dispensável definir Op Pac na base Dout GLO, por se tratarem de contextos operativos diferentes, apesar das similitudes de suas TTP. Da mesma forma, a definição do verbo *pacificar* contida no manual C 85-1 Op GLO (BRASIL, 2010, P 2-4) torna-se irrelevante como orientação ao planejamento e execução das atividades de GLO.

f. Outros conceitos relativos à GLO, e uma conclusão parcial

O manual C 85-1 Op GLO (BRASIL, 2010) apresenta outros conceitos pertinentes à F Ter tais como: segurança pública; situação de normalidade e de não normalidade; comprometimento e grave comprometimento da ordem pública; comprometimento e grave comprometimento da ordem interna; A Op; Z Op; Área Sensível (A Sen); Área Problema (A Prbl); Linha de Isolamento (L Iso); e dissuasão. O manual MD33-M-10 GLO traz ainda um conceito sintético sobre ameaças sendo: “[...] atos ou tentativas potencialmente capazes de comprometer a preservação da ordem pública ou ameaçar a incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 2014a, p.15).

Esses outros conceitos da base Dout GLO são harmônicos com os de Op Ampla Espectro e com o ordenamento jurídico vigente. Assim, conclui-se parcialmente que a revisão do manual C 85-1 Op GLO (BRASIL, 2010), realizada na década passada ainda sustenta conceitos e definições pertinentes ao preparo e emprego da F Ter neste tipo de operação, em face à recente evolução da DMT, carecendo adequações de alguns de seus postulados.

5. AS AMEAÇAS À LEI E À ORDEM

No Brasil, a PND destaca que a percepção das ameaças à soberania e ao território está desvanecida para muitos brasileiros como resultado de um longo período sem conflitos. Entretanto, ressalta que é necessário conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira da importância da defesa do País e de que esta é um dever de todos os brasileiros (BRASIL, 2012).

No mesmo sentido, no nível político-estratégico, a recente Política Nacional de Inteligência (PNI) estabelece como principais ameaças aquelas que apresentam potencial

capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional do Brasil, dentre as quais se destacam: espionagem; sabotagem; interferência externa; ações contrárias à soberania nacional; ataques cibernéticos; terrorismo; atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis; armas de destruição em massa; criminalidade organizada; corrupção; e ações contrárias ao estado democrático de direito (BRASIL, 2016).

Dessa forma, o EME define ameaça como qualquer conjunção de atores, entidades ou forças com intenção e capacidade de realizar ação hostil contra o país e seus interesses nacionais, com possibilidades de, por intermédio da exploração de deficiências, causar danos ou comprometer a sociedade nacional (a população e seus valores materiais e culturais) e seu patrimônio (território, instalações, áreas sob jurisdição nacional e o conjunto das informações de seu interesse). Também pode ocorrer sob a forma de eventos não intencionais (naturais ou provocados pelo ser humano).

Essa definição não escapa do contexto de estabilidade institucional pela vigência do estado democrático de direito, em que o MD previamente caracterizou esses atores como APOP (Agentes Perturbadores da Ordem Pública): “[...] são pessoas ou grupos de pessoas cuja atuação momentaneamente comprometa a preservação da ordem pública ou ameace a incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 2014a, p.15).

Segundo Silva (2013), o cenário mundial é marcado pelo novo terrorismo de massas, a sofisticação do crime organizado de caráter transnacional e as ameaças às reservas naturais (assim como à biodiversidade) são elementos fundamentais das chamadas Ameaças Neotradicionais. As grandes ações organizadas pelos cartéis de narcotraficantes, dispondo de fonte ilimitada de recursos e com acesso a armas de uso estritamente militar abalam, hoje, nações como o México e o próprio Brasil.

Esses cartéis transnacionais ligam-se a Organizações Criminosas (Orcrim) atuantes nos grandes centros urbanos brasileiros. A disputa entre o controle do tráfico de drogas ocasiona uma guerra entre as facções, que promove um grande fluxo de armas e munições contrabandeadas para dentro do país. Uma rede de corrupção de policiais e agentes de fiscalização - assim como uma onda de violência generalizada, de caráter nacional e sem precedentes - que se estende para o interior dos complexos prisionais, comprometendo o funcionamento do sistema carcerário e impedindo que o Estado se faça presente nas regiões mais carentes, dominadas por essas Orcrim.

Os APOP, ligados direta ou indiretamente às Orcrim dessa cadeia ilegal de tráfico de drogas e armas, constituem as ameaças mais graves à lei e à ordem no Brasil, devido ao elevado nível de agressividade, liberdade de ação, organização, influência político-social e letalidade de seus armamentos. A fragilidade do ordenamento jurídico vigente, somada à falência do sistema prisional nacional e à falta de comprometimento da sociedade brasileira no combate às drogas catalisam o poder das Orcrim.

6. ATUAÇÃO DE OUTROS EXÉRCITOS EM GLO

a. A observação de Exércitos de Nações Amigas

O emprego do EB Op GLO segue os preceitos jurídicos de normalidade institucional estabelecidos pelo direito positivo brasileiro. Todavia, em suas bases para transformação da DMT, a F Ter utiliza como premissa ao seu planejamento conceitual das

Op Mil que os diversos atores nacionais ou estrangeiros, estatais ou não governamentais - realizam interações e possuem estruturas, características e estratégias próprias, desde o tempo da paz estável até a escalada crise para um conflito armado, tornando o ambiente operacional atual: “[...] complexo, volátil, mutável e incerto” (BRASIL, 2013, p.27).

Dessa forma, um estudo cabal sobre o emprego da F Ter Op GLO não pode limitar-se a observar somente as experiências autóctones do EB e acomodar-se na ilusão de que o Brasil é invulnerável às ameaças globais não estatais, como o terrorismo transnacional, por exemplo. Salvo as particularidades jurídicas de cada Estado soberano e suas ameaças concretas ou potenciais à segurança interna das nação, outros exércitos também empregam suas FA, ou parte delas, para soluções de seus problemas domésticos. Em contribuição a esse estudo, destacam-se os Exércitos dos Estados Unidos da América (EUA), México, Espanha, França e Colômbia.

b. EUA

Nos EUA, o Exército não pode constitucionalmente executar tarefas de GLO em situações de normalidade institucional, havendo exceções para emergências nacionais como: insurreição; crimes de matérias nucleares; e ataques com armas de destruição em massa. Ele só pode ser empregado nos casos de crime transnacional, como tráfico de drogas fora de território nacional e assistência às nações amigas.

Nas demandas internas, cujo emprego de tropas federais seja imperioso, as FA norte-americanas dispõem de uma Guarda Nacional militarmente hierarquizada, equipada e adestrada, à disposição e à custa dos estados da federação para o seu emprego. Essa Força Singular pode ser adjudicada a um Cmdo Op no exterior para compor uma reserva regular do Exército.

As chamadas operações de apoio civil concentram-se no planejamento, preparação, execução e avaliação de operações de apoio civil, que são conduzidas nos EUA e seus territórios. A doutrina discute o papel das forças do Exército que cooperam e apoiam organizações civis em ambientes domésticos operacionais, com ênfase particular em como as operações conduzidas pelas forças do Exército nos Estados Unidos diferem das operações no amplo espectro realizadas no exterior (EUA, 2010, p. V).

A Guarda Nacional realiza a sua preparação nas Op de Apoio Civil com prioridade às Op de Controle de Distúrbios. As capacidades empregadas nessas operações são executadas, quase sempre, em situação de normalidade constitucional. O apoio militar às agências civis de aplicação da lei ocorre em duas circunstâncias gerais: em resposta a uma emergência ou em resposta a um pedido de apoio de uma agência de aplicação da lei (EUA, 2010, p. 5-2).

O Cmdo Cj Norte dos EUA (USNORTHCOM) desenvolve e mantém planos para Op contra distúrbios civis. Esses planos fornecem a base para o apoio ao controle de distúrbios civis e padronizam a maioria das atividades militares e relações de comando. As tarefas executadas pelas forças militares podem incluir o patrulhamento conjunto com agentes policiais, proteção de edifícios-chave, interseções e pontes de linhas de transportes ou como uma força de ação rápida (EUA, 2010, p. 5-7).

A Guarda Nacional de hoje fornece a cada estado, território e ao Distrito de Columbia a capacidade militar para conduzir operações de apoio civil quando dirigi-

das por seus respectivos governadores, como parte de uma força-tarefa conjunta. (EUA, 2010, p. VIII).

O Departamento de Defesa (equivalente ao MD no Brasil) apoia as agências federais, estaduais e locais de aplicação da lei em seus esforços para interromper o transporte ou a transferência de drogas ilegais para os Estados Unidos. O tráfico ilícito de drogas, o contrabando de todo tipo e o movimento regional e global de terroristas estão estreitamente ligados por laços financeiros, políticos e operacionais (EUA, 2010, p. 5-5).

O Cmdo Cj Norte dos EUA também trabalha com forças canadenses através de atividades de cooperação de segurança. As relações de comando e coordenação interagências necessárias para o complexo ambiente operacional à defesa nacional, são planejadas e treinadas em exercícios de nível nacional (EUA, 2013, p.II-2).

c. México

Atualmente, o México faz parte da principal rota do tráfico de drogas para os EUA. O narcotráfico é dominado no país por oito cartéis, conforme pode ser verificado na figura 1.

A ação desses cartéis geraram um grande aumento nos índices de violência no país e criaram áreas de exceção à soberania do Estado mexicano. Essa situação foi agravada pela forte pressão norte-americana sobre esse governo no que tange o controle do narcotráfico na fronteira entre os dois países.

Segundo a Constituição mexicana (MÉXICO, 1917), o Presidente da República é comandante supremo das Forças Armadas Mexicanas, podendo empregá-la em ações de defesa externa e defesa interna. Neste contexto, a “*Ley Orgánica Del Ejército Y Fuerza Aérea Mexicanos*”, de 1986, define a missão das FA Mexicanas, com destaque para a possibilidade de emprego na segurança interna (MÉXICO, 1986)

Assim, no ano de 2006, o então Presidente do México, Felipe Calderon Hinojosa, determinou o emprego das FA mexicanas contra o Narcotráfico, considerando esta como uma ameaça à segurança nacional (MÉXICO, 2006). Essa situação permanece até os dias atuais.

O *Programa Sectorial de Defensa Nacional (2013-2016)* aborda de maneira clara o emprego das FA mexicanas no Cmb ao crime organizado e ao narcotráfico. Contudo, enfatiza a necessidade de apoiar a defesa interior do país, atuando de maneira integrada com os demais corpos policiais (MÉXICO, 2013).

Em 2014, foi publicada a base doutrinária às FA mexicanas, regulamentando o uso da força militar, no exercício das suas funções, observando os preceitos irrestritos dos direitos humanos. À semelhança da publicação brasileiras MD33-M-10 GLO, esse manual tem como principal objetivo legitimar o uso da força sob os princípios da oportunidade, da proporcionalidade, da racionalidade e da legalidade. Destina-se, também, para explicar as consequências de excesso ou mau uso da força, servindo de amparo para a elaboração de Normas de Conduta e Regras de Engajamento permanente para a atuação das FA no país (MÉXICO, 2014).



Figura 1 - Cartéis de drogas no México Fonte: <http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2012-05-25/carteis-do-mexico-travam-guerra-sangrenta-por-rotas-que-levam-ao.html>

d. Espanha

A lei orgânica, complementar à Constituição espanhola de 1978, trata da atuação das FA espanholas no contexto de segurança interna, cabendo destaque para defesa de seu ordenamento institucional, contribuição militar para a segurança da Espanha e preservação da segurança e bem-estar de seus cidadãos em necessidades públicas, a ser estabelecido por legislação vigente. Este pressuposto considera a atuação do “Exército de Terra” espanhol na segurança interna do país em ações de GLO (ESPANHA, 2005).

A Estratégia de Segurança Nacional da Espanha estabelece os riscos e ameaças que podem afetar a segurança nacional. Contempla, também, fatores que potencializam, desencadeiam ou agravam estas ameaças. Estão entre as ameaças: o terrorismo; os ataques cibernéticos; o crime organizado; a instabilidade econômica e financeira; vulnerabilidade energética; proliferação de ADM; os fluxos migratórios irregulares; a espionagem; ocorrência de catástrofes e emergências; a vulnerabilidade do espaço marítimo; vulnerabilidade das estruturas críticas e serviços essenciais; e os conflitos armados (ESPANHA, 2013).

Contudo, a Guarda Civil é uma instituição militar armada sob o controle do Ministro do Interior, para desempenhar funções de segurança pública das Forças e Corpos de Segurança da Espanha (ESPANHA, 1986). Segundo Leiracha (2017), a possibilidade de greve ou qualquer outro tipo de paralisação da Guarda Civil, que comprometam a segurança pública nacional e promovam o emprego do Exército de Terra em Op GLO, é praticamente nula.

Em casos de calamidades ou Estado de Exceção - que imponham o emprego

do Exército de Terra, a Guarda Civil e outros órgãos governamentais necessários à solução do problema –, ficam a controle do Ministro da Defesa no cumprimento de missões militares que lhe forem confiadas. Dentre os princípios de atuação das FA espanholas em apoio a órgãos civis destacam-se a complementariedade, face à insuficiência de meios civis; a excepcionalidade, devido à gravidade da situação; e a subsidiariedade, necessidade que ultrapassou a capacidade de órgãos civis e pontualidade, uma vez que as FA executam somente missões que lhe forem atribuídas e de duração limitada (LEIRACHA, 2017).

e. França

A contribuição de F Ter francesas para a segurança pública responde a duas estruturas jurídicas: requisição e pedido de assistência. O pedido de assistência é referente à participação das FA para missões abrangidas por outros departamentos ministeriais, e as requisições são de natureza diferente, podendo ser judicial, civil ou administrativa (FRANÇA, 1984). Nesta última categoria, podem ser colocadas as requisições previstas na Instrução Interministerial 500/SGDN/MPS/OTP, destinada à participação das FA na manutenção da lei e da ordem (FRANÇA, 1995).

Embora os textos acima citados ainda estejam em vigor, a implementação e atualização do Plano de Alerta Antiterrorismo, VIGIPIRATE, reviveu a reflexão sobre o quadro jurídico que rege o emprego da F Ter. Na verdade, até os dias atuais, de acordo com a decisão ministerial, o emprego dessas Forças permanece baseado no supracitado pedido de assistência. No entanto, uma análise mais profunda demonstrou a necessidade de estudar a adaptação das regras de participação dos militares neste contexto (FRANÇA, 2013).

Observou-se a necessidade de unificar o pedido de requisição supracitado para atuação das FA, disponível até para os prefeitos, obtendo um quadro legal unificado para o emprego de unidades militares e de seus bens em operações preconizadas pelo Plano VIGIPIRATE. Este projeto de instrução está atualmente passando nas últimas consultas interministeriais, antes de sua redação final.

O plano prevê o aumento do controle e das medidas repressivas de GLO, conforme o nível de alerta de segurança emitido pelo governo, baseado em suas fontes de inteligência contra ameaças terroristas ao território francês. A participação das FA é mais significativa, em uma escala progressiva, chegando ao emprego de todos os meios de defesa disponíveis, quando o nível de alerta mais alto é ativado.

A proteção jurídica das partes intervenientes, particularmente no que se refere à proteção legal dos militares, é reconhecida como uma necessidade primordial. Tal força é necessária nos casos de autodefesa, quando o escalonamento para o uso da força é indicado nas regras de engajamento (FRANÇA, 2006).

As FA francesas estão compostas basicamente por: Exército (*Armée de Terre*); Marinha (*Marine Nationale*); Força Aérea (*Armée de l' Air*); e Gendarmaria Nacional (*Gendarmerie Nationale*).

A *Gendarmerie* é considerada como o Exército Interno da França (FRANÇA, 2013). Ela desempenha, de forma geral, as funções policiais em grande parte do território francês, fundamentalmente em áreas rurais e nas cidades menores. Possui estrutura militar: Btl (Batalhões) e Cia (Companhias). Da mesma forma, seu quadro de pessoal é

exclusivamente militar, com patentes que vão do Gendarme (soldado) ao General, com formação nas academias e escolas militares. Embora constitua, administrativamente, uma parte das FA francesas e, consequentemente, sob a alçada do MD, a *Gendarmerie* está operacionalmente interligada com o Ministério do Interior nas suas missões em território francês e investigações criminais conduzidas sob a supervisão de juízes federais (SA-FRAN, 2009).

f. Colômbia

A realidade do cenário existente na Colômbia tem impactado diretamente na organização das capacidades de suas FA, preponderantemente empregadas no plano interno para contribuir com a GLO. Os movimentos ideológicos, formados na segunda metade do século XX, constituíram um movimento revolucionário, com o seu braço armado (FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), que mergulharam o país em uma guerra civil e capitaram recursos no banditismo - com roubos, sequestros e tráfico de drogas - condicionando as ações governamentais de reestabelecimento da paz social no emprego de sua F Ter na segurança interna.

Nas ações de GLO na Colômbia, também é importante destacar que a PNC (Polícia Nacional Colombiana) é um corpo armado permanente, de natureza civil, cujo fim primordial é a manutenção das condições necessárias para o exercício dos direitos e liberdades públicas (COLÔMBIA, 1991). Além disso, a PNC também é subordinada ao Ministro de Estado da Defesa daquele país.

Para combater as FARC, o Exército colombiano teve seu emprego mais vocacionado para fora dos grandes centros urbanos e nas áreas mais periféricas do seu território, enquanto que a PNC atuou nas capitais dos Departamentos (estados) e nas principais cidades. Ambas as forças possuíam um perfil operativo de Cmb contra F Irreg. Entretanto, a crescente interconectividade das ações realizadas por parte das ameaças internas existentes na Colômbia com o narcotráfico internacional provocou, nos últimos anos, uma mudança significativa nesse conceito operativo para um modelo mais marcado pelas Operações Tipo Polícia, com características interagências.

O Exército Colombiano complementou a sua Estrutura Militar de Defesa (EMD) convencional com outras estruturas que lhes incrementam as capacidades para enfrentar as ameaças internas existentes, dentre as quais: as Brigadas de Combate Terrestre (similares às Brigadas de Infantaria Leve do Brasil, porém com efetivo menor e estrutura logística reduzida); Btl de Polícia do Exército; os GAULAS (Grupos de Ação Unificada Antissequestro) valor Pelotão; e os Btl Especiais Energéticos e Vias, cuja missão é proteger linhas de transmissão, oleodutos/gasodutos e rodovias. Contou, ainda, com a participação mais efetiva de membros do Ministério Público colombiano nas diferentes fases das operações militares, desde o planejamento até a execução das ações táticas no terreno, conferindo, assim, maior legalidade nas ações. A coordenação dos esforços ocorre em todos os níveis da Administração, desde o Nacional, passando pelos Departamentos e descendo até os Municípios, fazendo com que os Cmdo de Divisão, Bda e de Btl também tenham que se ligar com representantes dos três poderes nos respectivos níveis existentes dentro de suas áreas, subáreas e setores de responsabilidade, no intuito de melhor aproveitar todas as capacidades existentes (COLÔMBIA, 2011).

O Estado colombiano sistematizou e passou a adotar como principal instru-

mento contra as FARC o que se denominou de “Ação Integral”, por meio do qual passaram a ser melhor sincronizados os meios civis e militares, bem como estabelecidos os objetivos e linhas estratégicas para se atingir a estabilidade nacional. Em decorrência da adoção do referido instrumento, as FA da Colômbia, tomando como referência a doutrina das forças militares dos EUA e sua ampla experiência na utilização de capacidades para Cmb F Irreg, desenvolveram um documento próprio conhecido como “Doutrina de Ação Integral”, o qual busca: [...] “o esforço de consolidação do controle territorial e a legitimidade do Estado, fortalecer a coordenação entre agências e instituições para alcançar a segurança e a paz como um bem comum, em um cenário de vitória como processo irreversível” (COLOMBIA, 2012).

Com essas medidas governamentais e ajuda norte-americana, o Estado colombiano degradou significativamente o braço paramilitar das FARC e reassumiu áreas do seu território que, até o início desta década, não tinha acesso. Entretanto, o Cmb ao narcotráfico permanece até os dias de hoje, como uma demanda a ser atendida ainda por meio do emprego de suas FA.

g. Conclusão Parcial

Infere-se, parcialmente, que os países latino-americanos estudados empregam continuamente suas FA para complementar a ineficiência de seus instrumentos de segurança pública para atender as suas demandas internas de GLO, em face ao elevado nível de beligerância de suas ameaças domésticas. Esse emprego de meios militares canalizam grande esforço de seus Exércitos, relegando o preparo das tropas à defesa da pátria a um plano de menor prioridade.

Por outro lado, tanto os países europeus como os EUA possuem tropas federais, militarmente organizadas, armadas e adestradas, que desoneram suas FA das demandas internas de GLO. Nestes países, o Exército dedica-se quase em exclusividade à defesa externa dos interesses nacionais e das ameaças transnacionais terroristas. Contudo, em todos os países estudados, as demandas de GLO são atendidas pela abordagem interagências dos Cmdo Mil, praticando as soluções de seus problemas internos de segurança de uma forma integrada.

7. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo estudar a base doutrinária das Op GLO, produzida sem a relação de hierarquia (MD-EB) com a cronologia das publicações dos manuais, tendo como viés o alargamento conceitual de Proteção para Segurança Integrada.

Dessa forma, o presente artigo abordou os conceitos, princípios e características das Op GLO entre os embasamentos teóricos publicados pelo MD e o EME, observando o ambiente operacional, as atuais ameaças, as capacidades, as atividades e tarefas, os óbices e as integrações necessárias para o sucesso nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Procurou, ainda, estudar empregos similares de Forças Armadas de países como: Estados Unidos; México; Colômbia; Espanha; e França com o intuito de se ter um parâmetro para as Op GLO realizadas no Brasil.

A missão de Garantir a Lei e a Ordem é cumprida pelas FA em um contexto de normalidade institucional, conforme o postulado no artigo 15 da Lei Complementar

nº 97, à CF/88 (BRASIL, 1999), comprometida por uma crise episódica, temporária e geograficamente limitada, onde os dispositivos legais do Direito Positivo irão arbitrar as condicionantes das Op Mil.

Com isso, a integração de esforços interagências torna-se muito importante para as Operações de GLO, consubstanciadas no manual MD33-M-10, onde descreve-se que os planejamentos, para a execução de Op GLO, deverão ser elaborados no contexto da Segurança Integrada, podendo ser prevista a participação de órgãos: do Poder Judiciário; do Ministério Público; e de segurança pública.

Além da importância dos esforços interagências, há uma tendência do alargamento conceitual de proteção para Segurança Integrada, advindo da absorção de conceitos da atual Política Nacional de Defesa. Um deles é a definição de Defesa Nacional como: “conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças [...]” (BRASIL, 2012, p. 15).

Outro fator relevante para o embasamento dessa tendência é a ‘segurança’ definida como uma condição que habilita o país à [...] preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais”.

Haja vista o estudo realizado, conclui-se que é necessária uma revisão para alinhar os conceitos dos Manuais de Garantia da Lei e da Ordem publicados pelo Ministério da Defesa e do Exército Brasileiro, bem como cresce de importância o trabalho interagências coordenado pelas Forças Armadas em caso de emprego em Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Além disso, é primordial o alargamento do conceito de Proteção para Segurança Integrada, para que haja uma maior atribuição de responsabilidades para as Agências envolvidas em Op GLO.

* * *

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Revista de Informação Legislativa. **Análise do fundamento jurídico do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem**. Ano 45, nº 180. Brasília, DF. Edição de outubro a dezembro de 2008.

BRASIL. Assembleia Constituinte de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 1988.

_____. Câmara dos Deputados. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF. 1999.

_____. Presidência da República Federativa do Brasil. **Decreto 3.897, de 24 de agosto de 2001**. Fixa diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Operações de Garantia da Lei e da Ordem**. Manual de campanha, C 85-1. 2ª Ed. Brasília, DF. 2010.

_____. _____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.

_____. _____. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Bases para a Transformação da Doutrina Militar Terrestre**. Brasília, DF. 2013.

SILVA, F. C. Teixeira. **Política de Defesa e Segurança do Brasil no Século XXI; um esboço histórico**.

Apresentação na UFRJ. 2013. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/mes09/ppt_francisco_carlos.pdf>. Acesso em 17 Jul 17.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Garantia da Lei e da Ordem**. Publicação MD33-M-10. 1ª Ed. Brasília, DF. 2014a.

_____. _____. Exército Brasileiro. _____. **Doutrina Militar Terrestre**. Manual de fundamentos, EB20-MF-10.102. 1ª Ed. Brasília, DF, 2014b.

_____. _____. _____. _____. **Operações**. Manual de fundamentos, EB20-MF-10.103. 4ª Ed. Brasília, DF. 2014c.

_____. _____. _____. _____. O Exército Brasileiro. Manual de fundamentos, EB20-MF-10.101. 1ª Ed. Brasília, DF. 2014d.

_____. _____. _____. _____. **Operações de Pacificação**. Manual de campanha, EB20-MC-10.217. 1ª Ed. Brasília, DF. 2015a.

_____. _____. _____. _____. **Inteligência**. Manual de campanha, EB20-MC-10.207. 1ª Ed. Brasília, DF. 2015b.

_____. Gabinete de Segurança Institucional. **Política Nacional de Inteligência**. Brasília, DF. 2016.

_____. Presidência da República Federativa do Brasil. **Decreto 9.031, de 12 de abril de 2017**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo. Brasília, DF, 2001.

COLOMBIA, R. D. **Constitución Política**. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá. 1991.

_____. **Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad**. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia, 2011.

_____. -C. G. D. L. F. M. **MANUAL DE ACCIÓN INTEGRAL**. 2ª. ed. Bogotá. 2012.

ESPAÑA. Jefatura del Estado. **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**. Ley Orgánica 2/1986. Madrid. 13 de março de 1986.

_____. **La Defensa Nacional**. Ley Orgánica nº 5/2005. Madrid. 17 de novembro de 2005.

_____. Presidencia del Gobierno. **Estrategia de Seguridad Nacional**. Madrid, 2013.

EUA. Department of the Army. **FM 3-28 - Civil Support Operations**. Washington. 2010.

FRANÇA. Présidence de République. **Instruction Interministérielle relative à la participation des armées à des missions relevant d'autres départements ministériels**. Paris. Du 18 janvier 1984

_____. _____. **Instruction Interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre**. 500/SGDN/MPS/OTP. Paris. Du 9 mai 1995.

_____. Ministère de la Défense. Armée de Terre. **Doctrine d'Emploi des Forces Terrestres en Stabilisation**. Centre de Doctrine d'Emploi des Forces. Paris. 2006.

_____. _____. _____. **FT 01 - GAGNER LA BATAILLE CONDUIRE À LA PAIX - Les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain**. Paris: Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, janvier 2007.

_____. _____. **Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale**. Paris. 2013.

LEIRACHA, J. A. P. **Emprego das Forças Armadas Espanholas em Operações Não Bélicas no Território Nacional**. Palestra ao Curso de Comando e Estado-Maior/2º Ano em 28 Mar 2017. Escola de Comando e Estado Maior. Rio de Janeiro, 2017.

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Ciudad del Mexico. 1917.

_____. **Ley Orgánica Del Ejército Y Fuerza Aérea**. Ciudad del Mexico. 1986.

_____. **Libro Blanco de la Defensa Nacional**. Ciudad del Mexico. 2006.

_____. **Programa Sectorial de Defensa Nacional**. Ciudad del Mexico. 2013.

_____. **Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas**. Ciudad del Mexico. 2014.

MPM. Ministério Público da União. **Considerações do Ministério Público Militar sobre a Operação**

Carioca. Publicado em 22 de fevereiro de 2017 pelo administrador do site. Disponível em <http://www.mpm.mp.br/consideracoes-do-mpm-sobre-a-operacao-carioca>. Acessado em 30 de março de 2017.

SAFRAN. French government orders. **FELIN soldier modernization systems from Sagem**, Safran group. Press Release, 24 Nov 2009.

AS ATRIBUIÇÕES SUBSIDIÁRIAS DO EXÉRCITO BRASILEIRO – A REALIZAÇÃO DE OUTRAS ATRIBUIÇÕES PELO EXÉRCITO BRASILEIRO, NO CONTEXTO DA SEGURANÇA INTEGRADA

Grupo de Pesquisa Nr 7 CAEM 2017: TC Eng LEONARDO **MARIATH** MORAES, TC Inf RENATO DA SILVA **RODGERS**, TC Inf MARCOS PAULO **MOREIRA** DA SILVA, TC Art ADRIANO **MARTINS**, TC Int LUIZ EDUARDO SOARES **THIAGO**, Maj Art RICARDO BOZZI **FEIJÓ**, Maj Inf **EDSON PAULO** QUEIROZ SILVA DE SÁ, Maj Int **DEMIAN** SANTOS DE OLIVEIRA, Maj Eng **ROMUALDO** CRISANTO EUFRAZIO, Maj Inf LUIS FERNANDO **HILGENBERG** JUNIOR, Maj Inf **HUMBERTO** IVAR RIBEIRO DE ALBUQUERQUE JUNIOR e Maj Eng ANDERSON **LUIZ ALVES** FIGUEIREDO.

1 INTRODUÇÃO

A evolução dos conflitos, notadamente após o fim do período conhecido como Guerra Fria, trouxe consigo o surgimento de novos atores e novas ameaças, além da indefinição dos limites do campo de batalha e a utilização de um novo espectro – o cibernético – vindo a gerar uma diversidade de cenários convencionada de *VUCA*¹.

O Exército Brasileiro, instituição nacional permanente, é o instrumento militar responsável pela defesa da porção terrestre do território nacional e, em conjunto com a Marinha do Brasil e com a Força Aérea Brasileira, compõe as Forças Armadas (FA) do Brasil.

Sua missão é descrita na Constituição Federal Brasileira:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, 1988, p. 87)

Tais destinações constitucionais direcionam os principais esforços do Exército

¹ A Teoria *VUCA* (em inglês: *Volatile, Uncertain, Complex and Ambiguous*) foi elaborada pela Escola de Guerra do Exército dos Estados Unidos para jogar luz sobre as mudanças no ambiente de segurança nos últimos 20 anos. (ALMEIDA, 2016).

Brasileiro em prol do desenvolvimento de sua respectiva parcela da capacidade de defesa² que o permita cumprir suas missões.

Às FA cabe, ainda, o desempenho de atribuições subsidiárias gerais³ e particulares⁴ previstas em lei específica, seja por intermédio de operações singulares ou mesmo conjuntas, priorizando o ambiente interagências em qualquer dos casos, de modo a buscar maior eficiência, eficácia e efetividade nas suas ações.

Infere-se, desta forma, como Atribuição Subsidiária a atribuição recebida por qualquer Força Singular (Marinha, Exército ou Força Aérea) complementarmente às missões previstas no Art. 142 da CF/1988, devendo sua execução ocorrer sem prejuízo daquelas. Tais atribuições servem de auxílio ao Estado para a consecução dos seus deveres previstos na carta magna, preenchendo um potencial vazio de atuação do poder Estatal por meio da utilização das capacidades inerentes às FA.

O arcabouço legal, regulador da atuação das FA e, por óbvio, do Exército Brasileiro – abrangendo a atuação nas atribuições subsidiárias – é formado por um compêndio das Leis Complementares nº 97, de 9 de junho de 1999, atualizada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, e pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, as quais dispõem sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das FA.

Nesse ínterim, as atribuições subsidiárias gerais são definidas pelo art. 16 da LC 97/99:

Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República. (BRASIL, 1999)

A LC 117/2004 alterou aquele artigo, inserindo nova gama de possibilidades às atribuições subsidiárias gerais já existentes:

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, integra as referidas ações de caráter geral a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social. [o destaque é nosso] (BRASIL, 2004)

Posteriormente, em 2010, a LC 136, veio a complementar aquelas atribuições, determinando como atribuição das FA a atuação na faixa de fronteira, a segurança de autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais e, ainda, ampliando-a de tal sorte que permita um grau de indefinição quanto a sua real delimitação ao utilizar o termo “além de outras ações pertinentes”, conforme pode observado:

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio

² Capacidade que o País dispõe para gerar efeito dissuasório e respaldar a preservação dos interesses nacionais, compatível com sua estatura político-estratégica e com as atribuições de defesa do território, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros. (BRASIL, 2007, p. 49)

³ ATRIBUIÇÕES SUBSIDIÁRIAS GERAIS – Emprego das Forças Armadas, de natureza não-militar, estabelecido em instrumentos legais, que dizem respeito à cooperação com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil. (BRASIL, 2007, p. 38)

⁴ ATRIBUIÇÕES SUBSIDIÁRIAS PARTICULARES – Constituem uma contribuição das Forças Armadas, de natureza não-militar, vinculadas com suas atividades finalísticas, levadas a efeito por razões de economia, inexistência de capacidades constituídas no País, fora do âmbito militar, e pela natureza estratégica das atribuições em apreço. Algumas destas atribuições são realizadas em atendimento a compromissos internacionais assumidos pelo País. (BRASIL, 2007, p. 38)

de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I – patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito.

Parágrafo único. As Forças Armadas, ao zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, poderão exercer as ações previstas nos incisos II e III deste artigo. [o destaque é nosso] (BRASIL, 2004)

Por sua vez, ao tratar das atribuições subsidiárias particulares, o Art.17-A da LC 117 prevê:

Art. 17-A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares:

I – contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre;

II – cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante;

III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; [o destaque é nosso] (BRASIL, 2010)

Do exposto, este artigo se propõe a realizar uma análise conceitual sobre as Ações Subsidiárias executadas pela Força Terrestre, recepcionadas por norma legal e centralizará seu foco conforme o quadro 1. Pela grande variedade de atribuições subsidiárias possíveis, gerais ou particulares, este artigo tratará – dentre as inúmeras que poderão decorrer de cada uma das listadas – daquelas consideradas mais recorrentes e de maior importância para o emprego da Força Terrestre.

Quadro 1 – Atribuições Subsidiárias do Exército Brasileiro.

Atribuições Subsidiárias	
GERAIS	1.1 Cooperar com o desenvolvimento nacional; 1.2 Participação em campanhas institucionais de utilidade pública; 1.3 Participação em campanhas institucionais de interesse social.

PARTICULARES	2.1 Contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre; 2.2 Cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia; 2.3 Cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;
---------------------	---

Fonte: o Grupo de Pesquisa.

2 PARTICULARIDADE DAS OPERAÇÕES SUBSIDIÁRIAS

A presença e a capilaridade das Forças Armadas, conjugadas com suas capacidades com possibilidade de uso dual (Guerra e Não Guerra), possibilitam seu emprego em ações subsidiárias, previstas em Lei, complementando as outras expressões do Poder Nacional. Tais atribuições subsidiárias deverão ser realizadas em ambiente interações, em operações conjuntas ou por uma força singular, a fim de atingirem seus objetivos de forma plena.

Diversos fatores influenciam o emprego das Forças Armadas direcionando-as a executarem missões subsidiárias com a finalidade de cooperar com o desenvolvimento nacional, participando em campanhas institucionais de utilidade pública e de interesse social. Dentre as possíveis Atribuições Subsidiárias Gerais (ASG), atualmente, as mais recorrentes, realizadas são:

- Atividades de fiscalização de produtos controlados (FPC);
- Distribuição de água à população atingida pela seca (em especial no NE do país);
- Vistoria em presídios, como consequência dos recentes incidentes e rebeliões ocorridos em 2017;
- Apoio (sob forma de armazenamento) à realização das provas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), durante o período de sua realização;
- Cooperação ao Ministério da Saúde em apoio às comunidades indígenas e em campanhas de vacinação;
- Apoio logístico durante as eleições, para a garantia da votação e apuração (GVA), por requisição do Tribunal Superior Eleitoral (TSE);

Por sua vez, o Exército Brasileiro, atualmente, vem sendo empregado para cumprir Atribuições Subsidiárias Particulares (ASP), dentre as quais destacam-se:

- Obras de engenharia em diversas regiões do País, participando ativamente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal;
- Ações de apoio ao Gabinete de Gestão Ambiental, para atividades de proteção ao meio ambiente;
- Cooperação com órgãos federais, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, prestando apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

2.1 AMEAÇAS

Segundo BRASIL (2014a), a definição de ameaça se refere a “atos ou tentativas potencialmente capazes de comprometer a preservação da ordem pública ou ameaçar a incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Complementando tal ideia, BRASIL (2007), apresenta ameaça sendo:

[...] qualquer conjunção de **atores, entidades ou forças** com **intenção e capacidade** de, explorando deficiências e vulnerabilidades, **realizar ação hostil** contra o país e seus interesses nacionais, com possibilidades de causar danos ou comprometer a sociedade nacional (a população e seus valores materiais e culturais) e seu patrimônio (território, instalações, áreas sob jurisdição nacional e o conjunto das informações de seu interesse). Ameaças ao país e a seus interesses nacionais **também podem ocorrer na forma de eventos não intencionais (naturais ou provocados pelo homem)** [...] [o destaque é nosso] (BRASIL, 2007, p. 27)

As ameaças que a Força Terrestre pode enfrentar são de natureza difusa e de difícil previsão, com um cenário de atuação integrado com agências e organizações civis da variadas matizes, em meio à população e com presença da mídia condicionando a forma de atuação e o emprego da Força Terrestre.

No contexto brasileiro, as ameaças às ASG são de diversos matizes, podendo ser exemplificadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Ameaças às Atribuições Subsidiárias Gerais.

ASG	Ameaças
- Atividades de FPC	- Danos à imagem da Força Terrestre (F Ter). (Associação da imagem ao Órgão apoiado e à eventual insatisfação do público)
- Combate à seca (distribuição de água);	- Secas prolongadas. - Corrupção. - Interesses políticos e econômicos conflitantes.
- Apoio à realização do ENEM	- Danos à imagem da F Ter. (Associação da imagem ao Órgão apoiado envolvido em fraude)
- Ap às comunidades indígenas e em Cmp de vacinação;	- Danos à imagem da F Ter. (Associação da imagem ao Órgão apoiado e à eventual insatisfação do público)
- Apoio logístico para a GVA	- Atuação de APOP. - Exposição da imagem da Força.
- Vistoria em presídios;	- Falta de capacitação específica.

Fonte: o Grupo de Pesquisa.

No que tange às ASP, pode-se observar, também, uma variada gama de ameaças (Quadro 3).

Quadro 3 – Ameaças às Atribuições Subsidiárias Particulares.

ASP	Ameaças
- Apoio na execução de obras de Engenharia	- Falta de pessoal altamente especializado e equipamentos de elevada tecnologia embarcada. - Má gestão dos recursos recebidos.
- Apoio ao Gabinete de Gestão Ambiental para atividades de proteção ao meio ambiente	- Danos à imagem da F Ter em decorrência de inobservância da legislação vigente por parte do Órgão apoiado.
- Apoio aos órgãos federais, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, prestando apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.	- Atuação armada de indivíduos e/ou grupos contra militares e instalações do Exército Brasileiro (EB). - Propaganda negativa por parte de atores não estatais, associando a imagem da F Ter.

Fonte: o Grupo de Pesquisa.

2.2 CAPACIDADES

Segundo BRASIL (2007), o conceito de capacidade militar é assim definido:

Conceito aplicado no nível estratégico que representa a aptidão de uma Força Armada para executar as operações que lhe cabem como instrumento da expressão militar do poder nacional. É obtida mediante a combinação de soluções organizacionais que integram as áreas de doutrina, organização, adestramento, material, liderança, educação, pessoal e infraestrutura. No processo para definir as capacidades requeridas a cada Força, consideram-se, basicamente, as conjunturas nacional e internacional, as potenciais ameaças ao país e o grau de risco associado a essas ameaças. (BRASIL, 2007, p. 55)

Tal conceito traduz-se em competências militares existentes que permitem o cumprimento das missões e alcançar os objetivos estabelecidos.

As capacidades exigidas para o emprego do EB em campanhas de utilidade pública e de interesse social são tão variadas quanto a diversidade de campanhas em que o Exército é empregado. Ressalta-se, ainda, que a redação da LC 97/99, posteriormente modificada pela LC 136, de 25 de agosto de 2010, no art. 16-A, destaca a possibilidade de surgimento de novas e diferentes demandas para o emprego das FA nessas atribuições, sendo necessário um constante reestudo e análise dessas capacidades. Destacam-se as seguintes capacidades:

a) Capacidade de integrar-se e cooperar no ambiente interagências de uma operação, considerando a cultura própria organizacional, filosofia, linguagem, missões, práticas, conhecimentos e habilidades de todos os participantes;

b) Capacidade de prestar apoio logístico às agências militares e civis, abrangendo a execução das funções logísticas;

c) Capacidade de manter a eficácia ao longo da operação, por seus próprios meios, levando-se em conta o emprego racional de pessoal e meios, evitando assim os efeitos colaterais;

d) Capacidade de ter consciência situacional, além de informar e influenciar públicos específicos;

e) Capacidade de se adaptar às constantes mudanças no ambiente das operações subsidiárias particulares;

f) Capacidade de empregar suas frações com o mínimo de rigidez e com o máximo de adaptabilidade às diversas circunstâncias das ações;

g) Capacidade de, no mais curto espaço e tempo, inserir novas agências civis ou militares no esforço distribuído nas diversas situações, mobilizando recursos da ordem de pessoal e material;

h) Capacidade de capacitação profissional de militares para atuação em missões específicas de apoio à órgãos públicos;

i) Capacidade de executar uma correta gestão financeira e orçamentária;

j) Capacidade de elaboração e fiscalização de contratos;

k) Capacidade de planejamento conceitual;

l) Manutenção de comando e controle operacional;

m) Capacidades específicas à execução de varredura e revista de pessoas;

n) Capacidade para a evacuação e proteção de civis;

2.3 ÓBICES

Buscando esse conceito, BRASIL (2017) os apresenta como “obstáculos de toda ordem que dificultem ou impeçam a conquista ou a manutenção de objetivos”.

No que diz respeito ao apoio na realização ações subsidiárias aportam óbices de todas as ordens. A gama e a diversidade de serviços específicos requerem especialidades, materiais e recursos dos mais variados tipos.

Da mesma forma, dentre as ASP que atualmente são executadas pelo Exército Brasileiro, assinalam-se os seguintes óbices, de maneira comum:

- Atraso no recebimento dos recursos.

- Falta de prazo para o planejamento.

- Falta de delimitação temporal para a missão a ser executada (dia para iniciar, porém, muitas vezes, sem previsão de término).

Quanto às ASG mais recorrentes, uma série de óbices podem ser levantados pelos integrantes de um Estado-Maior (Quadro 4) de qualquer nível, durante o planejamento das ações, tais como:

Quadro 4 – Óbices às Atribuições Subsidiárias Gerais.

ASG	Óbices
- Atividades de FPC	- Necessidade de integração e coordenação com os demais agentes envolvidos. - Armamento: implicações administrativas de segurança orgânica decorrente da guarda provisória de armamento por prazo superior ao legal e exíguo prazo para a coordenação com outros órgãos. - Explosivos: Falta de registro ou numeração para identificar a procedência; dificuldade de averiguar a quantidade de carga empregada por empresa autorizada; ocorrência de desvios no setor privado.
- Combate à seca (distribuição de água);	- Paralisação dos Sv contratados.
- Vistoria em presídios;	- Inobservância dos diplomas legais.
- Apoio à realização do ENEM	- Necessidade de integração e coordenação com os demais agentes envolvidos.
- Ap às comunidades indígenas e em Cmp de vacinação;	
- Apoio logístico para a GVA	- Indisponibilidade ou atraso na liberação de recursos financeiros. - Falta de prazo para o planejamento. - Não haver delimitação temporal para o término da execução da missão.

Fonte: o Grupo de Pesquisa.

2.4 PLANEJAMENTO E CONDUÇÃO

A responsabilidade do planejamento do emprego de militares nas Atribuições Subsidiárias deve ser conjunta, entre o órgão da Administração Pública solicitante e o EB, cabendo, a cada um, sua parcela de responsabilidade. Isto decorre porque o órgão demandante deve apresentar suas necessidades e demais informações relevantes para que o planejamento da operação seja o mais eficiente possível.

De maneira geral, o órgão de Governo faz a solicitação de determinada ajuda da F Ter ao Ministério da Defesa, que realiza consulta ao Comando do Exército. O Comando do Exército aciona o COTER que por sua vez aciona o Comando Militar de Área envolvido para que se pronuncie acerca das necessidades (pessoal e material) a serem empregadas e consequente confecção de planilha de recursos. Tais dados são repassados ao Ministério da Defesa que, após análise, determina e especifica o apoio a ser prestado.

O planejamento e a condução das atribuições, ASG ou ASP, pode ser sintetizado pela figura 1.

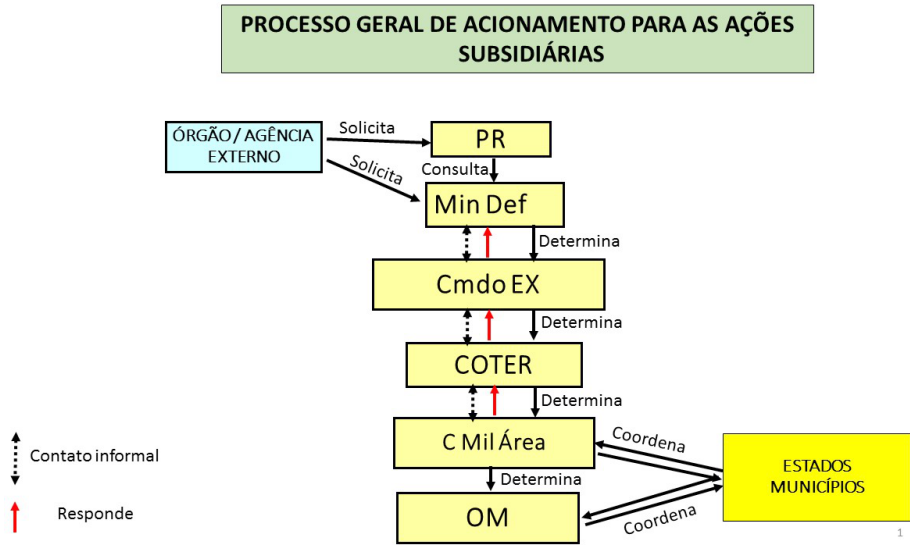


Figura 1 - Processo Geral de Acionamento das Atribuições Subsidiárias
Fonte: o Grupo de Pesquisa

2.5 INTEGRAÇÃO COM OS DIVERSOS ÓRGÃOS

A parceria e união de esforços de órgãos governamentais e não governamentais estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional é a melhor solução para se atingir uma maior eficiência dos meios e recursos empregados, proporcionando melhores resultados. Essa integração envolve, além das Forças Armadas e de órgãos e entidades da administração pública, em algumas situações, empresas privadas e organismos internacionais.

A recorrente participação da F Ter na realização de Atribuições Subsidiárias, quer sejam gerais ou particulares se reveste de elevado nível de integração entre os mais variados órgãos e agências nacionais, sintetizados nos Quadros 5 e 6.

Quadro 5 - Integração do Ministério da Defesa com Órgãos / Agências nas ASP

ASP	Integração do Ministério da Defesa com Órgãos / Agências
Apoio na execução de obras de Engenharia	- Ministério das Cidades; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União; e Tribunal de Contas da União.
Apoio na execução de obras de Engenharia	- DNTI; IBAMA; Secretarias Estaduais e Municipais de Obras; ONG's; e outras que possam influir na atividade. - Outros que forme julgados necessários.

Apoio ao Gabinete de Gestão Ambiental para atividades de proteção ao meio ambiente	- GSI/PR; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Defesa; Ministério da Justiça. - Eventualmente: SIPAM; IBAMA; Agência Nacional de Águas; PF; FUNAI; Receita Federal; INPE; INPA; Defesa Civil; Companhia de Operações Ambientais da Força Nacional de Segurança Pública. - Outros que forem julgados necessários.
Apoio logístico, de comunicações, de inteligência e de instrução para outras instituições governamentais	- Todos os órgãos federais que solicitarem, mediante autorização do Presidente da República e do Ministério da Defesa.

Fonte: o Grupo de Pesquisa.

Quadro 6 - Integração do Ministério da Defesa com Órgãos / Agências nas ASG

ASG	Integração do Ministério da Defesa com Órgãos / Agências
- Atividades de FPC	- Polícia Federal. - Receita Federal do Brasil. - Secretarias de Segurança Pública Estaduais (SSP). - Departamento de Operações de Comércio Exterior.
- Combate à seca (distribuição de água)	- Ministério da Integração Nacional. - Ministério da Agricultura.
- Vistoria em presídios	- Ministério da Justiça.
- Apoio à realização do ENEM	- Ministério da Educação.
- Ap às comunidades indígenas e em Cmp de vacinação	- Ministério da Integração Nacional (Secretaria Nacional de Defesa Civil). - Ministério do Meio Ambiente (IBAMA e ICMBIO). - Ministério do Desenvolvimento Social. - Ministério da Saúde; (ANVISA). - Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde. - ONGs e organizações internacionais. - OSP dos Estados da Federação envolvidos.
- Apoio logístico para a GVA	- Ministério da Defesa. - Ministério da Integração Nacional (Secretaria Nacional de Defesa Civil). - Ministério do Meio Ambiente (IBAMA e ICMBIO). - Ministério do Desenvolvimento Social. - Ministério dos Transportes (DNIT). - Ministério da Saúde (FUNASA e Mais Médicos).

(continuação) - Apoio logístico para a GVA	- Ministério da Ciência, Tecnologia E Inovação. - Ministério da Justiça. - Ministério da Educação (INEP). - Ministério da Agricultura. - Ministério das Comunicações (ECT). - Ministério das Relações Exteriores. - Presidência da República (GSI, SIPRON). - Secretarias Estaduais e Municipais De Saúde. - ONGs e organizações internacionais.
--	--

Fonte: o Grupo de Pesquisa.

3 CONCLUSÃO

Seguindo as destinações constitucionais, às Forças Armadas cabe o desempenho de atribuições subsidiárias gerais e particulares previstas em lei específica, seja por intermédio de operações singulares ou mesmo conjuntas, priorizando o ambiente interagências em qualquer dos casos, de modo a buscar maior eficiência, eficácia e efetividade nas suas ações.

Infere-se, desta forma, que tais atribuições servem de auxílio ao Estado para a consecução dos seus deveres previstos na carta magna, complementando a atuação do poder Estatal, por meio da utilização das capacidades inerentes às Forças Armadas.

Do exposto, observa-se a elevada diversidade de possibilidades de emprego das FA nesse contexto de Ações Subsidiárias, as quais surgirão de acordo com a necessidade e pertinência, como prevista pelo legislador na LC 136 em seu Art. 16-A, já explorado neste artigo. Tal atualização, impõe atenção por parte dos chefes militares, tendo em vista que define como responsabilidade das FA a realização das chamadas outras ações pertinentes, ampliando o leque de suas possibilidades de emprego e que, para tal, deve possuir capacidade de execução.

A necessidade de coordenação e de integração com outras agências e órgãos do Estado fica bem premente, tendo em vista a consecução do objetivo proposto para a atividade ou Ação Subsidiária, aumentando a eficiência dos trabalhos realizados.

Um comandante, para desenvolver qualquer operação, deve analisar a missão recebida de acordo com determinados critérios como os Fatores da Decisão e capacidade de suas tropas. Dentre esses, o Fator de Decisão Tempo é de fundamental importância para o planejamento e para a melhor aplicação dos recursos humanos e financeiros destinados e disponíveis para a realização de quaisquer ações.

As Forças Armadas, quando chamadas a cumprir missões subsidiárias pelo Estado, realizam, na verdade, atribuições de algum órgão que se julga incapaz de executar determinada ação.

Durante tal execução, a exposição da imagem da Força durante a realização dessas ações é algo que deve ser muito bem observado pelos comandantes das Forças, uma vez que representa, na grande maioria das ações subsidiárias, o último argumento do Estado, já que foram esgotados os meios normalmente empregados.

Uma vez que as tropas atuarão em coordenação com outros órgãos e agências, em atividades com contato direto com a população civil, por vezes em momentos de crise, qualquer deslize de comportamento, erro de procedimento peculiar à alguma

Ação Subsidiária, excesso ao lidar com determinadas ameaças ou até mesmo falhas administrativas relativas à gestão orçamentária podem levar a uma mácula à imagem da Força.

Por fim, conforme pode ser observado ao longo do artigo, a integração entre os órgãos do governo e as FA é fundamental para a execução de qualquer Ação Subsidiária, uma vez que tais missões são realizadas, normalmente, junto à população, empregando militares em uma ampla diversidade de atividades que fogem à missão constitucional de defesa da pátria, para qual a tropa encontra-se em constante preparo. Para isso, visando o sucesso no cumprimento dessas atribuições subsidiárias, a coordenação com órgãos e agências civis e de segurança pública são fundamentais para orientarem e ampararem tal atividade.

* * *

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, ÁLVARO. **Negócios em um mundo volátil, incerto, complexo e ambíguo**. Disponível em: <<http://www.istoedinheiro.com.br/blogs-e-colunas/post/20151117/negocios-mundo-volatil-incerto-complexo-ambiguo/7827>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**; Promulgada em 5 de outubro de 1988; atualizada até a Emenda Constitucional Nº 20, de 15-12-1998. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm> Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm> Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999** – Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm> Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. Ministério da Defesa. **Garantia da Lei e da Ordem** (MD33-M-10). 2. ed. Brasília, DF, 2014a.

_____. _____. **Glossário das Forças Armadas** (MD35-G-01). 4. ed. Brasília, DF, 2007.

_____. Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. **Formatação de Trabalhos Acadêmicos**. 2ª Edição, Rio de Janeiro, RJ, 2007.

_____. _____. **Catálogo de capacidades do Exército – 2015-2035** (EB 20-C-07.001). Brasília, DF, 2015.

_____. _____. **O Exército Brasileiro** (EB20-MF-10.101). 1. ed. Brasília, DF, 2014.

_____. _____. **Operações** (EB20-MF-10.103). 4. ed. Brasília, DF, 2014a.

FERREIRA, A. B. H. **Aurélio século XXI: o dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Positivo, 2010.

OPERAÇÃO EM APOIO À DEFESA CIVIL

Grupo de Pesquisa Nr 6 do CAEM 2017: TC ENG **MARCUS** LUIZ DA SILVA, TC ENG **DAMÁSIO** DOUGLAS NOGUEIRA JUNIOR, TC COM MARCELO MERON DE **CERQUEIRA**, TC MB LUÍS GUSTAVO **STUMPF**, MAJ ENG HEIDER **STAEVIE** DOS SANTOS, MAJ INT ANDRÉ LUÍS **FRIGATO**, MAJ ENG RICARDO TEIXEIRA **MENEGATTO**, MAJ COM **GLAUBER** JUAREZ SASAKI ACÁCIO, MAJ INF **AGNELO** ALBERTO PERES MOREIRA, MAJ ART JEFFERSON JESUS CAVALCANTI **SILVA MENDES**, MAJ ART GERSON **VASCONCELOS LEITE**, MAJ INF ALISSON ALENCAR **DAVID**, MAJ INT VINÍCIUS **DAMASCENO** DO NASCIMENTO e MAJ ENG **RAFAEL FARIAS**.

1 INTRODUÇÃO

O primeiro registro de emprego do Estado em operações de mitigação de efeitos de catástrofes na população ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial. O país pioneiro neste processo foi a Inglaterra, que instituiu a *Civil Defense* (Defesa Civil), após os ataques aéreos sofridos entre 1940 e 1941 quando suas principais cidades e centros industriais foram bombardeados, causando milhares de perdas de vida na população civil (BRASIL, 2016a).

Atualmente, as Forças Armadas (FA) presentes em um país em que sofre uma catástrofe de grande vulto tendem a ser as pioneiras a prestar ajuda humanitária à população vitimada. Nesse sentido, os militares nacionais geralmente enviam equipes aos locais do desastre para evacuar as vítimas e para prestar ajuda nas áreas afetadas, conforme pode ser exemplificado por meio dos desastres¹ recentes em Nova Orleans (2005), em Samoa (2009) e no Haiti (2010). Ademais, uma resposta militar inicial facilita o socorro rápido às vítimas, enquanto aguarda-se que a ajuda humanitária chegue ao local do sinistro. A atuação da Força Militar facilita a atuação de outros órgãos. Em Bangladesh, por exemplo, a população local tinha boa aceitação da força americana, fato que facilitou a atuação de ONG por ocasião do tsunami ocorrido no país (ROSA, MELLO BANDEIRA e LEIRAS, 2004).

No Brasil, os desastres naturais relacionam-se em maior incidência a situações de mudanças climáticas, como inundações, deslizamentos de terra, temperaturas extremas, tempestades e secas, além de calamidades como incêndios, terremotos, infestações de insetos e epidemias, de acordo com análise de dados disponíveis na base de dados de desastres EM-DAT (BERTAZZO et al., 2013).

A organização sistêmica da defesa civil no Brasil ocorreu por meio da criação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), em 1988, o qual foi reorganizado em agosto de 1993 e atualizado em 2005. O Ministério da Defesa (MD)

¹ Desastres são eventos súbitos e inesperados ou lentos, caracterizados por atingir uma determinada região causando danos econômicos, sociais e ambientais e podendo resultar em mortos e feridos (Natarajarathinam et al., 2009)

está inserido no SINPDEC, sobretudo graças às capacidades de Mobilidade Estratégica, Prontidão, Capilaridade e Comando e Controle (C2) das FA. No que concerne ainda à defesa civil, o MD integra o Centro Nacional de Defesa de Gerenciamento de Riscos e Desastres.

O Exército Brasileiro (EB), consonante com as necessidades e a responsabilidade a qual está inserido, por meio do MD participou nos últimos anos de diversas operações de Defesa Civil e de ajuda humanitária, conforme pode ser verificado na tabela abaixo:

Tabela 1: Emprego do EB em Apoio à Defesa Civil

Ano	Missão	Tipo de Desastre
2008	Operação Santa Catarina	Enchente
2010	Operação Enchente	Enchente
2012	Operação Serrana II	Deslizamento de terra provocado por chuva
2012	Operação Acre	Enchente
2013	Acidente da Boate KISS	Incêndio provocado na instalação
2014	Operação Mão Amiga (Santa Catarina)	Enchente

Em vista do que se expôs, é oportuno que este trabalho produza conhecimento que oriente o EB, quanto ao planejamento, à coordenação e à execução das ações em apoio às atividades relacionadas com a Defesa Civil. Para cumprir esta finalidade, foram buscadas fontes alicerçadas na doutrina militar terrestre vigente e na concepção desta atividade em exércitos de países estrangeiros.

No que concerne ao arcabouço teórico de doutrinas de nações amigas, toma-se como parâmetro inicial para a presente análise os Estados Unidos da América (EUA). O manual de operações conjuntas considera a *Foreign humanitarian assistance* (ajuda humanitária externa, em tradução livre) um dos tipos de operações conduzidas pelas FA dos EUA.

Consoante com o que é exposto na Figura 1, a ajuda humanitária externa está no mesmo patamar de missões como as operações de paz (*Peace Operations*), contrainsurgência (*Counterinsurgency*), combate ao terrorismo (*Combating terrorism*) e defesa interna (*Homeland defense*).

As atividades de Ajuda Humanitária Externa incluem Socorro a desastres (*Disasters Relief*)² externos e outras atividades que diretamente referem-se às necessidades humanas. Tais operações podem ser apoiadas por outras atividades conduzidas pelas FA dos EUA ou elas podem ser conduzidas concomitantemente com outros tipos de operações relacionadas e atividades tais como apoio a civis deslocados, operações de segurança e gerenciamento de consequências no exterior (United States Of America, 2014, p. IX).

A conceituação em tela destina-se a delimitar o escopo de estudo do presente trabalho. Para as FA estadunidenses, ao mencionar *Foreign Humanitarian Assistance*, subentende-se o próprio conceito de ajuda humanitária internacional que a expressão em inglês encerra assim como as operações de socorro a desastres. Diferentemente, no Brasil existe uma distinção entre tais atividades. Nesse sentido, a pesquisa realizada preferiu considerar

² Conforme será abordado mais adiante no presente trabalho, utilizou-se “**Socorro a desastres**” como a tradução de “*Disaster Relief*”, de acordo com *Revisão da literatura acadêmica brasileira sobre a gestão de operações em desastres naturais com ênfase em logística humanitária* (BERTAZZO, BRITO JUNIOR, et al., 2013).

a Defesa Civil como uma missão atrelada ao socorro a desastres em âmbito interno, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, e a ajuda humanitária externa uma atribuição de competência da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores.

Examples of Military Operations

- Stability operations
- Civil support
- Foreign humanitarian assistance
- Recovery
- Noncombatant evacuation
- Peace operations
- Combating weapons of mass destruction
- Chemical, biological, radiological, and nuclear consequence management
- Foreign internal defense
- Counterdrug operations
- Combating terrorism
- Counterinsurgency
- Homeland defense

Figura 1: exemplos de operações militares e atividades militares das FA dos EUA.

Fonte: United States Of America, 2017, p. V-2.

Igualmente, ressalta-se que as capacidades tipicamente militares são fulcrais para o desdobramento inicial das operações de socorro a desastres e de ajuda humanitária, seja em território nacional ou no estrangeiro, conforme será abordado no desenvolvimento. O escopo do presente trabalho estará restrito à Defesa Civil em âmbito nacional, ainda que estas capacidades das FA possam ser empregadas no Brasil ou no exterior.

O presente artigo está dividido em oito seções, após esta introdução. No desenvolvimento, são apresentados inicialmente os principais conceitos relativos à Defesa Civil, de forma a delimitar o objeto de estudo da presente pesquisa. Em seguida, discorre-se acerca da Base Legal, visando a apresentar o arcabouço jurídico necessário ao emprego do Exército Brasileiro em apoio à Defesa Civil, assim como dos espaços geográficos nacionais e as principais necessidades de apoio à Defesa Civil, com a finalidade de citar as especificidades das regiões brasileiras e suas particularidades para a atuação da Força Terrestre. Outras seções neste artigo são as Capacidades, Estruturas, Responsabilidades e Integração, nas quais são apresentadas algumas das características singulares das Forças Armadas que, não raras vezes, mostram-se imprescindíveis para o desdobramento inicial de uma operação de socorro a desastres e/ou assistência às vítimas. Por fim, são apresentadas as conclusões do presente trabalho e as referências bibliográficas utilizadas.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 CONCEITOS RELATIVOS À DEFESA CIVIL

Os conceitos utilizados no presente trabalho fazem parte da doutrina do MD (BRASIL, 2015a) e do EB (BRASIL, 2014f) e padronizados pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, órgão articulador do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, através do Glossário de Defesa Civil Estudos de Riscos e Medicina de desastres, conforme pode ser verificado a seguir.

AÇÃO CÍVICO-SOCIAL (ACISO): Conjunto de atividades de caráter temporário, episódico ou programado de assistência e auxílio às comunidades, promovendo o espírito cívico e comunitário dos cidadãos, no país ou no exterior, desenvolvidas pelas FA, nos diversos níveis de comando, com o aproveitamento dos recursos em pessoal, material e técnicas disponíveis, para resolver problemas imediatos e prementes.

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

AJUDA HUMANITÁRIA: Ação proporcionada por distinto **Estado ou por Estados** membros da Organização das Nações Unidas ou de qualquer outro organismo internacional para a urgente prestação de socorro de natureza diversa, à nacionais de país atingido pelos efeitos de catástrofes, ou decorrentes da devastação de guerra entre nações litigantes, tudo com o objetivo de proteger, amparar e oferecer bem-estar às populações vitimadas, respeitado o princípio da não intervenção.

AMEAÇAS: um fenômeno adverso, atividade humana ou qualquer condição que possa ocorrer com intensidade ou severidade suficiente para causar perda de vidas, danos ou impactos à saúde humana, à economia, à infraestrutura e ao meio ambiente. Representa o fator externo do risco. Risco imediato de desastre.

ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA: Ação militar secundária, no contexto de outra operação militar, na qual se utilizam os meios militares disponíveis para complementar os esforços dos atores civis na área de operações, a fim de aliviar o sofrimento humano.

CALAMIDADE: Desgraça pública, flagelo, catástrofe, grande desgraça ou infortúnio.

CATÁSTROFE: Desastre de grandes proporções, envolvendo alto número de vítimas e/ou danos severos.

DANO: Resultado de perdas humanas, materiais ou ambientais infligidas às pessoas, comunidades, instituições e aos ecossistemas, como consequência de um desastre.

DEFESA CIVIL: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social.

DESABRIGADO: Desalojado ou pessoa cuja habitação foi afetada por dano ou ameaça de dano e que necessita de abrigo provido pelo Sistema.

DESALOJADO: Pessoa que foi obrigada a abandonar temporária ou definitivamente sua habitação, em função de evacuações preventivas, destruição ou avaria grave, decorrentes de desastre, e que, não necessariamente, carece de abrigo.

DESASTRE: Resultado de eventos adversos, naturais ou provocado pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais, ambientais e consequentes, prejuízos econômicos e sociais.

DESLOCADOS: Pessoas ou grupos de pessoas compelidas a fugir de seus

domicílios ou locais em que residiam habitualmente, de maneira súbita e imprevista, em consequência de conflitos armados, tensões internas, violações massivas dos direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem, e que não atravessaram uma fronteira reconhecida internacionalmente.

DESTACAMENTO DE RESPOSTA INICIAL (DRI): Equipe multidisciplinar de composição variável capaz de realizar a rápida avaliação do desastre, determinando a situação da infraestrutura da região atingida, o dimensionamento do esforço de resposta ao desastre do governo local e às capacidades militares que podem ser agregadas ao esforço do governo local, bem como realizar o reconhecimento inicial para o desdobramento das primeiras Forças.

ESPAÇO HUMANITÁRIO: Ambiente no qual são desenvolvidos o planejamento e a execução de ações que visam a, primordialmente, reduzir o sofrimento humano e a perda de vidas humanas ante situações adversas (provocadas ou não pelo homem).

ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA: Reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes.

FORÇA DE AJUDA HUMANITÁRIA: Força temporária constituída para realizar uma Operação de Ajuda Humanitária, integrando, com os meios necessários, o esforço de resposta em caso de desastre no Brasil ou no exterior.

FORÇA TAREFA DE AJUDA HUMANITÁRIA Grupamento temporário de forças, sob um comando único, destacado de uma força em operações, organizado com o propósito de proporcionar assistência humanitária.

OPERAÇÃO CIVIL-MILITAR: Operação na qual as forças militares apoiam o governo, em um quadro de normalidade, sem a ocorrência de desastres, realizando atividades que, normalmente, são encargos de órgãos governamentais (exemplo: distribuição de alimentos, operação pipa, ACISO). Pode ou não estar vinculada a outras operações militares.

OPERAÇÃO DE AJUDA HUMANITÁRIA: Operação concebida especificamente para aliviar o sofrimento humano, decorrente de desastres, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade, bem como para prestar assistência cívico-social. Destina-se a complementar, com a utilização de meios militares, o esforço de resposta a desastre do governo e de organizações não governamentais.

REFUGIADOS: Pessoas que tiveram de deixar ou permanecer fora do seu país ou cruzar uma fronteira reconhecida, como consequência de um conflito armado que ameaçavam sua vida e sua liberdade.

RESPOSTA A DESASTRES: Conjunto de ações desenvolvidas imediatamente após a ocorrência de desastre. Tem por objetivo: salvar vidas, aliviar o sofrimento, limitar os danos e/ou restaurar os serviços essenciais, de forma a possibilitar a retomada da condição de normalidade.

RISCO: Relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos.

SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA: Reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos (superáveis) à comunidade.

de afetada.

VULNERABILIDADE: Relação existente entre a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano consequente. Vulnerabilidade é o inverso da segurança.

2.2 BASE LEGAL

A Política Nacional de Defesa (PND), desde a sua primeira edição, já conferia importância ao tema:

“As medidas que visam à segurança são de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: **defesa civil**; segurança pública; políticas econômicas, de saúde, educacionais, ambientais e outras áreas, muitas das quais não são tratadas por meio dos instrumentos político-militares” (BRASIL, 2005, grifo nosso).

A PND cita a Defesa Civil como parte das medidas de Segurança, mediante o envolvimento dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional de forma explícita, referente ao emprego das FA em desastres naturais, em território nacional (SERRAZES, 2015).

Já a Estratégia Nacional de Defesa (END), ao definir as ações estratégicas no campo da segurança nacional aborda que:

“[...] todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional, com particular ênfase sobre as ações de defesa civil, a cargo do Ministério da Integração Nacional” (BRASIL, 2008).

Consoante com a END, as FA devem cooperar com a Defesa Civil como atividade subsidiária, não se constituindo em uma hipótese de emprego; contudo, a END define que as jurisdições federal, estadual e municipal devem cooperar com as ações da Defesa Civil, como assunto de Segurança Nacional (SERRAZES, 2015).

Para regulamentar a forma de organização, preparo e emprego das FA, foi elaborada a Lei Complementar nº 97/99, a qual expressamente autorizou o emprego das FA nas chamadas “atribuições subsidiárias”:

“Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, **cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil**, na forma determinada pelo Presidente da República” (BRASIL, 1999, grifo nosso).

Por sua vez, a Diretriz Ministerial nº 04/2001, de 29.06.2001, também trouxe regulamentação sobre o assunto (BRASIL, 2001):

“Emprego das forças armadas em Defesa Civil, de acordo com o Decreto nº 3.466, de 17.05.2000 que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa à luz da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, cabendo ao Ministério da Defesa emitir diretrizes para a participação das FA nas atividades relacionadas com a Defesa Civil”.

O Exército Brasileiro (EB), por meio da Diretriz Estratégica de Apoio à Defesa Civil, orienta as atividades a serem desenvolvidas pela Força Terrestre na coordenação e na execução das ações em apoio às atividades relacionadas com a Defesa Civil (BRASIL,

2006). Consoante com esta Diretriz são atribuições do EB no Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC):

- a. cooperar com as ações de resposta aos desastres e reconstrução e em ações de busca e salvamento;
- b. participar de atividades de prevenção e de reconstrução; e
- c. apoiar as ações de Defesa Civil, com pessoal, material e meios de transporte.

As ações destinadas à cooperação com o SINDEC devem ser encaradas como transitórias e episódicas, reforçando a imagem da Instituição, permanentemente integrada à nação brasileira, respeitando o seguinte:

Sem o comprometimento de sua missão constitucional, o Exército Brasileiro, por meio da Força Terrestre, atuará em cooperação com os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), com ações de respostas a desastres, a fim de contribuir com o socorro para atenuar os efeitos das situações de emergência ou calamidade, preservando vidas humanas e o bem-estar das populações atingidas, cooperando com o restabelecimento da normalidade social (BRASIL, 2014e).

A atuação das FA em contextos de atividades típicas de Defesa Civil não descaracteriza a natureza militar destas intervenções transitórias e episódicas. Sobre este aspecto, a Lei Complementar nº 97/99, no seu art. 15, § 7º, considera como atividade militar as ações desenvolvidas no exercício destas atribuições subsidiárias, para o especial fim de submissão dos militares envolvidos à Justiça Militar.

As FA, portanto, estão legalmente amparadas para oferecer suporte aos órgãos de Defesa Civil, tanto para iniciativas preventivas, de reconstrução, e de busca e salvamento das pessoas que estejam em situação de risco. Destaca-se que as Operações em Apoio à Defesa Civil deverão obedecer aos preceitos legais e jurídicos vigentes no Brasil; serão episódicas, transitórias e integradas; e o controle operacional dos meios adjudicados (pessoal e/ou material) dos órgãos estaduais e municipais aos elementos do EB para as ações de Defesa Civil continuará com os seus respectivos órgãos, cabendo às Organizações Militares da Força Terrestre apenas a coordenação do emprego desses meios (BRASIL, 2014e).

2.3 OS ESPAÇOS GEOGRÁFICOS NACIONAIS E AS PRINCIPAIS NECESSIDADES DE APOIO À DEFESA CIVIL

No Brasil, as estiagens e as inundações bruscas são os principais efeitos provocados por ações climáticas. Dessa forma, faz-se necessário elucidar as principais características fisiográficas das regiões brasileiras, de forma a fornecer subsídios para a atuação do EB em cada uma delas.

a. Região Norte

A Região Norte está suscetível a variações climáticas, principalmente, as provocadas pelo fenômeno El Niño. Tal fenômeno causa a estiagem, acarretando redução das precipitações pluviométricas, atraso dos períodos chuvosos ou ausência de chuvas previstas para uma determinada temporada. A estiagem torna-se um desastre quando está relacionada com a queda intensa das reservas hídricas de superfície e com as consequências dessa queda sobre o fluxo dos rios. A queda no nível dos rios pela falta de chuva afeta

a navegabilidade, causando desabastecimento e dificuldade de mobilidade (HELBEL, 2012). Dessa forma, a estiagem é o principal tipo de desastre que pode assolar a região norte do Brasil.

b. Região Nordeste

Segundo o Relatório elaborado pelo Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas, a Região destaca-se pelo aumento da seca³. Igualmente, a seca impacta nas variações pluviométricas, causando redução da produção de culturas de subsistência e contribuindo para a desnutrição das famílias dos pequenos produtores rurais, transformando-se em um problema de saúde (HELBEL, 2012). Nesse sentido, a seca constitui-se na maior probabilidade de desastre natural no Nordeste. Contudo, ainda que em menor escala, enchentes também podem ocorrer nesta região.

c. Região Sudeste

A Região Sudeste tem maior ocorrência dos desastres naturais de movimento de massa e de inundações. Estas são provocadas por grandes chuvas torrenciais que atingem a Região Sudeste. As precipitações pluviométricas intensas causam transbordamento dos leitos dos rios, lagos, canais e áreas represadas (HELBEL, 2012).

d. Região Sul

A Região Sul região sofre com a incidência de inundação, vendavais e granizo. Historicamente, a região Sul é marcada não somente pela ocorrência de grandes desastres, mas também pela frequência e variedade de eventos adversos e até pela ocorrência de fenômenos atípicos, como foi o caso do Furacão Catarina. Sofre anualmente com alagamentos, inundações bruscas e graduais, deslizamentos de terra, estiagens, vendavais, tornados, nevoeiros e ressacas (UFSC, 2013).

e. Região Centro-Oeste

A Região Centro-Oeste apresentou maior número de registros das tipologias relacionadas aos fenômenos pluviométricos, como os desastres por enxurradas e inundações. Os desastres por estiagens e secas somam 18%. Com percentuais menores encontram-se os desastres por erosão com 7%, por vendavais com 3%, por incêndios florestais com 2% e por outros eventos com cerca de 2,2% cada. Esta região é marcada por uma variação espacial e temporal de temperaturas e chuvas decorrentes da transição entre os climas quentes de latitudes baixas e os mesotérmicos do tipo temperado de latitudes médias além da diversidade de relevos, refletindo na grande biodiversidade da região representada pelos ecossistemas da Amazônia, do Cerrado e do Pantanal (UFSC, 2012).

2.4 CAPACIDADES

O atual processo de transformação da Doutrina Militar Terrestre adotado pelo EB prevê que a geração de força deve ocorrer desde o tempo de paz por meio do Planejamento Baseado em Capacidades (BRASIL, 2013b, p. 21; BRASIL, 2014b, p. 3-1). Desta forma, existem dois tipos de capacidades: a Capacidade Militar Terrestre, relacionada com o cumprimento de tarefas determinadas atinentes a uma missão específica; e a Capacidade Operativa, como um detalhamento da primeira, relacionada com a obtenção de um conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: Doutrina, Organização (e/ou processos), Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura, cujo acrônimo que os representa é DOAMEPI (BRASIL, 2013b, p. 21; BRASIL,

³ Por seca depreende-se uma estiagem prolongada, provocando uma redução das reservas hídricas existentes, tornando-se um desastre natural (HELBEL, 2012)

2014b, p. 7-5; BRASIL, 2014c, p. 7).

O conceito de Defesa Civil está diretamente relacionado com o conceito de Logística Humanitária e o de Gerenciamento de Risco; o emprego das FA não costuma se destinar a combater um ator específico, mas a agir diante de uma ameaça natural, como enchentes, terremotos e outras intempéries naturais. Logo, pode-se considerar que as capacidades requeridas nestes tipos de operações são majoritariamente de natureza logística (Nogueira, 2010), circundadas por outras capacidades de apoio. Para Zeimpekis (2013), a logística humanitária é um dos aspectos mais importantes dos sistemas de gestão de catástrofes. Entre os recursos mais procurados estão os transportes (terra, ar e mar), comunicações, medicamentos, ferramentas e equipamentos e segurança.

A integração entre meios militares e civis torna-se necessária em casos de desastres não apenas por causa das grandes necessidades na área afetada e os meios serem escassos, mas também porque outras organizações necessitam da segurança proporcionada pelos militares para poderem operar nesses ambientes e porque não costumam possuir meios de transporte e comunicações em quantidade e qualidade para atuarem nas condições apresentadas (BARBER, 2013).

Nogueira (2010) associa a logística humanitária com a logística militar correlacionando as funções de Recursos Humanos, Suprimento, Manutenção, Transporte, Engenharia e Salvamento, destacando esta última por envolver: combate a incêndios; controle de avarias; controle de danos; reboque; desencilhe ou reflutuação de meios; resgate de materiais acidentados, cargas ou itens específicos; e remoção. E destas, ainda, destaca o controle de danos, em virtude de tratar da localização, do resgate e da evacuação de feridos, do isolamento de áreas perigosas, da remoção de escombros e outras providências semelhantes.

Nesse sentido, torna-se relevante conceituar o que é capacidade militar, capacidade logística e defesa civil, em uma visão militar. O Glossário das FA define Capacidade Militar como: “Grau de aptidão que têm as FA para serem prontamente empregadas, em tarefas de natureza militar, em prol da defesa do país” (2007, p. 49). Também define capacidade logística como a relacionada ao desenvolvimento de “um conjunto de medidas para prever e prover na qualidade, na quantidade e na oportunidade, os recursos humanos, o material e os serviços necessários” (Idem, p. 49).

Desta forma, são as capacidades militares de pronta-resposta atinentes ao rápido desdobramento da logística humanitária, sua grande capacidade de coordenação do fluxo logístico de grandes quantidades de suprimento e de pessoal para os locais de desastres, permitindo o pronto estabelecimento de uma cadeia de suprimentos de apoio humanitário que colocam as FA na vanguarda de emprego nessas situações (Balcik, 2010).

No atual ambiente do século XXI – “complexo, volátil, mutável e incerto” (BRASIL, 2013b, p. 27), na chamada Era do Conhecimento, a Força Terrestre deve possuir as cinco características a seguir, como capacidades dos elementos de emprego: **Flexibilidade** – habilidade de se reorganizar os elementos de combate segundo a situação e os fatores da decisão; **Adaptabilidade** – capacidade de se ajustar rapidamente diante das constantes mudanças no ambiente operacional e a evolução da situação; **Modularidade** – possibilidade de a partir de uma estrutura predeterminada agregar-se módulos ou retirá-los, ampliando ou reduzindo capacidades; **Elasticidade** – é a capacidade de agregar ou retirar módulos com oportunidade; e **Sustentabilidade** – é a capacidade de resistir às oscilações do combate mantendo suas capacidades operativas pelo prazo necessário

(BRASIL, 2013b, p. 24).

Diante do exposto, pode-se considerar que a principal Capacidade Militar Terrestre (CMT) atrelada à Defesa Civil é a **CMT 03 – Apoio a Órgãos Governamentais**, por relacionar-se com a salvaguarda dos interesses nacionais, com a cooperação para o desenvolvimento nacional e o bem-estar social (BRASIL, 2014c). Em consequência, devido à subordinação das Capacidades Operativas possíveis a esta CMT, a Defesa Civil pode ser enquadrada em:

- a. Atribuições subsidiárias (CO11), se ocorrerem em território nacional;
- b. Em apoio à política externa em tempo de paz (CO12); e
- c. Em Ações sob a égide de organismos internacionais (CO13), caso isso ocorra fora do território brasileiro, diferenciando-se pelo grau de autonomia das ações, ou sob a égide de acordos bilaterais ou em cumprimento de mandatos de organismos internacionais, respectivamente.

Esta possibilidade de emprego da F Ter em operações militares de não guerra, em situações de paz, mas que se caracterizam como crises, como são os casos de desastres naturais, em que as FA podem ser empregadas em Operações de Ajuda Humanitária, é classificada segundo a doutrina do EB, como Operação de Apoio a Órgãos Governamentais – nacionais ou internacionais. Para estes tipos de operações, as capacidades de cooperação e coordenação são essenciais, relacionando-se com as tarefas requeridas com a Cooperação Civil-Militar (CIMIC, sigla em inglês) e Assuntos Cíveis, por meio dos quais a autoridade militar se liga com as autoridades cíveis, coordena as atividades, incluindo as forças de segurança, agências locais, e seus próprios especialistas em Assuntos Cíveis e Ajuda Humanitária, a fim de proporcionar apoio à população civil local afetada, por meio de suprimentos, proteção e assistência hospitalar, por exemplo. Igualmente, mas com menor probabilidade de ocorrência, pode englobar assuntos de governo, quando o comandante militar passa a administrar a região afetada, neste caso, não em virtude de guerra, mas por incapacidade do governo local, passando a força militar a preocupar-se com quatro atividades principais: governamentais, econômicas, serviços públicos e especiais (BRASIL, 2014 d). Essa necessidade de capacitar os quatro Comandos Militares de Área em assuntos cíveis foi inclusive elencada no Plano Estratégico do Exército (PEEx) 2016-2019, ao lado das capacidades em saúde e engenharia para que houvesse a capacitação da Força em Ações de Ajuda Humanitária (BRASIL, 2014g).

Não se pode negar que outras CMT e outras CO podem ser elencadas como as a seguir citadas, seguindo o Catálogo de Capacidades do Exército, por serem relacionadas com as reais necessidades requeridas na Defesa Civil.

Tabela 1 - Capacidades secundárias relacionadas com a Defesa Civil

CMT	CO	Justificativa
CMT 01 Pronta Resposta Estratégica	CO 01 - Mobilidade Estratégica	Existem desastres naturais que podem requerer apoio em regiões distantes – mais relacionada com o envio de tropa.

CMT	CO	Justificativa
CMT 01 Pronta Resposta Estratégica (Continuação)	CO 02 - Suporte à Projeção de Força	Existem desastres naturais que podem requerer apoio em regiões distantes – mais relacionada com o envio de recursos.
	CO 03 - Prontidão	Refere-se a capacidade de pronta resposta.
CMT 04 Comando e Controle	CO 14 - Planejamento e Condução	A mesma capacidade de planejamento e condução de operações é requerida para a condução de operações de ajuda humanitária.
	CO 15 - Sistemas de Comunicações	Em virtude de desastres naturais normalmente afetarem as redes de comunicações das regiões afetadas, esta capacidade também se faz presente em operações humanitárias.
	CO 16 - Consciência Situacional	Apesar de não haver a necessidade de se ter superioridade de informação face o inimigo, a integração de conhecimentos de diversas fontes em apoio aos meios de comunicações permite a melhor utilização dos meios disponíveis para ações de busca e salvamento, por exemplo.
	CO 17 - Gestão do Conhecimento e das Informações	A capacidade de gerir e compartilhar o fluxo de conhecimentos é relevante para o adequado emprego dos meios militares.
CMT 05 Sustentação Logística	CO 20 - Apoio Logístico para Forças Desdobradas	As tropas empregadas na ajuda humanitária também requerem apoio logístico, não podendo ser negligenciadas.
	CO 21 - Infraestrutura da Área de Operações	A construção, adaptação ou reabilitação das infraestruturas essenciais não somente pode ser necessária para o apoio às tropas empregadas, mas principalmente para a população afetada que se está realizando a ajuda humanitária.
	CO 22 - Gestão e Coordenação Logística	O planejamento, monitoramento e controle do apoio logístico torna-se tarefa essencial, pois diversos recursos são movimentados para a área afetada por organizações que não possuem tais capacidades (ONGs, por exemplo).
	CO 23 - Saúde nas Operações	Embora não seja uma operação de guerra, o sistema de saúde pode ser uma das áreas do governo local afetadas, requerendo que as FA empreguem seus meios em apoio à população afetada, pelo menos de forma temporária, até que seja restabelecido o serviço.

CMT	CO	Justificativa
CMT 05 Sustentação Logística (Continuação)	CO 24 - Gestão de Recursos Financeiros	A capacidade de gestão de recursos financeiros pela força empregada torna-se tarefa essencial, principalmente, se o emprego for fora do território nacional, cujo transporte de meios podem se tornar em momentos descontínuos.
CMT06 - Interoperabilidade	CO25 - Interoperabilidade conjunta	Quer seja em território nacional ou não, as ações podem ocorrer envolvendo simultaneamente elementos das três FA.
	CO26 - Interoperabilidade combinada	Sob a égide de mandados de organismos internacionais, essa capacidade torna-se necessárias em operações de ajuda humanitária internacionais.
	CO27 - Interoperabilidade interagência	Operações que envolvem ajuda humanitária envolvem ações de diversos atores não militares, quer seja elementos civis do governo, ONGs e até organismos internacionais, sendo uma capacidade extremamente desejável.
CMT07 - Proteção	CO28 - Proteção ao Pessoal	Por definição, esse CMT confunde-se com a própria Defesa Civil, uma vez que visa a proteção de pessoal e patrimônios.
	CO29 - Proteção Física	
CMT08 - Superioridade de Informações	CO33 - Comunicação Social	A interatividade especializada com as autoridades, a sociedade e a imprensa é desejável em qualquer situação de crise, mesmo que a F Ter faça parte da solução, e neste caso torna-se de extrema importância para a redução do clima de instabilidade e para a ampliação da sensação de apoio pelo Estado.

Fonte: adaptado do Catálogo de Capacidades do Exército (EB20-C-07.001) (BRASIL, 2014c)

Comparando essas capacidades com o apoio das operações que envolvem Cooperação Civil-Militar e Assuntos Cíveis, percebe-se grande similaridade com as tarefas elencadas no apoio à nação anfitriã, quando no exterior, ou ao governo local, quando em território nacional: trânsito, apoio de saúde, combustíveis, comida e água, acomodações, segurança da área de retaguarda, energia, transporte e movimentação de carga, comunicações, operações de portos e aeroportos (BRASIL, 2014 d).

Como fatores críticos de êxito podem ser citadas as características da logística humanitária, elencadas por Nogueira (2010): demanda indeterminada, por ser consequência de eventos aleatórios; lead time requerido praticamente zero; número e locais de centrais de distribuição desafiadoras porque a natureza dos desastres são desconhecidas (localização, tipo e tamanho); controle de estoques complexo, porque a grande variação e localização da demanda é fator complicador; sistemas de informações são essenciais, mas a confiabilidade das informações é baixa, por que são normalmente incompletas ou inexistentes; objetivos é minimizar perdas e aliviar o sofrimento; e o foco é nas pessoas e suprimentos para suas necessidades.

A necessidade de integração de meios civis e militares também é destacada por

Rosa (2012), uma vez que os militares, apesar de terem pronta resposta, segundo o autor, muitas vezes não possuem a capacitação adequada para agirem determinadas situações. Em virtude disto, realizando comparação com países da América Latina e Espanha, o autor identifica uma tendência moderna de maior especialização das FA nessas regiões para se capacitarem nas tarefas afetas à Defesa Civil e poderem, além de rapidamente, também prestar o apoio adequado às populações afetadas pelos desastres naturais.

Percebe-se, portanto, que embora existam capacidades nas FA que permitem respostas imediatas em casos de desastres naturais, não é possível prever o que será enfrentado, principalmente se a tropa for empregada em território internacional. Neste sentido, conclui-se parcialmente que a capacidade de pronta resposta que o componente militar possui, aliado à sua flexibilidade, adaptabilidade, modularidade, elasticidade e sustentabilidade é fator de sucesso para prestar socorro assistencial e recuperativo às sociedades brasileira e internacional.

2.5 ESTRUTURAS, RESPONSABILIDADES E INTEGRAÇÃO

O cenário atual é marcado pelo aumento da frequência de catástrofes naturais, sinalizando que as ações de Defesa Civil serão mais constantes, demandando a participação ainda maior do EB na resposta aos desastres naturais⁴. Na última década, o Brasil tem sofrido, em média, seis desastres por ano e, em 2014, foi o décimo terceiro país mais afetado por desastres naturais, tendo aproximadamente dois milhões de vítimas afetadas principalmente por enchentes e deslizamentos (Lima et al., 2015).

Quando um desastre natural ocorre em solo brasileiro, a entidade pública responsável em dar a resposta adequada e coordenar as ações para salvamento e socorro é a Defesa Civil, por meio do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC). A Diretriz Estratégica de Apoio a Defesa Civil (BRASIL, 2006) prevê que o Comando do Exército indicará ao Ministério da Integração Nacional dois representantes para compor o plenário do Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC), Órgão responsável pela formulação e deliberação de políticas e diretrizes do SINDEC. Esses militares serão propostos pelo Comando de Operações Terrestres (COTER).

Na percepção de Oloruntoba (2010), os ativos capazes de serem rapidamente e efetivamente implantados em resposta a desastres são, muitas vezes, detidos por militares: combustíveis, equipamentos para transportes e comunicações, equipamentos de engenharia e de construção, medicamentos e estoque de provisões, como alimentos e água. Já Pettit e Beresford (2005) destacam as principais capacidades operacionais das FA em operações de resposta a desastres: segurança; transporte e logística; construção e reparação; C2; cuidados médicos; unidades especializadas; e preparação. Bandeira et al. (2011) analisaram a atuação do EB ao cooperar com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil executando tarefas logísticas, como: distribuição de donativos, evacuação de feridos, tratamento e distribuição de água, desobstrução de vias, abastecimento de combustível.

A coordenação é responsabilidade da Secretaria Nacional de Defesa Civil e as Organizações Militares poderão cooperar diretamente com as Comissões Estaduais e Municipais de Defesa Civil nas atividades de planejamento, prevenção e preparação dos estados e municípios. Ressalta-se, ainda, que o Exército possui oficiais de ligação junto

4 Paulucci (2013) afirma que “os desastres naturais são uma realidade cada vez mais presente no nosso cotidiano”. Segundo a autora isso ocorre por diversas razões, como as mudanças climáticas, variabilidade do clima e um aumento da população mundial, que exige um maior consumo dos recursos naturais.

aos centros de coordenação e integração, denominado Centro de Operações de Defesa Civil, considerando as diversas especialidades necessárias à cooperação: Engenharia, Saúde, Aviação, C2, Logística, dentre outras.

Verifica-se que, devido à definição do Protocolo de ações firmado entre o Ministério de Integração Nacional (MIN), MD e Ministério da Saúde (MS), os atores envolvidos em operações de resposta a desastres no Brasil estão mais cientes de seus papéis e responsabilidades (OLORUNTOBA, 2010). A partir da definição dos papéis e da área de atuação fica mais fácil um planejamento conjunto. Assim, após a ocorrência da catástrofe, é ativado o Plano de Contingência ao Desastre para ações de resposta conjunta.

De acordo com a Política Nacional de Defesa Civil, o SINDEC está estruturado pelo Conselho Nacional de Defesa Civil, constituído por representantes dos Ministérios e de órgãos da Administração Pública Federal; pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, responsável pela coordenação e articulação do sistema; pelas Coordenadorias Regionais de Defesa Civil; pelas Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDEC), pela Coordenadoria de Defesa Civil do Distrito Federal e as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDEC).

No âmbito dos Estados, existem sistemas similares integrados ao SINDEC, que normalmente constituem a estrutura governamental de planejamento e execução de medidas de defesa civil, para a coordenação de esforços de todos os órgãos estaduais, com os demais órgãos públicos e privados, e com a comunidade em geral, com o objetivo de mitigar as consequências de eventos desastrosos e socorrer as populações atingidas, com emprego racional de recursos e adequado controle da emergência.

As COMDEC no âmbito municipal são órgãos, ligados ao SINDEC, mais próximos das Organizações Militares do EB. Cabe destacar que é no município que os desastres acontecem e a ajuda externa normalmente demora a chegar. A principal atribuição da COMDEC é conhecer e identificar os riscos de desastres no município. Um dos principais instrumentos de ação das COMDEC é o Plano Diretor de Defesa Civil, que é a base do planejamento de defesa civil nos municípios.

No que tange à integração, Altay e Green (2005) afirmam que desastres naturais testam a habilidade de comunidades e nações em proteger de forma efetiva sua população e infraestrutura, tanto no sentido de reduzir as perdas humanas quanto minimizar os danos às propriedades por meio de ações rápidas e coordenadas.

Cabe destacar que a resposta aos desastres naturais normalmente é estabelecida em situações caóticas e de extrema complexidade, que exige atuação conjunta de distintas organizações e envolve pessoas e ocorrências por vezes dispersas geograficamente, dificultando a comunicação e coordenação das ações. Não raramente, o desastre acarreta a falência dos sistemas de comunicação, a interrupção no fornecimento de energia elétrica e água, o acesso a redes de assistência médica e o abastecimento alimentar.

Um dos pontos fundamentais é a capacidade de prover comunicações seguras e confiáveis em situações críticas, como nas ações em apoio à Defesa Civil. Assim, os sistemas de comunicações críticas constituem redes projetadas para operação em situações emergenciais, quando redes comerciais tornam-se indisponíveis, devido a falhas ou sobrecarga. O termo “crítico” diz respeito à capacidade de sobrevivência do sistema, com elevada disponibilidade, confiabilidade e segurança.

Segundo Yates e Paquette (2010), a gestão dos esforços de resposta aos desastres naturais é uma ação complexa que depende em grande parte da coordenação e integra-

ção. Paulucci (2013) reforça essa visão ao afirmar que, no que concerne às operações de respostas aos desastres naturais, uma das maiores dificuldades encontradas é a identificação e compartilhamento das informações necessárias por parte das equipes que atendem a população atingida.

Consequentemente, a estrutura de comando e controle inerente ao EB, aliada à sua capacidade de mobilização e logística, tem desempenhado um papel importante em caso de situações caóticas, como no apoio à Defesa Civil.

Atualmente no Brasil, a infraestrutura de C2 é de cada ente, de forma separada. Todavia, nos países desenvolvidos, a centralização e o compartilhamento das comunicações críticas têm sido a tendência predominante, por permitir um melhor aproveitamento do espectro de radiofrequências e dos recursos aplicados na constituição dos sistemas em rede.

Na Dinamarca, a adesão dos prestadores públicos de serviços de emergência ao sistema de comunicações nacional é obrigatória. O SINE é o sistema nacional de comunicações seguras e é parte do Sistema de Defesa Civil dinamarquês. Além de ser uma rede única de comunicações para segurança pública, o sistema funciona com salas de controle integradas, o que fortalece a comunicação e a coordenação das operações. O objetivo é o compartilhamento das informações relevantes de operações específicas entre as salas de controle e dar suporte para operações coordenadas entre as agências em campo.

A Carolina do Sul implementou o maior sistema de radiocomunicações de emergência dos EUA. Com mais de vinte mil usuários, o sistema está disponível para agências governamentais federais, estaduais e locais, além de outras jurisdições que fornecem comunicações de emergência no Estado. O Estado da Carolina do Sul foi devastada pelo furacão Hugo, em 1989. As infraestruturas de comunicações entraram em colapso e as que sobreviveram eram, em muitos casos, incompatíveis umas com as outras.

Todas as experiências internacionais analisadas apontam para a necessidade de instalação e manutenção de um sistema de comunicações críticas para fazer face às ações de coordenação e integração de defesa civil. Além dos ganhos de escala e de redução de custos derivada da integração dos sistemas de comunicações críticas.

Chen et al. (2008) afirmam que a resposta coordenada em situações de emergência envolve um alto grau de incerteza e requer uma rápida tomada de decisões. Além disso, os autores acrescentam que as situações de desastres naturais limitam a comunicação e o acesso a recursos, dificultando a reação coordenada justamente quando ela é mais necessária. Para finalizar a abordagem dos aspectos de integração, cabe destacar que diante de um cenário repleto de restrições, o C2 passou a ser fundamental para a eficácia das ações das organizações que necessitam operar em ambientes complexos, turbulentos e de rápidas mudanças (YATES; PAQUETE, 2010).

Em suma, ao ser empregado em apoio a desastres em território nacional, o EB empregará as capacidades que lhes são peculiares, particularmente Engenharia, Saúde, Aviação, Comando e Controle, assim como a Logística. No âmbito nacional, a Força Terrestre insere-se no SINDEC, enquanto que nos estados e municípios na CEDEC e na COMDEC, respectivamente. Ressalta-se que o trabalho das tropas do EB estará restringido ao apoio a estes órgãos, sem assumir a responsabilidade direta pela condução das ações em apoio à defesa civil.

3 CONCLUSÃO

O presente trabalho destinou-se a analisar o emprego do Exército Brasileiro em apoio à defesa civil. Esta missão foi definida pela Política Nacional de Defesa e reforçada pela Estratégia Nacional de Defesa, vindo a ser legalmente amparada por meio da Lei Complementar nº 97/99. Consoante com a missão atribuída, o Exército Brasileiro expediu a Diretriz Estratégica de Apoio à Defesa Civil, de forma a estruturar como deveria ser o emprego da Força Terrestre, nos mais diversos escalões, em missões de apoio à defesa civil.

Sem comprometer a sua missão constitucional, o EB participa ativamente das ações de socorro a desastres e de assistência às vítimas, trabalhando de forma harmônica em coordenação com as instâncias governamentais em nível federal (SINDPEC), estadual (CEDEC) ou municipal (COMDEC). Sobre estas missões, é lícito ressaltar que a credibilidade da Instituição pode conduzir, particularmente no apoio às secretarias de defesa civil dos municípios, a um protagonismo na condução das ações; no entanto, isso não implica em assumir a responsabilidade pelo planejamento e, sobretudo, pela coordenação das ações, cuja responsabilidade está claramente definida para as secretarias de defesa civil em suas diversas instâncias.

A inserção do EB nas missões de apoio à defesa civil revela-se também muito importante graças a competências inerentes às FA. Nesse sentido, capacidades empregadas na paz, tipicamente militares, também serão empregadas em defesa civil. Conforme foi apresentado por Oloruntoba (2010), somente os militares conseguem, em muitos casos, desdobrar, rápida e eficientemente, insumos e serviços imprescindíveis para a pronta resposta a desastres, tais como combustíveis, equipamentos para transportes e comunicações, equipamentos de engenharia e de construção, medicamentos e estoque de provisões, como alimentos e água. Igualmente, Pettit e Beresford (2005) ressaltam a relevância das capacidades operativas das FA que podem ser empregadas em operações de resposta a desastres: segurança; transporte e logística; construção e reparação; comando e controle; cuidados médicos; unidades especializadas; e preparação.

O Exército Brasileiro, além de desdobrar as suas capacidades em apoio a desastres na cooperação com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, ainda executa tarefas logísticas, tais como a distribuição de donativos, a evacuação de feridos, o tratamento e distribuição de água, a desobstrução de vias e o abastecimento de combustível (BANDEIRA et al. 2011). Estas tarefas também podem ser empregadas no exterior, em operações de ajuda humanitária e em apoio à política externa do Brasil. Seja internamente ou no exterior, as tarefas de socorro a desastres e/ou assistência a vítimas representam uma oportunidade de manutenção do adestramento da tropa e, principalmente, de contribuir para a manutenção da credibilidade da Instituição.

* * *

REFERÊNCIAS

- ALTAY, Nezihi; GREEN, Walter G. OR/MS research in disaster operations management. **European journal of operational research**, v. 1, n. 175, p. 475-493, 2005.
- BALCIK, B.; BEAMON, B. M.; KREJCI, C. C.; MURAMUTSU, K. M.; RAMIREZ, M. Coordination in humanitarian relief chains: Practices, challenges and opportunities. **Int. J. Production Economics**, n. 126, p. 22-34, 2010.

BANDEIRA, R.A.M.; Campos, V.B.G e Bandeira, A.P.F. (2011). **Uma visão da logística de atendimento à população atingida por desastre natural**. XXV Anpet, Belo Horizonte.

BARBER, E. Military involvement in humanitarian supply chains (Chapter 8), in Kovács, G.and Spens, K (Eds), **Relief Supply Chain Management for Disasters: Humanitarian Aid and Emergency Logistics**, IGI Global, Hershey, PA, pp. 123-146, 2011

BERTAZZO, T. R. et al. Revisão da literatura acadêmica brasileira sobre a gestão de operações em desastres naturais com ênfase em logística humanitária. **XXVIII ANPET**, Curitiba, p. 31-39, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n.], 1988.

_____. **Lei Complementar nº 97**. Brasília: [s.n.], 1999.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília, DF, 2000.

_____. **Diretriz Ministerial nº 04/2001**. Brasília: [s.n.], 2001.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: [s.n.], 2005.

_____. Decreto Nr 5.376, de 17 de fevereiro de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 fev. 2005.

_____. Exército. Estado-Maior. SIPLEx 5 (2ª parte): **Diretriz estratégica de apoio à Defesa Civil**. Brasília, DF, 2006b.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2008. Disponível em <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 25 jun. 2017.

_____. Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010. **Sistema Nacional de Defesa Civil**. Brasília, DF, 2010. Disponível em <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 25 jun. 2017.

_____. MD. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **EB20-MC-10.201: Operações em Ambiente Interagências**. Brasília, DF, 2013a.

_____. MD. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Bases para a Transformação da Doutrina Militar Terrestre**. Aprovado por meio da Portaria nº 197 – EME, de 26 de setembro de 2013, Brasília, 2013b.

_____. MD. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Doutrina Militar Terrestre (EB-20-MF-10.102)**. Aprovado por meio da Portaria nº 003 – EME, de 2 de janeiro de 2014, Brasília, 2014a

_____. MD. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **O EB (EB20-MF-10.101)**. Aprovado por meio da Portaria nº 012 – EME, de 29 de janeiro de 2014, Brasília, 2014b.

_____. MD. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Catálogo de Capacidades do Exército 2015-2035 (EB20-C-07.001)**. Aprovado por meio da Portaria nº 309 – EME, de 23 de dezembro de 2014, Brasília, 2014c.

_____. MD. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Operações (EB20-MF-10.103)**. 4. ed. Aprovado por meio da Portaria nº 004 – EME, de 9 de janeiro de 2014, Brasília, 2014d.

_____. MD. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. 2ª Subchefia. **Diretriz de Planejamento de Ações Subsidiárias Nº 01/14 – Emprego do EBem Ações de Apoio à Defesa Civil**. Brasília, DF, 2014e.

_____. **Operações de Ajuda Humanitária**. Brasília: Centro de Doutrina Do Exército, 2014f.

_____. EXÉRCITO BRASILEIRO. Secretaria Geral do Exército (Ed.). **Plano Estratégico do Exército 2016-2019**. Dezembro de 2014g. Disponível em: <<http://www.sgex.cb.mil.br/sistemas/be/boletins.php>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

_____. **INSTRUÇÕES PARA EMPREGO DAS FA EM APOIO À DEFESA CIVIL**. 1ª. ed. Brasília: ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FA, 2015a.

_____. EXÉRCITO BRASILEIRO. (Ed.). Força de Ajuda Humanitária realiza exercício inédito com Agências Governamentais. Novembro de 2015b. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/web/midia-impressa/noticiario-doexercito/asset_publisher/IZ4bX6gegOtX/content/forca-de-ajuda-humanitaria>. Acesso em: 26 jun. 2016.

_____. Histórico da Defesa Civil. Site do MI. **Ministério da Integração Nacional**, 2016a. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/historico-sedec>>. Acesso em: 30 Abril 2017.

_____. MD. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. **Lista de Tarefas Funcionais (EB-70-MC-10.341)**. Aprovado por meio da Portaria nº 39 – COTER, de 14 de junho de 2016, Brasília, 2016b.

CAPACIDADE LOGÍSTICA. In: BRASIL. MD. Estado-Maior de Defesa. **Glossário das FA (MD-35-G-01)**. 4. ed., 2007. Aprovado por meio da Portaria Normativa nº196 – EMD/MD, de 22 de fevereiro de 2007, Brasília, 2007, p.49.

CAPACIDADE MILITAR. In: BRASIL. MD. Estado-Maior de Defesa. **Glossário das FA (MD35-G-01)**. 4. ed., 2007. Aprovado por meio da Portaria Normativa nº196 – EMD/MD, de 22 de fevereiro de 2007, Brasília, 2007, p.49.

CENTRE OF EMERGENCY COMMUNICATION. SINE Users. Disponível em: <http://www.sikkerhed-snet.dk/en/sine-users/>. Acesso em 26 jun. 2017.

CHEN, Rui et al. **An Exploration of Coordination in Emergency Response Management**. Communications of the ACM. 2008.

DEFESA CIVIL. In: BRASIL. MD. Estado-Maior de Defesa. **Glossário das FA (MD35-G-01)**. 4. ed., 2007. Aprovado por meio da Portaria Normativa nº196 – EMD/MD, de 22 de fevereiro de 2007, Brasília, 2007, p. 77.

FUNÇÃO LOGÍSTICA. In: BRASIL. MD. Estado-Maior de Defesa. **Glossário das FA (MD35-G-01)**. 4. ed., 2007. Aprovado por meio da Portaria Normativa nº196 – EMD/MD, de 22 de fevereiro de 2007, Brasília, 2007, p. 117.

HELBEL, A. F. EcoBite. **Site de informações, artigos e notícias socioambientais**, 2012. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2012/11/23/a-influencia-dos-desastres-naturais-que-ocorrem-no-brasil-sobre-a-saude-das-populacoes-humanas-artigo-de-alyne-foschiani-helbel/>>. Acesso em: 30 abril 2017.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003. 572p.

LIMA, F.; MEDEIROS, H e GONÇALVES, M. (2015). Clusters na cadeia de fornecimento humanitária: **O centro conjunto de logística das nações unidas** - UNJLC. XXV Anpet, Belo Horizonte.

MARCELINO, E. V. **Desastres Naturais e Geotecnologias**: conceitos básicos. São José dos Campos: INPE, 2007.

McDONALD, Terry. Stability Center of Gravity: Planning with a Blank Sheet of Paper. **Small Wars Journal**, New Zeland, 2013. (8 pp) Disponível em: <<http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/stability-center-of-gravity-planningwith-a-blank-sheet-of-paper>> Acesso em: 10 mar. 2017.

MOTOROLA SOLUTIONS. Ensuring Interoperable Communications Throughout South Carolina. Disponível em: http://www.motorolasolutions.com/content/dam/msi/docs/business/global_services_new/global_services_for_government_and_public_safety/managed_services/documents/static_files/palmetto_800_case_study.pdf. Acesso em 26 jun. 2017.

NATARAJARATHINAM, M., I. Capar e A. Narayanan (2009) Managing supply chains in times of crisis: a review of literature and insights. **International Journal of Physical Distribution and Logistics Management**. p. 535– 573.

NODNETT, Digital Nationwide Multi-Agency Public Safety Network. Disponível em: <http://www.xn--nd-nett-bya.no/en/>. Acesso em 26 jun. 2017.

OLORUNTOBA, R. (2010). An analysis of the Cyclone Larry emergency relief chain: some key success factors. **International Journal of Production Economics**, 126, pp. 85-101.

PAULUCCI, Martha R. B. C. **O fluxo informacional para as ações de resposta a desastres naturais em áreas urbanas com base na logística humanitária**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, Centro de Estudos em Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade, São Carlos, 2013.

PETITT, S.J; BERESFORD, A.K.C. (2005), "Emergency relief logistics: an evaluation of military, non-military, and composite response models", **International Journal of Logistics: Research and Applications**, 8.

ROSA, P. R. S. D.; MELLO BANDEIRA, R. A.; LEIRAS, A. **O Papel das FA Brasileiras em Gestão de Operações em Desastres Naturais com Ênfase em Logística Humanitária**. Curitiba: [s.n.], 2004.

ROSA, Rodolfo Arroyo de la. Activación de unidades militares especializadas em protección civil en américa latina y el caribe. **Documento Marco**. Instituto Español de Estudios Estratégicos: España, 2012. Disponível em: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM11-2012_ProteccionCivillatino-america_RArojo.pdf> Acesso em: 14 mar. 2017.

SERRAZES, R. D. A. **O emprego do EBem Operações Interagências de apoio à Defesa Civil**. Rio de Janeiro: ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2015. 27 e 28 p.

SOUTH CAROLINA DEPARTMENT OF ADMINISTRATION. Palmetto 800 Radio System. Disponível em: <http://www.admin.sc.gov/technology/technology-operations/palmetto-800>. Acesso em 26 jun. 2017.

TOMASINI. **Um modelo conceitual de sistema de apoio à decisão espacial para gestão de desastres por inundações**. São Paulo, 2000. Tese de doutorado-Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

UFSC. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais 1991 a 2012**. 2ª. ed. Florianópolis: [s.n.], v. Brasil, 2013.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. Joint Chiefs of Staff. **Joint Publication 3-29-Foreign Humanitarian Assistance**. Washington: Department of Defense, 2014. 203 p.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. Joint Chiefs of Staff. **Joint Publication 3-0-Joint Operations**. Washington: Department of Defense, 2017. 217 p.

YATES, Dave; PAQUETTE, Scott. **Emergency Knowledge Management and Social Media Technologies: A Case Study of the 2010 Haitian Earthquake**. ASIST, Pittsburgh, p. 22-27, Oct. 2010.

ZEIMPEKINS, V.; ICHOUA, S.; MINIS, I. (Eds.). **Humanitarian and Relief Logistics: Research Issues, Case Studies and Future Trends**. New York: Springer, 2013.

O EXÉRCITO BRASILEIRO E AS IMPLICAÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E DO TERRORISMO NO CONTEXTO DA SEGURANÇA INTEGRADA

Grupo de Pesquisa Nr 5 do CAEM 2017: Ten Cel Inf MÁRCIO **WAKAI**, Ten Cel Cav RAFAEL DE MATTOS **FALCAO**, Maj Cav LUIZ GUSTAVO **DIOGO RIBEIRO**, Maj Inf **CELSO ROGERIO VIANNA DA CONCEIÇÃO**, Maj QMB KLEIDSON GOMES **PANTALEÃO**, Ten Cel Inf **PILADE BERGAMASCHI ROBERT**, Ten Cel QMB HENRIQUE REIS DE **AGUIAR**, Maj Com **SERGIO ALEXANDRE SALDANHA LEITE REZENDE DE MATTOS**, Maj Inf **SAULO RAMOS DE CARVALHO CAVALCANTI**, Ten Cel **CLEITON BENICIO DE FARIAS**, Maj Cav GUSTAVO **SCHIFFNER**, Ten Cel Art ANTÔNIO CLÁUDIO **DE SÁ MOREIRA**, Maj Inf **ANDRÉ LUIZ DO NASCIMENTO CABRAL** e Maj Inf RODRIGO PEREIRA **PINTO**.

1. INTRODUÇÃO

A segurança integrada é um conceito que vem sendo cada vez mais difundido no contexto dos estudos de segurança e defesa no Brasil. O cenário criado com a grande quantidade de grandes eventos realizados no país, mormente entre os anos finais do século XX e as primeiras décadas do século XXI - acirraram o debate e lançaram luz sobre o assunto.

Nesse mesmo período, velhas ameaças à segurança pública e à defesa nacional se mostraram com novas roupagens, trazendo um risco inédito aos órgãos responsáveis pelas mais diferentes instâncias de proteção à sociedade e ao país.

Novas tecnologias aliadas ao crime organizado e às organizações terroristas fizeram com que o Brasil assistisse ao recrudescimento das ações violentas por parte de consolidadas organizações criminosas – como o carioca Comando Vermelho (CV) – e o surgimento de uma nova organização que, tendo origem nos presídios paulistas, alcançasse escala internacional – o Primeiro Comando da Capital (PCC).

A presença nas grandes cidades brasileiras de ações criminosas cuja principal intenção é causar o medo indiscriminado na população, bem como as violentas ações de grupos sociais contra alvos selecionados despontam no cenário brasileiro como versões alternativas do tradicional terrorismo internacional.

Nesse mesmo contexto, membros de organizações terroristas transnacionais

iniciaram uma série de ações pelo mundo, desafiando os órgãos de segurança, criando um novo “modus operandi” que se estabeleceu com o nome de lobos solitários, em uma modalidade terrorista que dificulta sua identificação e combate.

Assim, a crescente onda de ataques terroristas de efeitos limitados em escala global, aliados à crise econômica, política e moral que assola o Brasil nos últimos anos potencializa antagonismos sociais e fortalece as ações de grupos criminosos.

Como consequência, o Exército Brasileiro é cada vez mais acionado para auxiliar no combate aos diferentes delitos causados pelas novas ameaças e integra o esforço integrado para prover a segurança necessária à manutenção da ordem que, em última análise, é uma das missões constitucionais das Forças Armadas.

Em 2016, o Congresso Nacional decretou e a Presidente da República sancionou uma Lei¹ que regulamenta e tipifica o crime de terrorismo, encerrando parcialmente uma instabilidade jurídica que comprometia as atividades de prevenção e combate às organizações terroristas no Brasil.

Este trabalho pretende responder aos seguintes questionamentos: O que se caracteriza como um quadro de Segurança Integrada? Quais as ameaças que o Brasil percebe quanto a atentados terroristas? e Qual o papel que o Exército Brasileiro tem a desempenhar em segurança integrada para se contrapor às faces do terrorismo no Brasil? Para tanto, serão apresentados conceitos fundamentais que auxiliam na análise das ameaças terroristas sofridas pelo Brasil, sendo abordados conceitos como segurança integrada, terrorismo, antiterror, contraterror, percepção de ameaça e administração de consequências.

Por fim, este trabalho deverá concluir sobre o papel desempenhado pelo Exército Brasileiro em um ambiente de segurança integrada, pela percepção das ameaças terroristas existentes atualmente no Brasil, apresentando sugestões críticas que permitam mitigar os riscos de incidência de terrorismo em território brasileiro.

2. O TERRORISMO E O POSICIONAMENTO BRASILEIRO

Existe um grande número de definições de terrorismo, cabendo neste trabalho ressaltar a utilizada por Laqueur, que afirmou que terrorismo consiste no “uso ilegal de ameaça de violência contra pessoas ou **propriedades com objetivos sociais** ou políticos. Tem, usualmente, a intenção de intimidar ou coagir governos, grupos e indivíduos, ou de **modificar** seu comportamento ou **políticas**” (1987, p. 144, grifo nosso).

O instrumento utilizado pelos grupos terroristas para atingirem seus objetivos é o medo, que é produzido pela difusão indiscriminada e impessoal da violência (SIMIONI, 2012). Sinteticamente, um atentado terrorista se vale da produção da sensação de medo para divulgar as pautas dos grupos terroristas.

Assim, Arblaster (1977) classifica o terror como um estado de espírito caracterizado por um intenso medo na esfera da ameaça de caráter individual; e também por um clima de medo ao nível coletivo. Desta forma, o terrorismo é uma atividade que busca o resultado psicológico da produção do terror.

1 LEI Nº 13.260, de 16 de março de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm

O estudo da ameaça terrorista leva à conclusão de que os atentados acontecem em um ambiente em que “a maioria das ameaças [...] tem suas origens em uma união de fatores conjunturais locais, nacionais e/ou internacionais” (BRASIL, 2014, p.2-3).

Essas ameaças estão ligadas ao crescimento da população “e são conjugados à proliferação de tecnologias – incluindo às relacionadas a armas e agentes de destruição em massa – ao terrorismo transnacional, ao narcotráfico, à degradação ambiental e à migração massiva” (BRASIL, 2014, p.2-3).

No caso brasileiro, a Constituição da República assegura que o país deve reger suas relações internacionais pelo “repúdio ao terrorismo” (BRASIL, 1988), deixando o país com um posicionamento claro no cenário internacional sobre o tema.

Já a Política Nacional de Defesa salienta que

O Brasil considera que o terrorismo internacional constitui risco à paz e à segurança mundiais. Condena enfaticamente suas ações e implementa as resoluções pertinentes da Organização das Nações Unidas (ONU), reconhecendo a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto no sentido de prevenir e combater as ameaças terroristas. (BRASIL 2012, p. 06)

No Brasil, o combate ao terrorismo é feito com base em intenso trabalho de inteligência, em ações antiterroristas, contraterroristas e, após a ocorrência do atentado, administração de consequências.

O **Antiterrorismo** é a atividade que engloba as medidas defensivas de caráter preventivo, a fim de minimizar as vulnerabilidades dos indivíduos e das propriedades aos atentados terroristas. O **Contraterrorismo** é a atividade que engloba as medidas ofensivas de caráter repressivo, a fim de impedir, dissuadir, antecipar e responder aos atentados terroristas. (PINHEIRO 2012, p.12. **Grifo nosso**)

A administração de consequências é, resumidamente, a adoção de medidas administrativas em diversas esferas governamentais para lidar com os percalços de um atentado terrorista.

Administração de Consequências: constitui-se em uma série de ações de resposta, visando a restaurar a capacitação antiterrorista. Inclui a preparação para minimizar as consequências de um atentado, inclusive com emprego de agentes QBRN. Consiste, ainda, na emissão de alertas e diretrizes à população, planejamento do atendimento a catástrofes, saúde pública, vigilância sanitária e outras medidas preparatórias. (BRASIL, 2013, p.4-6)

Nesse momento do artigo pode-se concluir que o terrorismo é uma coação que visa atingir objetivos diversos, tendo sempre o medo da população como instrumento e, devido às suas características, torna-se de difícil identificação e combate.

3. AMEAÇA TERRORISTA NA CONJUNTURA BRESILEIRA

A análise da conjuntura internacional e o quadro político, econômico e social do Brasil permitem afirmar que “existe um risco médio representado pela ameaça terrorista

O manual de Operações do Exército Brasileiro destaca que uma ameaça é “qualquer **conjunção de atores**, entidades ou forças com intenção e capacidade de **realizar ação hostil contra o país e seus interesses nacionais**” (BRASIL, 2014, Parte II – Termos e Definições – **grifo nosso**).

Este manual destaca ainda que as ameaças tem a possibilidade de “**comprometer a sociedade nacional** (a população e seus valores materiais e culturais) **e seu patrimônio** (território, instalações, áreas sob jurisdição nacional e o conjunto das informações de seu interesse)”. (BRASIL, 2014, Parte II – Termos e Definições – **grifo nosso**).

Conclui-se, com isso, que qualquer grupo que venha a realizar atos hostis que comprometem a sociedade e os ativos nacionais – tangíveis ou não, constitui uma ameaça ao Estado brasileiro.

O estudo da ameaça terrorista no Brasil não é infundado nem causado por alarmismo descabido, pois “qualquer lugar pode ser alvo de uma ação terrorista, desde que possa causar muitos mortos e espalhar o terror, além de proporcionar divulgação para todo mundo” (BOTTINO 2013, p.09). Mais do que isso, não existe país ou local imune à ameaça terrorista, sendo possível o desenvolvimento de atividades de apoio logístico ou de recrutamento ao terrorismo (SIMIONI, 2012, pp. 173-175).

Neste diapasão, destaca-se a necessidade de grupos terroristas de expandir suas ações, infiltrando pequenos grupos em áreas onde o controle de pessoas e materiais ocorrem de forma precária, facilitando a sobrevivência dessas células.

O terrorismo internacional contemporâneo tem se caracterizado, também, pela ação de ‘lobos solitários’ (*Lone Wolves*). Suas ações ocorrem com mais frequência do que as ações de grande vulto coordenadas contra Estados (REZENDE e SCHWETHER, 2015, pp. 92-94).

A tríplice fronteira compartilhada com Paraguai e Argentina surge nesse cenário como um dos principais focos da ameaça terrorista transnacional. Devido à porosidade da fronteira, a dificuldade na coordenação internacional na área de segurança envolvendo os três países, e a grande quantidade de islâmicos na região, a Tríplice Fronteira tem sido foco da atenção internacional nos assuntos atinentes ao combate ao terrorismo.

Corroboram, ainda, com esse temor, a ocorrência de dois atentados terroristas contra alvos israelenses em Buenos Aires (1992 e 1994) e a numerosa população de libaneses e seus dependentes no Brasil, fatos que requerem estudos pormenorizados e que reforcem um temor que se mostra cada vez menos utópico e ufanista.

Desta feita, o Brasil enfrenta um risco mediano de ocorrência de atentados terroristas perpetrado por grupos terroristas internacionais, devendo manter-se vigilante sobre as áreas de fronteira – sobretudo na Tríplice Fronteira com a Argentina e o Paraguai – e manter elevado grau de operacionalidade e prontidão de seus órgãos de segurança e defesa responsáveis por se contrapor à ameaça terrorista.

Além disso, a Lei N°13.260, de 16 de março de 2016 descreve que “o terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos” de atos capitulados na lei, “por razões de

2 Alguém que comete ou prepara atos violentos em apoio a algum grupo, movimento ou ideologia, fora de qualquer estrutura de comando e sem material de apoio de qualquer grupo.

xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião” (BRASIL, 2016).

Só é considerada como ação terrorista no Brasil aquelas cometidas por motivação de xenofobia e discriminações diversas. Assim, o Estado brasileiro cria uma lacuna na legislação que comprova o descompasso do país com as mais modernas vertentes do terrorismo contemporâneo, deixando de fora do escopo da justiça uma série de atores que não se enquadram nos ditames da lei, mas que atuam com TTP terrorista, como veremos à frente nesse trabalho.

4. AS LIGAÇÕES DO TERRORISMO COM O CRIME ORGANIZADO

Afora o risco fundamentado da ocorrência de um atentado terrorista de grupos extremistas transnacionais, outro fator deve ser considerado na conjuntura brasileira com impacto significativo na ordem interna e para a segurança integrada: a associação de grupos terroristas com organizações criminosas (ORCRIM).

As ligações entre as ORCRIM e as organizações terroristas são cada vez mais frequentes, chegando a ser difícil separar uma atividade da outra, em uma simbiose que Keohane (2002) chamou de *globalização da violência informal*, devido às diversas formas de financiar e difundir a violência nos tempos modernos, incluindo o tráfico de droga e as ações terroristas.

O ponto onde as redes terroristas transnacionais e as associações terroristas se encontram é nas atividades narcoterroristas, em uma ligação direta de causa/efeito e de financiamento/produção. O narcoterrorismo tem sido apontado como um difusor (aliado às novas tecnologias de comunicação e à internet) de ideologias radicais e militantes, doutrinação treinamento, além do aumento no consumo de drogas no mundo.

A intenção evidente dos grupos criminosos brasileiros é o acúmulo de divisas por meio do banditismo e – por vezes, de ações características de grupos terroristas, como afirma Fernandes (2016). O tráfico de drogas, armas e pessoas, a lavagem de dinheiro e as contravenções das mais diversas são associados ao terrorismo transnacional sempre que for necessário para que as ORCRIM atinjam seus objetivos.

Prova dessa associação entre as ORCRIM brasileiras e organizações terroristas internacionais vêm sendo levantadas pela inteligência cada vez com mais frequência. Uma dessas ligações é entre o grupo criminoso carioca Comando Vermelho (CV) e o grupo paramilitar terrorista colombiano FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). Outra ligação recém-descoberta foi entre o grupo criminoso paulista Primeiro Comando da Capital (PCC) e o grupo terrorista libanês Hezbollah.³

No Brasil existe uma tendência errônea de separar por força legal os grupos criminosos de grupos terroristas, como se ainda existisse uma divisão formal aos moldes do que havia durante a Guerra Fria. Adeptos dessa teoria afirmam que “não se enquadra no escopo do terrorismo, mesmo quando perpetrados por organizações criminosas, se estas não professam ideologia” (FIGUEIRA, 2014, p.10).

Entretanto, não somente os grupos terroristas não respeitam fronteiras para realizar suas ações, como as ORCRIM não distinguem ideologias que não sejam as emanadas do lucro capitalista, sendo ingênuo e incorreto conceber que estas organizações

³ http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2017/07/23/internas_polbraeco,611759/pcc-brasileiro-tem-parceria-com-o-hezbollah.shtml. Acesso em 23 jul 2017.

não se associem na busca de seus objetivos – nem sempre ideológicos.

Não há intenção de tratar um criminoso ‘comum’ com um terrorista, mas ressalta-se que o combate às ORCRIM que atuam empregando TTP terroristas só pode ser feito por equipes multidisciplinares que estejam adaptadas aos procedimentos de grupos terroristas. Assim, o criminoso ‘comum’ se combate com o policial ‘comum’, enquanto os criminosos que empregam TTP terroristas só podem ser combatidos com técnicas e procedimentos especiais.

São exemplos de ORCRIM que utilizam TTP terrorista as ações do PCC em 2006, quando matou policiais e difundiu o medo de forma indiscriminada na cidade de São Paulo em virtude da decisão do governo de transferir presos para um regime carcerário mais rigoroso⁴ (difusão do terror – medo da morte e de danos severos à integridade física - em virtude de ação indiscriminada) que visa à mudança de uma ação governamental.

Da mesma forma como em São Paulo, criminosos do Rio de Janeiro⁵ – em especial do CV - utilizaram TTP terrorista no início de 2017 quando incendiaram ônibus de maneira a impactar diversos setores da vida cotidiana carioca. Estas ações foram em represália às ações da polícia na repressão ao tráfico de drogas, configurando um quadro típico do qual se aproveitam os grupos terroristas.

Além disso, as ORCRIM vêm obtendo explosivos comerciais clandestinos com certa facilidade para emprego em assaltos a caixas eletrônicos. Esses explosivos fornecem às ORCRIM uma capacidade e um instrumento de suma importância aos grupos terroristas transnacionais, podendo ser utilizado como moeda de troca por drogas, armas ou mesmo dinheiro.

O que esse artigo vem destacando é que “o Estado moderno precisa decidir se deve considerar atos de terrorismo uma ameaça à segurança nacional ou à lei e à ordem” (NAPOLEONI, 2015, p.18). Isso se faz necessário em função da obrigação do Estado de “proteger seus cidadãos de inimigos externos e criminosos internos” (NAPOLEONI, 2015, p.18).

A observação da realidade brasileira comprova que ainda não há no país uma definição de quais ações terroristas implicam em ações de defesa (responsabilidade das Forças Armadas) e quais ações têm implicações na lei e na ordem, responsabilidade dos órgãos de segurança pública. Isto dificulta a coordenação dos esforços de prevenção ao terrorismo transnacional e no combate às ORCRIM que atuam empregando as TTP de grupos terroristas.

5. A SEGURANÇA INTEGRADA

O conceito de segurança integrada ainda está em construção no Exército Brasileiro, constituindo uma operação de amplo espectro definida por diplomas legais, mas que aparece quase sempre atrelado ao termo ‘Proteção Integrada’, que consiste eminentemente em

4 <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-05/crimes-de-maio-causaram-564-mortes-em-2006-entenda-o-caso>. Acesso em 03 jun 2017.

5 <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/05/02/onibus-sao-incendiados-em-rodovia-proxima-a-favela-no-rio.htm>. Acesso em 03 jun 2017.

... medidas necessárias para proteger a sociedade, num esforço essencialmente interagências, nas seguintes atividades: garantia dos poderes constitucionais; garantia da lei e da ordem; proteção de estruturas estratégicas; prevenção e combate ao terrorismo; e participação da Força Terrestre em ações na faixa de fronteira. (CID e CAJAZEIRA, 2017)

A partir desse entendimento, o Exército Brasileiro atua nas Operações de Apoio a Órgãos Governamentais, atingindo uma de suas missões constitucionais (garantia da lei e da ordem) e ainda as missões subsidiárias capituladas em leis específicas. Entretanto, como observam Cid e Cajazeira (2017), “o termo ‘Proteção Integrada’ é de natureza restritiva, pois limita o entendimento a situações concretas quanto ao bem proteger e aos atores intervenientes”. Para os autores, o termo Segurança Integrada é mais adequado nas situações em que se faz uma atuação conjunta com outros órgãos e agências do poder público, sendo assim mais apropriada sua utilização.

Decerto, compreende-se que Segurança Integrada compõe todas as medidas necessárias (preventivas ou repressivas) que visam à proteção da sociedade e à manutenção da ordem, além de combater as ameaças à segurança nacional.

Muito além do uso coloquial do termo, Segurança Integrada é um conjunto de ações que envolvem não só a Defesa, mas os órgãos policiais e agências governamentais capazes de manter a estabilidade do país, a governança e o equilíbrio no tecido social. É no contexto de Segurança Integrada que a maioria das situações de crise existentes em períodos de paz deverão ser conduzidas.

A grave instabilidade causada pelas ORCRIM (com ou sem a utilização de TTP terroristas) bem como a possibilidade de ocorrência de atentados de grupos terroristas transnacionais em território brasileiro comprovam a necessidade de operações que englobem diversos organismos de segurança e defesa.

As operações interagências se transformam, nesse cenário, no principal instrumento para combater as diversas facetas dos grupos que utilizam as táticas, técnicas e procedimentos terroristas, e para administrar as consequências resultantes de um ataque terrorista. Isto pela necessidade de envolver diversos entes responsáveis pela “evacuação da população, apoio de transporte, tratamento de baixas em massa, busca e salvamento, distribuição de alimentos e suprimentos, além das ações de descontaminação, restauração da segurança pública e sepultamento” (BRASIL, 2014, p. 12-6).

Portanto, há espaço para uma política pública permanente, com a finalidade de otimizar a perspectiva da segurança integrada e da sua gestão, especialmente quando se observa a atual instabilidade da situação da segurança no Brasil, perpassada por ameaças que transitam da esfera da segurança nacional para a da segurança pública. (CID e CAJAZEIRA, 2017)

Indo além, é no contexto da segurança integrada que os diversos órgãos e entidades governamentais irão somar esforços de forma sinérgica para fazer frente aos desafios inerentes ao enfrentamento da ameaça causada por organizações criminosas ou terroristas, sempre que buscarem a deflagração do medo na sociedade como meio de atingir seus objetivos capitulares.

6. CONCLUSÃO

O terrorismo é um fenômeno militar, político, ideológico e religioso que vem ganhando cada vez mais espaço no desenrolar do século XXI. O Brasil, independente de posicionamento político ou ideológico, não fica isento ou imune às ameaças provenientes das ações de grupos terroristas transacionais.

A conjuntura brasileira apresenta o fortalecimento do banditismo e da criminalidade que se apresenta na forma de Organizações Criminosas. O alto grau de preparação aliado a técnicas, táticas e procedimentos característicos de grupos terroristas fazem com que essas ORCRIM se apresentem como uma ameaça real e palpável à estabilidade social.

A atividade de inteligência deve permear o esforço das forças policiais e militares nas operações de antiterrorismo e contraterrorismo. As operações interagências e, sobretudo, as ações de Segurança Integrada são fundamentais para lidar com as diversas faces do terrorismo e para reagir na administração de consequências.

Por fim, a análise da atual conjuntura mundial não permite afirmar que o Brasil está imune à ameaça terrorista, sobretudo no que tange às Organizações Criminosas que se comportam como grupos terroristas. Nesse contexto, as operações de Segurança Integrada se apresentam como um dos mais férteis instrumentos para responder às complexas ameaças provenientes das ameaças que se apresentam com viés terrorista no Brasil.

* * *

REFERÊNCIAS

- ARBLASTER, T. **Terrorism: Myths, Meaning and Morals**. *Political Studies*, Political Studies Association, v. 25, issue 3, September, 1977, pp. 414, 421.
- BOTTINO, A.A. **Segurança de Grandes Eventos: um desafio para as Forças Armadas Brasileiras**. Monografia (Especialização em Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro-RJ, 2013.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15261>>. Acesso em: 02 jul. 2016
- _____. Ministério da Defesa, **Política Nacional de Defesa, 2012**. Brasília: s.n. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2016.
- _____. Estado-Maior do Exército. **Manual de Operações em Ambiente Interagências: EB 20-MC – 10.201**. 1.ed. Brasília, 2013.
- _____. Estado-Maior do Exército, **OPERAÇÕES: EB 20-MF-10.103**. 4. ed. Brasília, 2014.
- _____. Congresso Nacional, **Lei Nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Brasília: s.n., 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm>. Acesso em: 13 ago. 2016.
- CEPIK, M.A. Combate ao terrorismo e Estado no Brasil: avaliação crítica e sugestões preliminares. In: HERZ, M; AMARAL, A.B. (Org). **Terrorismo e relações internacionais perspectivas e desafios para o século XXI**. São Paulo: Loyola, 2010. p. 121-145.
- CID, M.C.B; CAJAZEIRA, J. **A Força Terrestre e o conceito de Segurança Integrada**. 2017. Disponível em: <<http://eblog.eb.mil.br/index.php/a-forca-terrestre-e-o-conceito-de-seguranca-integrada>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

FERNANDES, E. O. **As ações terroristas do crime organizado no Brasil**. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/terror/noticia/24246/As-acoes-terroristas-do-crime-organizado-no-Brasil/>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

FIGUEIRA, R. D. F. **Tipificação do Crime de Terrorismo no Brasil**. Monografia (Curso de Direito) - FGV-Rio, Rio de Janeiro-RJ, 2014.

KEOHANE, R.O. The globalization of informal violence, theories of world politics and the “liberalism of fear”, In **Dialog - International Organization**, Cambridge journals on line, 1, p. 29-43, 2002.

LAQUEUR, W. **The age of terrorism**. Boston: Little, Brown, 1987.

NAPOLEONI, L, 2015. **Fênix Islamita**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2015.

PINHEIRO, A.S. **Operacionalizando o Comando e Controle no combate ao terrorismo onze anos após o 9/11; reflexos no Brasil**. Rio de Janeiro: ECEME, 2012.

REZENDE, L; SCHWETHER, ND. **Terrorismo: a Contínua Busca por uma Definição**. Revista Brasileira de Estudos de Defesa [online]. v.2, n.1, p. 87-105, 2015. Disponível em:< <https://rbed.emnuvens.com.br/rbed/article/view/58349/35236>>. Acesso em: 18 jul. de 2017.

SIMIONI, AAC. **A relação simbiótica entre mídia, terrorismo e grandes eventos esportivos**. Revista Marítima Brasileira, 2º trimestre de 2012, Vol. 132 nº 04/06, pp. 171-187.

A PROTEÇÃO DAS ESTRUTURAS ESTRATÉGICAS NO CONTEXTO DA SEGURANÇA INTEGRADA.

Grupo de Pesquisa Nr 3 do CAEM 2017: Ten Cel Art ADERSONYLTON **SALES COUTINHO** RODRIGUES, Ten Cel Eng JOSÉ **FREIRE** FURTADO JÚNIOR, Ten Cel Cav **MARCUS AURÉLIO** DE ALBUQUERQUE PINTO, Ten Cel Art ÂNGELO DE **OLIVEIRA ALVES**, Ten Cel Cav MARCO ANDRE MENEZES DOS SANTOS, Maj Inf JORGE OTAVIO **DOMINGUES** COSTA, Maj Inf NÉLIO MOURA **BERTOLINO**, Maj Cav LUIZ ADOLFO SODRÉ DE CASTRO JÚNIOR, Maj Art FÁBIO PIAI **FORNASIN**, Maj Inf ANTÔNIO **FERNANDO** ADORNO **COSSA**, Maj Art ANDERSON DOS SANTOS **ALVES**, Maj Inf JOEL **CAJAZEIRA** FILHO, Maj Inf MÁRCIO ANDREI **STEIN**, Maj Int ULYSSES PEREIRA **BRAGA** e Maj Int CHARLES DAVIDSON SOARES **BITENCOURT**.

1 INTRODUÇÃO

O mundo moderno exige das organizações a evolução permanente de doutrinas, de equipamentos, de estruturas, de concepções, de processos e dos relacionamentos com os públicos interno e externo, a fim de preservar a segurança, a proteção de bens, infraestruturas, conhecimento e pessoas. Desta forma, poderá se contrapor a um ambiente operacional volátil, incerto, complexo e ambíguo.

A proteção das Infraestruturas Críticas (IC) é uma atividade que vem se intensificando em diversos países da América do Norte, Europa, Ásia e Oceania, principalmente após os atos terroristas ocorridos no dia 11 de setembro de 2001 e do comprometimento do reator nuclear de Fukushima, em 11 de março de 2011. A intenção precípua é a realização de estudos e planos estratégicos para minimizar os riscos de ataques ou de outros incidentes que possam comprometer os interesses nacionais e o funcionamento da nação. Entre esses países podemos destacar os Estados Unidos da América (EUA), o Reino Unido e os integrantes da União Europeia.

Os EUA, até o ataque terrorista de 11 de Setembro de 2001, não priorizava a defesa de suas IC. No entanto, após aquele fato, foram criadas diversas medidas e ações para contornar esse problema de uma forma articulada e sistematizada por diversas entidades públicas. O principal produto dessa nova mentalidade foi a confecção, no ano de 2009, do *National Infrastructure Protection Plan*, que, atualmente, é gerido e atualizado pelo Departamento de Segurança Interna daquela nação. (NIPP, 2013).

No Reino Unido, o organismo estatal responsável por esse assunto é o *Centre for the Protection of National Infrastructure* (CNPI), o qual objetiva a redução de vulnerabilidades das suas infraestruturas críticas, principalmente contra atos terroristas e de espionagem. As IC neste país estão divididas nos seguintes setores: instalações químicas, comunicações,

nucleares, defesa civil, serviços de emergência, energia, finanças, governo, saúde, espaço, transporte e água.

A União Europeia (UE) criou o Programa Europeu de Proteção das Infraestruturas Críticas (PEPIC), o qual atribuiu aos Estados-membros a responsabilidade de assegurar a proteção de suas IC em seus respectivos territórios. Em 2008, o Conselho Europeu publicou a Diretiva 2008/114/CE, na qual constam as orientações sobre a identificação e a designação das IC, bem como uma avaliação da necessidade de melhorar sua proteção. Os setores destacados pela UE para a aplicação da tal diretiva foram: energia (eletricidade, petróleo e gás) e transportes (rodoviários, ferroviários, aéreos, por vias navegáveis interiores e marítimo), conforme a disponibilidade dessas IC por cada País (GOMES, 2012).

No Brasil, a Estratégia Nacional de Defesa (END) afirma que a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa, a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde e industrial. Enfim, várias ações, muitas das quais não implicam envolvimento direto das Forças Armadas.

O termo proteger é definido conforme o dicionário Aurélio como: “1 – Tomar a defesa de. 2 – Apoiar. 3 – Favorecer. 4 – Preservar de mal. 5 – Patrocinar. 6 – Resguardar; defender.” Desse modo, para realizarmos a proteção de algo, há que se tomar a defesa para resguardar de algum mal.

Atualmente, considera-se o alargamento conceitual da proteção integrada para segurança integrada. Neste sentido, este trabalho abordou o papel da Força Terrestre nas ações para enfrentamento das ameaças ao Estado brasileiro, no que se refere à Proteção das Estruturas Estratégicas. Para tanto, buscou-se integrar conhecimentos básicos e informações relevantes e atualizadas, a fim de fornecer subsídios para a compreensão da complexidade envolvida na questão da proteção das infraestruturas críticas nacionais, como a definição de conceitos, estudo de ameaças e análise de risco, as capacidades e os óbices que interferem diretamente nesta ação, como a complexa integração de ações com outras agências e organismos (governamentais, não-governamentais e supranacionais).

O Exército Brasileiro iniciou o seu processo de transformação em 2010, quando foram realizados estudos regulados pela Diretriz para Implantação do Processo de Transformação do Exército Brasileiro, atendendo à Política Nacional de Defesa (PND) e à Estratégia Nacional de Defesa (END). Tudo isto foi feito por conta da percepção da necessidade de proteger o Estado Brasileiro (suas estruturas estratégicas) de ameaças, reduzindo os seus óbices.

Nesse sentido, o Exército Brasileiro elaborou um projeto estratégico que consiste em um Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER) e preconiza atividades de prevenção, de antecipação e de emprego operacional na gestão de incidentes, com o uso de tecnologias e com a colaboração permanente entre as diversas agências integradas, unindo esforços com outras instituições públicas e privadas.

Em face do exposto, pode-se considerar que os ensinamentos que resultaram deste trabalho, encontram-se no campo das Ciências Militares, da Política de Segurança

Institucional e de Segurança Pública, das Operações em Ambiente Interagências, em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, e, principalmente, são de grande relevância para a Doutrina Militar brasileira.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A SEGURANÇA INTEGRADA

As infraestruturas estratégicas são elementos fundamentais e imprescindíveis para a consecução e manutenção do desenvolvimento nacional. Podemos considerá-las estratégicas por desempenharem ações essenciais para a segurança, soberania nacional, integração e desenvolvimento econômico sustentável do País. Os produtos e serviços entregues pelas infraestruturas de comunicações, energia, transportes, águas, finanças entre outros possibilitam que os cidadãos, organizações e o Estado possam exercer suas funções em uma sociedade (SANTOS, CARVALHO, CAVALCANTE, 2012)¹.

Além dessa definição, pode-se observar a definição utilizada por outro autor, que descreve as Infraestruturas Críticas como estruturas físicas, de serviços, bens e sistemas, que se forem interrompidos ou destruídos total ou parcialmente, poderão provocar impactos social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade (DEMETERCO, 2011). Portanto, as Infraestruturas Críticas na dimensão física referem-se às instalações existentes no Território Nacional que desempenham as ações essenciais da Nação.

O Decreto Presidencial Nr 6.371, de 12 de fevereiro de 2008 foi um marco fundamental para a consecução de uma estratégia da Proteção de IC no território brasileiro, pois possibilitou a inclusão do tema de Segurança de Infraestrutura Crítica (SIEC) em área de competência da Presidência da República, além de instituir o Grupo Técnico de Segurança de Infraestrutura Crítica (GTSIEC) responsável pela implementação de medidas e ações a serem desencadeadas nos setores de Energia, Transporte, Água e Telecomunicações.

Além disso, o advento da Estratégia Nacional de Defesa (END) concorreu com a descrição das atribuições aos Ministérios da Defesa, Minas e Energia, Transporte, Integração Nacional e das Comunicações, a adoção de medidas para a SIEC nas áreas de energia, transporte, água e telecomunicações (DEMETERCO, 2011).

A revista Verde-Oliva (2013) define que:

“...as Estruturas Estratégicas Terrestres (EETer) do País, também denominadas infraestruturas críticas, que compreendem instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provocarão sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade.”

Conforme o Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01), a definição de Segurança Integrada é “Expressão usada nos planejamentos de garantia da lei e da ordem da força terrestre, com o objetivo de estimular e caracterizar uma maior participação e integração de todos os setores envolvidos”.

O mesmo manual MD35-G-01 define Estruturas Estratégicas como “Instalações,

serviços, bens e sistemas que, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade”.

A proteção de Infraestruturas Críticas (IEC) constitui-se em uma preocupação fundamental no reforço da segurança e resiliência dos setores estratégicos, vitais para o funcionamento dos Estados individualmente ou de conjuntos de Estados por efeitos de propagação, constituindo-se tema de grande projeção internacional.¹

O Brasil, por conta dos Grandes Eventos, foi o primeiro país da América do Sul a desenvolver esse trabalho, conceitualmente alinhado com as proposições internacionais², buscando prevenir incidentes/acidentes e assegurar o fornecimento contínuo dos serviços prestados pelas IEC.

O Gabinete de Segurança Institucional, por meio da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo, é o órgão responsável por formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal, aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações pertinentes à segurança para as infraestruturas críticas, incluindo serviços³. O Mosaico de Segurança Institucional⁴, documento elaborado pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin), é uma ferramenta para a prevenção de crises e apresenta os temas de segurança institucional, citando as infraestruturas de Transporte, Energia, Comunicações, Água, Finanças, Ativos de Informação, Setor Espacial, Setor Nuclear e Setor Cibernético como estruturas estratégicas.

No Conceito Operativo do Exército, conforme o Catálogo de Capacidades do Exército⁵, a atividade de proteção de infraestruturas, dentro das Operações no Amplo Espectro, compõe uma das tarefas das Operações de Apoio a Órgãos Governamentais.

As Operações de Apoio a Órgãos Governamentais compreendem o apoio prestado por elementos da Força Terrestre (F Ter), por meio da interação com outras agências, definido em diploma legal, com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos e que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções.⁶

As Operações de Apoio a Órgãos Governamentais possuem, dentre outras, a Proteção Integrada como uma de suas formas de emprego.

Proteção Integrada é a capacidade de proteger a sociedade, realizando a garantia

1 SANTOS, D. B. M.; Carvalho, B. E. F. C.; Cavalcante, S. P. P. **Segurança De Infraestruturas Críticas No Brasil**. 2011.

2 SANTOS, D. B. M.; Carvalho, B. E. F. C.; Cavalcante, S. P. P. **Segurança De Infraestruturas Críticas No Brasil**. 2011

3 BRASIL. Presidência da República, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Criação a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo**. DECRETO Nº 4.801, DE 6 DE AGOSTO DE 2003.

4 BRASIL, Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. **Mosaico de Segurança Institucional**. 4ª. Edição, atualizada em 06 Julho 2012.

5 BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **EB20-C-07.001 Catálogo de Capacidades Militares Terrestres**, 2015-2035.

6 BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **EB20-MF-10.103 Operações**, 4ª Edição, 2014. p. 4-21.

dos Poderes Constitucionais, a Garantia da Lei e da Ordem, a proteção de Estruturas Estratégicas, a prevenção e o combate às ações terroristas e a participação da F Ter em ações na Faixa de Fronteira, com ampla colaboração do setor de segurança pública⁷.

As atividades de proteção podem se destinar, primordialmente, a proteger pessoal, equipamentos e instalações e o fluxo de informações.⁸

Desta forma, a proteção na dimensão física é aquela que deve ser capaz de proteger o material, as instalações e o território de qualquer ameaça à sua integridade em áreas definidas.⁹

As estruturas físicas são estratégicas quando desempenham papel essencial tanto para a segurança e soberania nacional como para a integração e o desenvolvimento econômico sustentável do País. Problemas no fornecimento desses serviços podem acarretar transtornos e prejuízos ao Estado, à sociedade, à população e ao meio ambiente.¹⁰

Sob o mesmo enfoque, podem ser chamadas também de Infraestruturas Críticas, ou seja, aquelas instalações, serviços e bens que, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sério impacto social, econômico, político, internacional ou à segurança nacional.¹¹

As Estruturas Estratégicas (Etta Estrt) relacionadas à produção e distribuição de energia (inclusive a nuclear), aos transportes de passageiros e carga, às comunicações e ativos de informação, ao tratamento e à distribuição de água, ao sistema financeiro, ao funcionamento das estruturas do Governo e à atividade produtiva estão entre as que podem necessitar de proteção com o emprego do vetor militar terrestre.¹² Neste contexto, visam a garantir o funcionamento contínuo de sistemas, bens, serviços e instalações essenciais.

Em virtude da crescente dependência de sistemas informatizados para a gestão, operação, monitoramento e controle das Etta Estrt, assim como a salvaguarda dos ativos da informação, o ambiente cibernético apresenta destacada importância.

Para melhor caracterizar os setores estratégicos a serem protegidos, pode-se destacar:

a. **Transporte:** é composta por toda estrutura existente no País nos diversos tipos de modais (aéreo, marítimo, rodoviário e ferroviário) responsáveis pelo transporte de passageiros e de cargas. Atualmente, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) é o órgão do Estado Brasileiro por gerenciar o modal aéreo. O Departamento Nacional de Transportes Terrestres (DNIT) é o órgão responsável pelo modal rodoviário do País.

b. **Energia:** refere-se a todas as infraestruturas relacionadas com a geração e

7 BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Proteger**, EPEX. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/proteger>> Acesso em 5 Abr. 2017.

8 SANTOS, D. B. M.; Carvalho, B. E. F. C.; Cavalcante, S. P. P. **Segurança De Infraestruturas Críticas No Brasil**. 2011.

9 BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Proteger**, EPEX. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/proteger>> Acesso em 5 Abr. 2017

10 BRASIL, Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Portaria nº 2 de 08/02/2008 / GSIPR - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

12 BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **EB20-MF-10.103 Operações**, 4ª Edição, 2014. p. 4-22.

transmissão de energia elétrica, estruturas responsáveis pela produção de petróleo e gás natural e na produção e escoamento da produção de combustíveis renováveis. O Brasil possui uma diversificada Matriz Energética, característica essa que atribui maior importância a proteção desse patrimônio.

c. **Comunicações:** é integrada por todos os sistemas essenciais ao funcionamento dos equipamentos de transmissão e comutação (prédios, torres de transmissão, sistema de detecção e alarme de incêndio, sistema de aterramento e para-raios, sistema de refrigeração e sistema de energia). Destacam-se as inúmeras estações de transmissão de celulares existentes no território brasileiro.

d. **Água:** abrange todo o sistema de abastecimento de água (captação, adução, recalque, reservação, tratamento e rede de distribuição). Podem-se destacar no país a grande quantidade de barragens e a existência de Aquíferos estratégicos (Guarani e Alter do Chão).

e. **Finanças:** são estruturas destinadas para o gerenciamento de relações financeiras e comerciais do País, como por exemplo, o Banco Central do Brasil (Edifício-Sede), Ministério da Fazenda (Sede), Centro de Processamento de Dados do Banco do Brasil, Casa da Moeda, entre outros.

f. **Sector Espacial:** abrange as estruturas destinadas à pesquisa e desenvolvimento espacial do país, como por exemplo, o Centro de Lançamento de Alcântara e o Centro de Lançamento de Barreira do Inferno.

g. **Sector Nuclear:** é integrado por usinas nucleares para a geração de energia, a existência de reservas de materiais empregados na área nuclear e estruturas relacionadas à pesquisa e desenvolvimento nuclear (Unidade de Concentrado de Urânio de Caetité, Central Nuclear de Angra dos Reis e a Fábrica de Combustível Nuclear).

h. **Sector Cibernético:** abrange as estruturas, pessoas, processos e conhecimento necessários para o funcionamento do espaço virtual ou espaço cibernético. Compreende os dispositivos computacionais ou ativos da informação conectados em rede ou não, nos quais as informações transitam, são processadas e/ou armazenadas.

2.2 O AMBIENTE OPERACIONAL

O manual de Fundamentos EB20-MF-10.103 - Operações descreve o Ambiente Operacional como sendo “caracterizado pela existência de três dimensões – física, humana e informacional – cujos fatores a serem analisados interagem entre si, formando o seu caráter único e indivisível”.

A dimensão física é tratada como “... os ambientes com características especiais (terreno difícil, clima extremo, vegetação peculiar, áreas edificadas etc), incluindo condições meteorológicas altamente desfavoráveis, exigem tropas com capacidades peculiares”. (EB20-MF-10.103, 2014)

Já a dimensão humana compreende “os elementos relacionados às estruturas sociais, seus comportamentos e interesses, normalmente geradores do conflito. Nesse contexto, a análise do Terreno Humano – agregado de características socioculturais existentes em um determinado ponto no tempo e no espaço geográfico”. (EB20-MF-10.103, 2014)

A Dimensão Informacional é tão importante quanto as outras dimensões e, segundo o Manual de Operações, “estão alicerçadas na elevada capacidade de transmissão, acesso e compartilhamento da informação”.

Ainda em relação ao Manual de Operações (2014), em seus Termos e Definições, encontramos a seguinte definição de Dimensão Informacional:

[...] conjunto de indivíduos, organizações e sistemas que são utilizados para coletar, processar, disseminar, ou agir sobre a informação. Incluem tomadores de decisão, indivíduos e organizações. Os recursos incluem os materiais e sistemas utilizados para obter, analisar, aplicar ou divulgar informações. É o lugar onde os decisores e sistemas automatizados utilizam para observar, orientar, decidir e agir de acordo com as informações, sendo, portanto, o principal ambiente de tomada de decisão.

Desta definição é possível inferir que a dimensão informacional permeia e condiciona a dimensão física e a dimensão humana, pois abrange indivíduos e organizações, recursos materiais e estruturas físicas e os faz interagir em um sistema mais amplo.

É na dimensão informacional que se aplicam os princípios da Segurança da Informação e Comunicações (SIC)¹³, que são descritos a seguir:

Disponibilidade - Garante que uma informação estará disponível para acesso no momento desejado. Diz respeito à eficácia do sistema, ao correto funcionamento da rede para que quando a informação for necessária ela possa ser acessada. A perda da disponibilidade ocorre quando se tenta acessar uma informação e não se consegue o acesso esperado.

Integridade - Garante que o conteúdo da mensagem não foi alterado ou violado indevidamente. Mede a exatidão da informação e seus métodos de modificação, manutenção, validade. Há perda da integridade quando a informação é alterada indevidamente ou quando não se pode garantir que a informação é a mais atualizada, por exemplo.

Confidencialidade - Garantir que a informação só será acessível por pessoas autorizadas. A principal forma de garantir a confidencialidade é por meio do controle de acesso (autenticação), já que este controle garante que o conteúdo da mensagem somente será acessado por pessoas autorizadas. A confidencialidade (privacidade) se dá justamente quando se impede que pessoas não autorizadas tenham acesso ao conteúdo da mensagem. Refere-se à proteção da informação contra a divulgação não permitida. A perda da confidencialidade se dá quando alguém não autorizado obtém acesso a recursos/informações.

Autenticidade - Garante a identidade de quem está enviando a informação, ou seja, gera o não-repúdio que se dá quando há garantia de que o emissor não poderá se esquivar da autoria da mensagem (irretratabilidade).

De um modo geral, os princípios da SIC listados serão utilizados para se atingir uma capacidade de resiliência das Estruturas Estratégicas na Dimensão Informacional.

13 BRASIL. **Instrução Normativa GSI/PR nº 1**, de 13 de junho de 2008.

O Glossário das Forças Armadas entende que resiliência é a “capacidade coletiva e individual de absorver o impacto das adversidades, reagir com efetividade; recuperar-se e adaptar-se com rapidez; e perseverar, sem perder o foco no cumprimento da missão”¹⁴.

As dimensões são divididas em fatores operacionais que, de acordo com o Manual de Campanha EB20-MC-10.211 - Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres - são “aspectos militares e não militares que diferem de uma área de operações para outra e afetam as operações”. São oito fatores operacionais que afetam as operações: “político, militar, econômico, social, informação, infraestrutura, ambiente físico e tempo. (PMESII-AT)” (EB20-MC-10.211, 2014)

O Catálogo de Capacidades do Exército (EB20-C-07.001) menciona a Capacidade Militar Terrestre (CMT) de Apoio a Órgãos Governamentais sendo definida como:

... ser capaz de contribuir para a garantia da Soberania Nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem – depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio – salvaguardando os interesses nacionais e cooperando para o desenvolvimento nacional e o bem-estar social. Para isso, deve fornecer apoio em atividades relacionadas à proteção de estruturas estratégicas, à segurança da sociedade, à cooperação para o desenvolvimento nacional e o bem-estar social e ao apoio ao desenvolvimento econômico e de infraestrutura.

O Catálogo EB20-C-07.001 também menciona a Capacidade Operativa (CO) que deriva da CMT, a qual define que Proteção Integrada é:

... ser capaz de proteger a sociedade, realizando a garantia dos Poderes Constitucionais, a Garantia da Lei e da Ordem, a proteção de Estruturas Estratégicas, a prevenção e o combate às ações terroristas e a participação da Força Terrestre em ações na Faixa de Fronteira, com ampla colaboração do setor de segurança pública.

O Manual de Fundamentos EB20-MF-10.103, Operações, descreve que:

... a proteção das Estruturas Estratégicas (Etta Estrt) visa a garantir o funcionamento contínuo de sistemas, bens, serviços e instalações essenciais. De maneira geral, podem ser classificadas como Etta Estrt aquelas, cuja violação ou interdição, destruição ou interrupção de funcionamento, acarretaria sério impacto social, econômico, político ou ambiental – afetando, portanto, a segurança do Estado e da sociedade.

O mesmo EB20-MF-10.103 também define que:

As Etta Estrt relacionadas à produção e distribuição de energia (inclusive a nuclear), aos transportes de passageiros e carga, às comunicações e ativos de informação, ao tratamento e à distribuição de água, ao sistema financeiro, ao funcionamento das estruturas do Governo e à atividade produtiva, estão entre

as que podem necessitar de proteção com o emprego do vetor militar terrestre.

O Manual de Operações ainda caracteriza as necessidades de integração nos seguintes termos:

As ações envolvem responsabilidade compartilhada entre vetores estatais e não estatais. Apesar da existência de muitas Etta Estrt controladas pelo poder público, há Etta Estrt gerenciadas pela iniciativa privada, o que impõe a necessidade de coordenação com essas organizações civis. Portanto, as Etta Estrt requerem para a sua proteção a coordenação entre os governos federal, estaduais e municipais, juntamente com o setor privado e a sociedade, em todo o País.

No Poder Executivo, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR) são os responsáveis por formular políticas e diretrizes para a proteção das Etta Estrt. São, também, os responsáveis por promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos.

A compreensão do ambiente operacional é fundamental para o planejamento e a condução das operações.¹⁵

Tradicionalmente, o foco da análise do Ambiente Operacional era centrado na dimensão física, considerando a preponderância dos fatores terreno e condições meteorológicas sobre as operações. As variações no caráter e na natureza do conflito, resultantes das mudanças tecnológicas e sociais, impõem uma visão que também considere as influências das dimensões humana e informacional sobre as operações militares e vice-versa.¹⁶

As recentes e sucessivas mudanças em todos os campos do poder têm produzido significativos reflexos no modo de operar das forças militares. Neste sentido, alguns fatores que afetam o ambiente operacional dos conflitos podem ser destacados: a dimensão humana, o combate em áreas humanizadas, a importância das informações, o caráter difuso das ameaças, o ambiente interagências, as novas tecnologias e sua proliferação e o espaço cibernético.¹⁷

No que tange à dimensão física, os elementos da F Ter devem ser aptos para operarem em áreas estratégicas previamente definidas como prioritárias, dentro ou fora do Território Nacional. Além disso, os ambientes com características especiais (terreno difícil, clima extremo, vegetação peculiar, áreas edificadas etc), incluindo condições meteorológicas altamente desfavoráveis, exigem tropas com capacidades peculiares.¹⁸

15 BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **EB20-MF-10.103 Operações**, 4ª Edição, 2014. p. 3-4.

16 BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **EB20-MF-10.103 Operações**, 4ª Edição, 2014. p. 2-2.

17 BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **EB20-MF-10.102 Doutrina Militar Terrestre**, 1ª Edição, 2014 p. 4-5

18 BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **EB20-MF-10.103 Operações**, 4ª Edição, 2014. p. 2-2.

2.3. CARACTERÍSTICAS E PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO DAS ESTRUTURAS ESTRATÉGICAS

As ações de proteção de Etta Estrt envolvem responsabilidade compartilhada entre vetores estatais e não estatais. Apesar da existência de muitas Etta Estrt controladas pelo poder público, há Etta Estrt gerenciadas pela iniciativa privada, o que impõe a necessidade de coordenação com essas organizações civis. Portanto, elas requerem para a sua proteção a coordenação entre os governos federal, estaduais e municipais, com o setor privado e a sociedade, em todo o País.¹⁹

O fortalecimento das capacidades de respostas na proteção das estruturas estratégicas terrestres aumenta a dissuasão contra potenciais ameaças e oferece maior segurança aos investimentos nessas estruturas.

Para tanto, pode-se elencar os seguintes princípios da proteção (Ptç)²⁰:

ABRANGÊNCIA – devem ser considerados e utilizados todos os meios disponíveis para incrementar tarefas e atividades de proteção com o objetivo de proporcionar o máximo de segurança às forças em campanha.

INTEGRAÇÃO – deve ser buscada a integração dos esforços de proteção entre os diversos elementos de todos os escalões desdobrados na área de operações, bem como as ações desenvolvidas pelas demais Funções de Combate (F Cmb) que possam proporcionar, mesmo que indiretamente, segurança aos meios.

COMPLEMENTARIDADE – as atividades de proteção deverão ser concebidas de forma escalonada, criando resistências sequenciais que causem desgaste progressivo à ameaça ou reduzam os riscos a que possam estar submetidas as forças em campanha.

REDUNDÂNCIA – deverá ser prevista mais de uma medida para fazer face a determinada ameaça, com prioridade para os meios ou áreas críticas para a manobra.

PERMANÊNCIA – as tarefas da F Cmb Ptç ocorrem durante todo o tempo da campanha e acompanham a flutuação do combate, variando de intensidade, local e meios prioritários a serem protegidos.

2. 4. A ANÁLISE DE RISCO E O ESTUDO DAS AMEAÇAS

Alguns fatores podem afetar a continuidade dos serviços prestados pelas IEC de um país, tais como ameaças provenientes da ação humana ou de catástrofes da natureza e a ocorrência de falhas de toda ordem.²¹

Ameaças são atos ou tentativas potencialmente capazes de comprometer a preservação da ordem pública ou ameaçar a incolumidade das pessoas e do patrimônio.²²

Pode ser definida, ainda, como a conjunção de atores, entidades ou forças com intenção e capacidade de, explorando deficiências e vulnerabilidades, realizar ação hostil contra o país e seus interesses nacionais, com possibilidades de causar danos ou comprometer a sociedade nacional (a população e seus valores materiais e culturais) e

19 BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Proteger**, EPEx. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/proteger>> Acesso em 5 Abr. 2017

20 BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **EB20-MC-10.208 Proteção**, 1ª Edição, 2015. p. 1-2.

21 SANTOS, D. B. M.; Carvalho, B. E. F. C.; Cavalcante, S. P. P. **Segurança de Infraestruturas Críticas No Brasil**. 2011.

22 BRASIL. Ministério da Defesa. **MD33-M-10 Garantia da Lei e da Ordem**, 2ª Edição, 2014. p.15

seu patrimônio (território, instalações, áreas sob jurisdição nacional e o conjunto das informações de seu interesse).²³

As vulnerabilidades relacionadas à estrutura física, sistemas de proteção pessoal (física ou técnica), processos, operações ou de outras áreas que possam ser alvos de incidentes, se exploradas, podem vir a prejudicar ou interromper a prestação dos serviços, constituindo-se em ameaça importante.²⁴

O aumento da dependência dos sistemas informatizados utilizados para gestão, operação, monitoramento e controle das Etta Estrt possibilita que as mesmas estejam expostas às ameaças cibernéticas. A existência de vulnerabilidades nos sistemas computacionais e os artefatos maliciosos de toda ordem podem impactar diretamente no funcionamento destas Etta Estrt e causar um efeito de propagação para as demais infraestruturas.

Os riscos absolutos não são admissíveis. Após tratamento adequado, os riscos devem se limitar a níveis aceitáveis. A correta equação entre as duas situações é a chave para o êxito da atividade de proteção das Etta Estrt, proporcionando valiosos subsídios para o emprego judicioso dos recursos existentes.

As Atividades de Defesa Nacional envolvem as atividades contidas no eixo de inteligência, com o desenvolvimento de ações de caráter operacional, tático ou estratégico e a produção de avaliações de riscos e de conhecimentos sobre óbices, antagonismos ou ameaças relativas a assuntos e temas essenciais para a tomada de decisões de natureza preventiva ou repressiva. Observa-se também que a Proteção de Estruturas Estratégicas compreende o emprego das Forças Armadas nas ações de monitorar, vigiar ou proteger estruturas estratégicas (nível de atuação definido pela análise de risco do sistema de inteligência), garantindo a capacidade de proporcionar o funcionamento ininterrupto dos serviços prestados.²⁵

Objeto de estudo dos setores de inteligência brasileiro, o cenário prospectivo do Exército Brasileiro (EB) para o ano de 2030 aponta como ameaças os seguintes eventos que podem ter reflexos para a segurança das Etta Estrt: reações internacionais ao protagonismo brasileiro, ocorrência de atividades terroristas em território brasileiro, agravamento da problemática da segurança pública brasileira, aumento do interesse internacional sobre áreas estratégicas do Brasil, aumento da influência de atores não governamentais e agravamento de tensões sociais.

Para enfrentar tais ameaças, faz-se necessário elaborar planos, capacitações e treinamentos, além de realizar tarefas e atividades efetivas na proteção das estruturas estratégicas nacionais.

2.5 TAREFAS E ATIVIDADES RELACIONADAS ÀS CAPACIDADES MILITARES E OPERACIONAIS PARA A PROTEÇÃO DAS ESTRUTURAS ESTRATÉGICAS

Conforme citado anteriormente, alinhado com a Estratégia Nacional de Defesa

23 Exército Brasileiro **EB20-MF-10.102 Doutrina Militar Terrestre**, 1ª Edição, 2014.

24 SANTOS, D. B. M.; Carvalho, B. E. F. C.; Cavalcante, S. P. P. **Segurança de Infraestruturas Críticas No Brasil**. 2011.

25 BRASIL. Gabinete De Segurança Institucional da Presidência da República . Portaria Interministerial Nº 1.678, De 30 De Setembro De 2015. Aprova **O Plano Estratégico de Segurança Integrada para Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016**.

e a Doutrina da maioria das Forças Armadas dos países ocidentais, o Exército Brasileiro passa a adotar a geração de forças por meio do Planejamento Baseado em Capacidades. O Catálogo de Capacidades do Exército descreve que a Proteção de Estruturas Estratégicas se constitui em uma das tarefas da Proteção Integrada, sendo esta última uma das formas de Apoio aos Órgãos Governamentais. Além disso, para se gerar a capacidade operativa e a capacidade militar da F Ter, é necessário definir as tarefas e atividades.

Define Atividade como "um conjunto de tarefas afins, reunidas segundo critérios de relacionamento, interdependência ou de similaridade, cujos resultados concorrem para o desenvolvimento de uma determinada função de combate". Descreve Tarefa como "trabalho ou conjunto de ações cujo propósito é contribuir para alcançar o objetivo geral da operação. É um trabalho específico e limitado no tempo que agrupa passos, atos ou movimentos integrados, segundo uma determinada sequência e destinado à obtenção de um resultado determinado." Assim as tarefas relacionadas à proteção das estruturas estratégicas são ações a serem executadas pelos diversos sistemas e elementos operativos que integrarão a Capacidade Operativa de Proteção Integrada.

Neste contexto, a Proteção representa a capacidade de proteger o material e as estruturas físicas contra os efeitos das ações próprias, inimigas e naturais, logo podem-se apresentar as seguintes tarefas:

a) **Adotar medidas de segurança orgânica:** visa a obter um grau de proteção ideal, por meio da adoção eficaz e consciente de um conjunto de medidas destinadas a prevenir e obstruir as ações de qualquer natureza que ameacem a salvaguarda de dados, conhecimentos e seus suportes do Sistema de Defesa.

b) **Adotar medidas de segurança ativa:** destina-se a detectar, identificar, avaliar e neutralizar as ações da Inteligência adversa e outras ações de qualquer natureza, dirigidas contra os interesses da sociedade e do Estado.

c) **Planejar a defesa antiaérea de estruturas estratégicas:** consiste em confeccionar os planejamentos de defesa antiaérea das estruturas estratégicas de interesse nacional desde o tempo de paz, mantendo-os atualizados.

d) **Realizar o reconhecimento QBRN:** compreende as ações realizadas para obter, por meio de observação visual ou por outros métodos de detecção, informações sobre as ameaças e perigos QBRN configurados ou em potencial.

e) **Realizar a descontaminação física:** ações voltadas para descontaminar equipamentos, objetos pessoais, veículos, instalações e áreas, com o objetivo de evitar o espalhamento do Perigo QBRN e recuperar a funcionalidade encontrada no estado anterior à contaminação.

f) **Realizar a predição QBRN:** consiste em fornecer informações sobre a extensão dos perigos QBRN, delimitando áreas contaminadas e áreas de perigo para os elementos de emprego na A Op.

g) **Identificar potenciais ameaças e atividades terroristas:** consiste em identificar os possíveis terroristas e suas potencialidades; estudar suas táticas, armamento e equipamentos empregados; identificação e monitoramento das redes de apoio, etc.

h) **Reduzir a vulnerabilidade a ataques e ações terroristas:** compreende a realização de análise de risco dos possíveis alvos em potencial pela intensificação e

interação de medidas de segurança das operações, de proteção do pessoal e de segurança física.

i) **Estabelecer a segurança da área de operações, de bases e de infraestruturas críticas:** consiste em estabelecer patrulhas, postos de guarda, pontos de controle, de perímetro, de segurança e postos de observação.

j) **Executar trabalhos de fortificação de campanha:** compreende a construção de locais de tiro, limpeza de campos de tiro, instalação de órgãos de comando ou de observação, abrigos para o pessoal, órgãos de combate e de serviço e lançamento de obstáculos naturais e artificiais.

k) **Executar trabalhos de camuflagem:** consiste em proteger a tropa e instalações contra a observação inimiga.

l) **Conduzir o gerenciamento de risco:** analisar os riscos envolvidos nas operações.

m) **Desenvolver e conduzir um plano de segurança da unidade:** desenvolver e implementar planos de segurança, a fim de minimizar os riscos.

n) **Minimizar os riscos:** identificar as potenciais ameaças à segurança, aplicando o gerenciamento de riscos, a fim de minimiza-los.

o) **Organizar estrutura de análise do ambiente cibernético:** consiste em estabelecer uma rede de equipes de avaliação do ambiente cibernético com constante varredura e busca por ameaças, a fim de permitir constante evolução da consciência situacional.

p) **Adotar medidas de segurança de sistemas operacionais e serviços de rede em uso:** consiste em estabelecer políticas de segurança da informação, acompanhadas de normas e procedimentos que possam ser implementados em quaisquer ambientes, independente do nível de conhecimento técnico dos usuários.

q) **Estabelecer canais seguros de comunicação:** consiste em manter canais criptografados.

r) **Conceber estrutura de resposta a incidentes computacionais:** consiste em estabelecer uma rede de equipes de tratamento de incidentes de rede e computacionais.

s) **Estabelecer estrutura de segurança ofensiva:** consiste em manter equipes multidisciplinares em condições de fazer frente a ameaças identificadas e com a finalidade de manter a iniciativa nas ações cibernéticas.

2.6 FATORES DE ÊXITO PARA A PROTEÇÃO DAS ESTRUTURAS ESTRATÉGICAS

Os países buscam atualmente se antecipar a prováveis imprevistos que possam ocorrer em infraestruturas nacionais, identificando ações e procedimentos que permitam garantir o seu funcionamento, ainda que com alguma restrição. Dentro desse quadro, surge o imperativo de uma nova atividade – a Segurança de Infraestruturas Críticas (SIEC) – cuja implementação necessita do esforço conjunto do Estado, da sociedade e do cidadão.²⁶

26 SANTOS, D. B. M.; Carvalho, B. E. F. C.; Cavalcante, S. P. P. **Segurança de Infraestruturas Críticas No Brasil**. 2011

As Etta Estrt requerem para a sua proteção a coordenação e a integração de esforços entre os governos federal, estaduais e municipais, juntamente com o setor privado e a sociedade, em todo o País.

O trabalho busca articular, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores público e privado, um processo cultural global que vise a desenvolver um processo de segurança preventiva, principalmente dos equipamentos e instalações, assegurando o funcionamento dos serviços indispensáveis ao Estado e à sociedade. Consideram-se fatores de êxito para esta coordenação e integração:

- a capacitação dos recursos humanos;
- a interoperabilidade com outras agências;
- o estabelecimento de uma rede de colaboração com as equipes das Etta Estrt;
- estabelecimento de planos de operação, contingência e recuperação de desastres;

e

- análise e mitigação dos riscos relacionados a cada Etta Estrt.

O Projeto Estratégico do EB Sistema Integrado de Proteção da Sociedade – PEE PROTEGER é um sistema complexo que visa a ampliar a capacidade do Exército Brasileiro de coordenar operações na proteção da sociedade, destacando-se a proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres em situação de crise, dentre outros²⁷.

O PROTEGER oferecerá ao EB, portanto, capacidades para a Ptç Etta Estrt Ter nacionais em complemento aos sistemas de segurança orgânica e de segurança pública e para a proteção da Sociedade brasileira adequadas às possíveis ameaças. E ainda, adequar as capacidades já existentes do EB e de suas reservas mobilizáveis às crescentes demandas de proteção das estruturas estratégicas terrestres, decorrentes do crescimento continuado do Brasil.

Beneficiado pela capilaridade e presença do EB e de sua reserva mobilizável em todo território nacional, o PROTEGER, por intermédio do SISCOTI, será integrado aos demais sistemas de segurança existentes no país e, sob a supervisão do Ministério da Defesa, terá como órgão executivo o Comando de Operações Terrestres²⁸.

2.7. ÓBICES

Óbices são os obstáculos de toda ordem que dificultem ou impeçam a conquista ou a manutenção de objetivos²⁹. Desta forma, no que se refere à Proteção de Estruturas Estratégicas na sua dimensão física, dentro do Território Nacional, podemos enumerar os seguintes óbices:

- A grande extensão territorial do País e, por consequência, o grande universo de infraestruturas críticas a proteger;
- A inexistência de banco de dados completo e atualizado sobre suas características;
- O porte de algumas infraestruturas e a dimensão do impacto que pode ocorrer no caso de danos ou prejuízos ocorridos nessas infraestruturas;

²⁷ BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Proteger**, EPEX. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/proteger>> Acesso em 5 Abr. 2017.

²⁸ BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Proteger**, EPEX. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/proteger>> Acesso em 5 Abr. 2017.

²⁹ BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. MD35-G-01 - Glossário das Forças Armadas Brasília. 5 ed. 2015.

- Manutenção da prestação de serviços essenciais à sociedade relacionada às infraestruturas críticas;
- A constante necessidade da Gestão de Riscos, levando em conta contextos e outros critérios que se relacionem com suas dimensões;
- A interdependência entre as infraestruturas; e

A segurança total de uma IEC dificilmente será obtida. Os esforços despendidos na proteção das IEC não podem ser vistos como garantia de segurança plena. Instalações, bens, serviços ou sistemas podem ser acometidos por situação de crise, momento em que deverão ser desencadeadas todas as ações para incrementar a resiliência da IEC e assegurar o seu retorno à normalidade dentro de padrões de tempo adequados à respectiva criticidade³⁰.

3. CONCLUSÃO

Observa-se que o tema em questão está inserido na Capacidade Militar Terrestre de Apoio a Órgãos Governamentais (CMT 03), particularmente com a Capacidade Operativa de Proteção Integrada (de Estruturas Estratégicas) (CO10), mas para tanto se faz necessário adotar atividades e tarefas específicas para efetivar a Doutrina Militar Terrestre.

Em face das diferentes nuances envolvidas na proteção das estruturas estratégicas, verifica-se a necessidade de desenvolvimento de Cultura Estratégica Nacional de Defesa. Tal medida pode ser obtida pela conscientização da sociedade brasileira e efetivada através de programas educacionais; mentalidade de segurança orgânica e elaboração de planos de segurança orgânica; planos de contingência; plano de controle de danos; exercício de simulação Conjunto/Combinado e interagências públicas e privadas; programas de treinamento continuado, acompanhados por auditorias/consultorias e visitas técnicas aos diversos órgãos e agências envolvidos nessas atividades, além da necessidade permanente de inteligência, como o acompanhamento da conjuntura e a elaboração/atualização constante dos Planos de Segurança Integrada.

Destaca-se a necessidade de implantação do Programa Estratégico do Exército PROTEGER/SISCOTI, com o objetivo de proporcionar ao Exército Brasileiro a efetiva capacidade de pronta resposta para a proteção das Estruturas Estratégicas Terrestres nacionais.

Por fim, a atuação do Exército Brasileiro na proteção das infraestruturas críticas tem por finalidade minimizar e mitigar riscos que possam comprometer a continuidade da prestação de serviços essenciais, além de ampliar as capacidades do Exército Brasileiro em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e no apoio à Defesa Civil, proporcionando a interoperabilidade com as outras Forças e sua capacidade para integrar esforços interagências e, ainda, ampliar a capacidade de pronta resposta da F Ter em todas as Áreas de Proteção Integrada (API).

* * *

30 SANTOS, D. B. M.; Carvalho, B. E. F. C.; Cavalcante, S. P. P. **Segurança de Infraestruturas Críticas No Brasil**. 2011.

REFERÊNCIAS

- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. Informação e Documentação – numeração progressiva das seções de um documento escrito – apresentação (**ABNT NBR 6024:2003**). Rio de Janeiro: ABNT, 2003.
- _____. Informação e documentação – citações em documentos – apresentação (**ABNT NBR 10520:2002**). Rio de Janeiro: ABNT, 2002.
- _____. Referências – elaboração (**ABNT NBR 6023:2002**). Rio de Janeiro: ABNT, 2002.
- _____. Trabalhos acadêmicos – apresentação (**ABNT NBR 14724:2011**). Rio de Janeiro: ABNT, 2011.
- _____. **Formatação de trabalhos acadêmicos, dissertações e teses** / Seção de Pós-graduação. Rio de Janeiro: ECEME, 2008. 109p. il., 30 cm.
- _____. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Glossário das Forças Armadas** (MD35-G-01). Brasília. 5ª ed. 2015.
- _____. **Garantia da Lei e da Ordem** (MD33-M-10), 2ª Edição, 2014. p.15
- _____. Exército. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Manual escolar trabalhos acadêmicos na ECEME. Rio de Janeiro, RJ, 2008.
- _____. Estado-Maior do Exército. Manual de Fundamentos Operações (EB20-MF-10.103). 4.ed. Brasília: CDoutEx, 2014.
- _____. Catálogo de Capacidades 2015-2035 (EB20-C-07.001). Brasília: CDoutEx, 2014.
- _____. **Manual de Campanha (EB20-MC-10.211) Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres**. 1.ed. Brasília: CDoutEx, 2014.
- _____. **Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF-10.102)**, 1ª Edição, 2014 p. 4-5.
- _____. **EB20-MF-10.103 Operações**, CDoutEx, 4ª Edição, 2014. p. 4-21.
- _____. Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Manual de Campanha C 85-1). 2ª ed. EGGCF, 2010.
- _____. **EB20-MC-10.208 Proteção**, 1ª Edição, 2015. p. 1-4.
- _____. Centro de Comunicação Social do Exército. **Os Projetos Estratégicos Indutores da Transformação do Exército**. 3ª Edição Ago/13. Brasília: Revista Verde-Oliveira, Ano XL, Nr 217 Especial.
- _____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Proteger**, EPEX. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/proteger>> Acesso em 5 Abr. 2017.SANTOS, D. B. M.; Carvalho, B. E. F. C.; Cavalcante, S. P. P. **Segurança De Infraestruturas Críticas No Brasil**. 2011.
- _____. Presidência da República, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Criação a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo**. DECRETO Nº 4.801, DE 6 DE AGOSTO DE 2003.
- _____. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. **Mosaico de Segurança Institucional** . 4ª. Edição, atualizada em 06 Julho 2012.
- _____. Portaria nº 2 de 08/02/2008 / GSIPR - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.
- _____. Portaria Interministerial Nº 1.678, De 30 De Setembro De 2015. Aprova O Plano Estratégico de Segurança Integrada para Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.
- DEMETERCO, Fernando Antonio. **Segurança Das Infraestruturas Críticas**. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. GSI. Disponível em: portal.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/download/197/166
- FERREIRA, A. B. H. **Aurélio século XXI: o Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Positivo, 2010.
- SANTOS, D. B. M.; Carvalho, B. E. F. C.; Cavalcante, S. P. P. **Segurança De Infraestruturas Críticas No Brasil**. 2011.

O EXÉRCITO BRASILEIRO EM OPERAÇÕES NA FAIXA DE FRONTEIRA NO CONTEXTO DA SEGURANÇA INTEGRADA

Grupo de pesquisa do CAEM 2017: Ten Cel Inf **ANDRÉ SODRÉ LIRA BRANDÃO**, Ten Cel MB **LUCIANO FARIAS DOS SANTOS**, Ten Cel Cav **LEONARDO FAULHABER MARTINS**, Maj Inf **FABIO RODRIGO DE ASSIS**, Maj Cav **MILTON COSTA NETO**, Maj Inf **MÁRCIO WEBER DE MENEZES**, Maj Inf **LUIZ AFONSO GOMES DE SOUSA FILHO**, Maj Cav **ANTÔNIO AUGUSTO SCHENINI CUNHA JÚNIOR**, Maj Inf **WILLIAM RODRIGUES OCHSENDORF E SOUZA**, Maj Inf **LUÍS FERNANDO TAVARES FERREIRA**, Maj Inf **LEANDRO BASTO PEREIRA**, Maj Art **RENATO MACEDO BIONE DA SILVA**, Maj Art **RODRIGO SOUZA LOPES DE ABREU**, Maj Inf **CLEVERTON SANTOS DIAS**, Maj Inf **DANIEL PASCHOAL ZANINI** e Maj Art **MARCO AURELIO VASQUES SILVA**.

1. INTRODUÇÃO

A Estratégia Nacional de Defesa (END), ao colocar a questão de defesa na agenda nacional, definiu que, na paz, as Organizações Militares (OM) deverão ser articuladas para conciliar o atendimento às Hipóteses de Emprego (HE) e desenvolver atividades permanentes de inteligência, para acompanhamento da situação e dos atores que possam vir a representar potenciais ameaças ao Estado, e para proporcionar o alerta antecipado ante a possibilidade de concretização de tais ameaças. (BRASIL, 2012d).

De tal sorte, a END ressalta que as Forças Armadas devem apresentar uma capacidade dissuasória a qual permita ao Estado Brasileiro:

- a) dissuadir a concentração de forças hostis em suas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional;
- b) organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença; e
- c) desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.

Dessa forma, verifica-se que o esteio da capacidade dissuasória é o trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. A capacidade de monitorar e controlar, aliada aos meios adequados de comando e controle e às unidades de ação rápida, estrategicamente posicionadas, multiplica a capacidade de ação e resulta na dissuasão (BRASIL, 2015b).

A intensa utilização de recursos tecnológicos, combinada com a adequada preparação das estruturas operativas, a capacidade de interoperabilidade entre as FA em

ambiente interações e a capacitação de recursos humanos determinarão a obtenção da capacidade preconizada na END (BRASIL, 2015b). Assim caracteriza-se a propriedade em estruturar a atuação na faixa de fronteira com base em sistemas de: vigilância, monitoramento, comando e controle e apoio a atuadores.

Por outro lado, é imperioso que os militares encontrem na lei a sua fonte de legalidade no que diz respeito ao respaldo necessário às ações a serem empreendidas na garantia da própria eficácia normativa. Também devem ter nela os limites de sua atuação e, com isso, agregar às suas atividades o elemento de legitimidade necessário a qualquer ação estatal que se processe dentro de um regime democrático.

Desse modo, em consonância com a visão histórica e política do país, além das características peculiares do espaço geográfico nacional, a Força Terrestre, como uma das entidades estatais de maior poder bélico, é vista como adequada e necessária à imposição da ordem nas regiões de fronteira.

2. FAIXA DE FRONTEIRA

A faixa de fronteira encontra-se definida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu §2º do artigo 20: “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”, ratificando o estabelecido pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 e o regulamentado pelo Decreto nº 85.064/80.

Assim, a região da Faixa de Fronteira brasileira caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura paralela à linha divisória terrestre do território nacional, cuja ocupação e utilização sofrem restrições legais. Estende-se ao longo de 15.719 km da fronteira terrestre nacional, que abrange 588 municípios de 11 Unidades da Federação: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. Essa área corresponde a 27% do território brasileiro e reúne uma população estimada em dez milhões de habitantes (GARCIA, 2015).

A Diretriz Estratégica para Atuação na Faixa de Fronteira do Exército Brasileiro (BRASIL, 2005b), determina que a responsabilidade de planejar o emprego da F Ter neste contexto é do Cmdo Mil Área, cabendo ainda ao seu Cmt o emprego de tropa em primeira instância. Assim, a divisão do ambiente operacional para emprego da F Ter na Faixa de Fronteira é semelhante às áreas de responsabilidades dos comandos militares da Amazônia, Oeste, Norte e Sul.

Conforme preconiza o manual EB 20-MF-10.103 OPERAÇÕES (BRASIL, 2014b), a F Ter deverá buscar a coordenação com órgãos do Poder Executivo, em particular os OSP, sempre que possível e desejável, no planejamento e na execução das ações. Nesse sentido, o Plano Estratégico de Fronteiras¹ do Governo Federal é o instrumento legal que determina a forma como essa unidade de esforços deve ser atingida entre os órgãos federais, estaduais e municipais. Dessa forma, a caracterização do ambiente operacional denominado Faixa de Fronteira, para fins de ações militares na Segurança Integra-

¹ O manual OPERAÇÕES do Exército Brasileiro de 2014 cita o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), porém este foi revogado com o Decreto Nr 8.903 de 16 de novembro de 2016 que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) que tem como escopo o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão dos delitos transfronteiriços. Sempre que alguma legislação anterior citar o PEF, esta citação se adequa ao PPIF.

da, seguirá uma divisão didática, conforme o preconizado pelo Ministério da Integração Nacional, órgão federal responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira estabelece como áreas de planejamento três grandes arcos, definidos pelas diferenças nos aspectos socioeconômico, fisiográfico e de segurança (BRASIL, 2005b).

Muitas áreas da faixa de fronteira são extremamente diversificadas geograficamente, e vem sofrendo um processo acentuado de transformação ao longo do tempo. Outras permaneceram com paisagens originais pouco alteradas, comprovando assim a necessidade de um estudo em separado para melhor caracterizar o ambiente operacional (BRASIL, 2010c).

Nessa divisão, a Fx Fronteira é apresentada para o estudo em: Arco Norte – compreende os estados do Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre; Arco Central – Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e Arco Sul – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O mapa da **figura 1** ilustra a referida divisão, que facilita a identificação das principais características e também a entender suas peculiaridades.

2.1 ARCO NORTE

O Arco Norte abrange a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre. É importante ressaltar a baixa densidade demográfica na região, causadas principalmente pela dificuldade no fluxo de pessoas na Floresta Amazônica, maior bioma equatorial do planeta. Nesse ambiente, os rios, em especial o Amazonas, se apresentam como os mais importantes eixos de circulação, articulando a Região Amazônica à países vizinhos, como a Colômbia e o Peru (BRASIL, 2010c).

No aspecto geoeconômico, ressalta-se como principal “identidade produtora” dessa porção de território a exploração dos recursos vegetais e minerais. A pesca, o extrativismo vegetal e o cultivo da mandioca (complexo indígena da mandioca) são exemplos de recursos naturais abundantes na Floresta Amazônica. Em outro viés, a mineração, a silvicultura e a piaçava apresentam valores de produção incomparavelmente maiores do que qualquer outro produto do Arco Norte. As grandes áreas de pastagens para rebanhos bovinos de qualidade irregular, criadas pelo intenso desmatamento da floresta, têm substituído a agricultura itinerante dos indígenas pelos cultivos de subsistência e por grandes fazendas de gado, levando não só à concentração fundiária como à urbanização (BRASIL, 2005b).

Essa faixa constitui-se, inicialmente, como um “arco indígena”, seja pelas extensas áreas de reservas, seja pela importância étnico-cultural indígena mesmo fora destas. Essa região do Brasil abriga o maior contingente de população indígena do país diferenciado em variadas etnias e culturas. A demarcação de Terras Indígenas nessa área criou zonas-tampão no limite internacional amazônico. Em muitos trechos do Arco Norte, os países vizinhos também institucionalizaram terras indígenas e parques nacionais do outro lado do limite internacional. Esse panorama cultural é o tema principal de conflitos internos a respeito do grau e os caminhos de integração à sociedade não-indígena (BRASIL, 2005b).

Barbalho et al (2015) descreve que essas particularidades apresentadas do Arco Norte influenciam diretamente no aspecto segurança. A extensa fronteira permeável, seja pela floresta seja pelos rios da região, em grande parte de terras indígenas, prejudica a fiscalização e o controle da circulação de pessoas, bens e serviços. Além disso, a existência de grupos armados ligados ao narcotráfico na região amazônica, grandes produtores de

drogas, contribuem para a construção de instalações como portos e aeroportos clandestinos, além de laboratórios para beneficiamento da cocaína, dentro de território brasileiro. Com isso, o Arco Norte também se apresenta como corredor para outras práticas ilícitas, como o tráfico de drogas, armas e animais silvestres, a migração e garimpo ilegais, necessitando da atenção do Estado Brasileiro (COUTO, 2011).

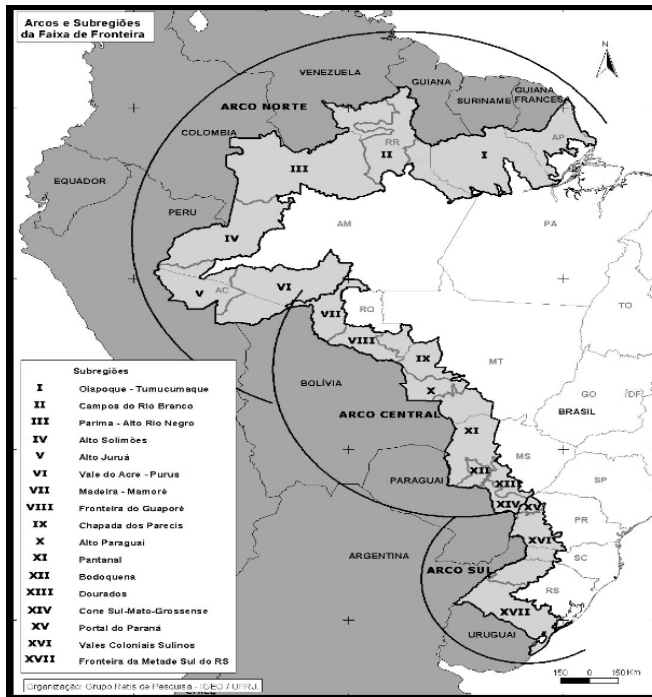


Figura 01: Contorno geopolítico dos arcos e suas áreas de abrangência. **Fonte:** BRASIL (2010c)

2.2 ARCO CENTRAL

O Arco Central abrange a Faixa de Fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Essa posição o caracteriza como uma região de transição entre a Amazônia e o Centro-Sul do País, destacando-se por possuir os biomas Amazônia e Pantanal. Há de se considerar também a presença das duas principais bacias hidrográficas sul-americanas: a Bacia Amazônica e a Bacia do Paraná-Paraguai, concernindo características físicas e culturais particulares (BRASIL, 2010c).

O Arco Central constitui, culturalmente, uma área de transição. A porção Leste-Sudeste do estado do Mato Grosso do Sul é mais densamente ocupada em decorrência da expansão da fronteira econômica, incluindo povoamento com migrantes, principalmente os “sulistas”. No Pantanal, é característico a identidade do ‘pantaneiro’, produto histórico da criação extensiva de gado e a herança indígena. Trata-se assim de um espaço bastante diversificado em termos culturais (BRASIL, 2005b).

No quesito segurança, o principal entrave ao desenvolvimento no Arco Central é o tráfico de drogas e o contrabando de madeira em tora. A maior proximidade da Região Sudeste incentiva sua utilização, visto que além de ser grande mercado consumidor de drogas, esta região possui laboratórios para beneficiamento e meios para exportação pelo

oceano Atlântico (COUTO, 2011). Os negócios ligados às atividades ilegais estimulam da pior maneira possível a economia urbana das localidades fronteiriças, favorecendo o recrudescimento do contrabando de armas e mercadorias, bem como o descaminho e outras atividades ilegais correlatas (BRASIL, 2005b).

2.3 ARCO SUL

O Arco Sul compreende a Faixa de Fronteira dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, correspondente à área mais meridional do país. Nessa região, predomina uma paisagem homogênea, calcada entre pequenas propriedades e antigas áreas de floresta subtropical, atualmente fortemente devastada por atividades agrícolas intensivas. Outro aspecto interessante, e talvez o mais significativo, revela que esta região é extremamente afetada pela dinâmica transfronteiriça, decorrente do projeto de integração econômica promovida pelo Mercosul (MIN, 2010c).

O Arco Sul tem uma das fronteiras mais permeáveis e de interações mais intensas com os países vizinhos, onde a existência de importantes cidades-gêmeas tem fortes reflexos na segurança local. Segundo Myamoto (2005), os entraves burocráticos, falta de recursos e a agilidade dos infratores são fatores que contribuem para impossibilitar a ação efetiva do Estado, possibilitando a ocorrência do tráfico de drogas, o crime organizado e o contrabando. Sobre a fronteira entre Uruguai e Rio Grande do Sul, há casos frequentes de contrabando e abigeato (roubo e comércio ilegal de gado), que além de serem maléficos à população em geral - devido à evasão de divisas - prejudicando a arrecadação de impostos, tais práticas ilegais prejudicam diretamente os fazendeiros da região, tanto brasileiros como uruguaios, gerando tensão na fronteira (MELO, 2004).

3. BASE LEGAL

A atuação da Força Terrestre na faixa de fronteira encontra respaldo no ordenamento jurídico pátrio a partir da regulamentação do parágrafo 1º do artigo 142 da CF/88, *in verbis*:

Art. 142. As FFAA, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Parágrafo 1º: **Lei complementar estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das FFAA.** (grifo nosso) (BRASIL, 1988)

A fim de regulamentar o disposto no texto constitucional, o legislador pátrio editou a Lei Complementar nº 097, de 09 de junho de 1999, alterada posteriormente pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Assim, o artigo 16-A do supracitado diploma legal regulamentou as atividades que podem ser desencadeadas na faixa de fronteira do território nacional.

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, **atuar, por meio de ações**

preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, **executando, dentre outras, as ações de:**

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito. (grifo nosso) (BRASIL, 2010b)

Observa-se, portanto, que o dispositivo legal supramencionado limita a atuação das Forças Armadas às atividades de combate aos delitos transfronteiriços e ambientais, restringindo o campo de atuação das tropas federais. Dessa forma, as condutas tipificadas em lei que não possuam correlação com estes tipos penais serão de competência dos órgãos de segurança pública elencadas no texto constitucional pelo artigo 144.

Portanto, a legitimidade das ações da Força Terrestre está clarificada na Carta Magna, originando-se do próprio poder constituinte originário. Em apertada síntese, as operações de faixa de fronteira são plenamente recepcionadas pela teoria do Estado moderno, haja vista a obrigação do Estado, por intermédio de suas Forças Armadas, em prover segurança aos seus cidadãos. Restou, no entanto, a necessidade da conceituação dos termos que definem legalmente sua atuação neste tipo de atividade.

Para o exercício das suas inúmeras atribuições, o Estado necessita, muitas vezes, inibir ou coibir ações individuais ou coletivas em proveito do bem comum. Assim, ao limitar ou disciplinar um direito, interesse, a liberdade individual ou coletiva, o agente estatal estará exercendo o denominado “poder de polícia”, fundamentado na supremacia do Estado sobre os que estão sob sua tutela, dentro dos limites da lei (DI PRIETO, 2001).

Segundo nos ensina MEIRELLES (2002), o poder de polícia trata-se de um

...mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública, para deter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado (em sentido amplo: União, Estados e Municípios) detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social e à segurança nacional.

Neste sentido, cumpre destacar o conceito estampado no artigo 78, do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de ato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina de produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 2000).

Esse poder é atribuído, de forma originária e constitucional, aos diversos órgãos policiais, previstos no art. 144 da CF/88, sendo as suas atividades distribuídas a esses órgãos, que recebem funções específicas que envolvem, basicamente, a polícia judiciária, a polícia ostensiva e a de preservação da ordem pública, tocando de forma subsidiária a Força Terrestre nas ações contra os delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira.

A Força Terrestre só tem permissão para atuar como polícia de segurança na prevenção e repressão de crimes transfronteiriços e ambientais, na faixa de fronteira (150 quilômetros), ante a ausência das forças de segurança pública. Assume, assim, subsidiariamente, atribuição da Polícia Federal, titular do dever de prevenção e repressão a esses crimes. Toda e qualquer atuação dos militares federais deve ser reportado à PF, a quem incumbe o papel de polícia judiciária. (...) Releva asseverar que outras atribuições afetas à Polícia de Fronteira, Polícia Marítima, Polícia de Aeroportos, Polícia Aduaneira, Polícia Ambiental, dentre outras, não estão abrangidas pela lei. Por exemplo, a fiscalização aduaneira continua a cargo da Receita Federal, o controle migratório permanece atribuição exclusiva da Polícia Federal e as ações de Polícia Ambiental estão restritas aos agentes do IBAMA. (TAVEIRA, 2001)

Destaca-se que o poder de polícia concedido a Força Terrestre, em ações na faixa de fronteira, possui amparo legal único e diferenciado quando comparado, por exemplo, com o que ocorre nas operações de garantia da lei e da ordem e na garantia de pleito eleitoral, haja vista que o poder polícia existe independentemente de ordem do Presidente da República. (FAGUNDES, 2015)

4. DELITOS TRANSFRONTEIRIÇOS E AMBIENTAIS

Entende-se por delito transfronteiriço a conduta dolosa ou culposa que se constitui em fato tipificado por lei, antijurídico e punível, sendo que sua execução ultrapassa os limites das fronteiras de um país (JESUS, 2011).

Portanto, a atuação das Forças Armadas poderá incidir sobre qualquer conduta tipificada no ordenamento jurídico nacional, seja no Código Penal (Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940), seja na extensa legislação extravagante, desde que sua execução tenha origem fora do território nacional e produza efeitos no interior de nossas fronteiras.

Clarificando este entendimento para os membros da Força Terrestre, foi editada a Portaria nº 061, de 16 de fevereiro de 2005, do Comandante do Exército, que apresenta um rol não taxativo de crimes sobre os quais o emprego da Força Terrestre na faixa de fronteira estará focado:

5) A atuação da F Ter na prevenção e na repressão aos delitos transfronteiriços deve estar focada, em princípio, sobre os seguintes ilícitos:

a) a entrada (e/ou a tentativa de saída) ilegal no território nacional de armas, munições, explosivos e demais produtos controlados,

conforme legislação específica (Lei de Segurança Nacional – Lei nº 7.170, de 14 Dez 83; Estatuto do Desarmamento – Lei nº 10.826, de 22 Dez 03; Regulamento para Fiscalização de Produtos Controlados – Decreto nº 3.665, de 20 Nov 00);

b) o tráfico ilícito de entorpecentes e/ou de substâncias que determinem dependência física ou psíquica, ou matéria prima destinada à sua preparação (Lei nº 6.368, 21 Out 76; Lei nº 10.409, de 11 Jan 02; Decreto nº 3.665, de 20 Nov 00);

c) o contrabando e o descaminho, especificados no Código Penal Comum (Decreto-Lei nº 2.848, de 07 Dez 40);

d) o tráfico de plantas e de animais (Lei de Crimes Ambientais – Lei nº 9.605, de 12 Fev 98; Código Florestal – Lei nº 4.771, de 15 Set 65; Código de Proteção à Fauna – Lei nº 5.197, de 03 Jan 67); e

e) a entrada (e/ou a tentativa de saída) no território nacional de vetores em desacordo com as normas de vigilância epidemiológica (orientação técnica e normativa do Ministério da Saúde e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Lei nº 6.437, de 20 Ago 77 e Medida Provisória nº 2.190-34, de 23 Ago 01). (BRASIL, 2005a)

Com relação aos crimes ambientais, as condutas delituosas encontram-se espreiadas em vários diplomas legais extravagantes, dos quais possui maior destaque a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 – a qual dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente – e o Código Florestal, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1975. Estas condutas tipificadas encontram-se relacionadas com a biopirataria e ao tráfico ilícito de animais e plantas nativas, extremamente comuns na faixa de fronteira nacional.

Da mesma forma, a Portaria nº 061, de 16 de fevereiro de 2005, do Comandante do Exército exemplifica os delitos ambientais mais comuns, os quais podem ser objeto de atuação da Força Terrestre na faixa de fronteira:

6) A atuação da F Ter na prevenção e na repressão aos delitos ambientais deve estar focada, em princípio, sobre os seguintes ilícitos:

a) a prática de atos lesivos ao meio ambiente, definidos na Lei de Crimes Ambientais – Lei nº 9.605, de 12 Fev 98; no Código Florestal – Lei nº 4.771, de 15 Set 75; e no Código de Proteção à Fauna – Lei nº 5.197, de 03 Jan 67;

b) a exploração predatória ou ilegal de recursos naturais (Lei nº 9.605, de 12 Fev 98); e

c) a prática de atos lesivos à diversidade e a integridade do patrimônio genético do País, definidos na Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 Ago 01. (BRASIL, 2005a)

Ambas as condutas delituosas são executadas genericamente por organizações criminosas que realizam suas atividades desconsiderando as fronteiras nacionais, dificultando, desta forma, as ações de fiscalização dos órgãos governamentais. Em seu aspecto social, principalmente no que se refere ao tráfico ilícito de entorpecentes e armas de fogo,

tais atividades fomentam a atuação de indivíduos e grupos armados nas mais variadas ações criminosas, cujos reflexos não se limitam às faixas de fronteira, expandindo-se para todo o território nacional, tornando essencial seu combate pelo Estado.

Por fim, a já mencionada portaria elenca rol não taxativo de ações preventivas e repressivas a serem realizadas, quais sejam:

- **preventivas:** intensificar as atividades de preparo da tropa, de inteligência e de comunicação social, consideradas de caráter permanente; cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, for desejável e em virtude de solicitação, na forma do apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; e prover segurança às atividades de órgãos federais, quando solicitado e desejável.

- **repressivas:** instalar e operar postos de bloqueio e controle de estradas e fluviáveis e postos de segurança estáticos; realizar patrulhamento e revista de pessoas, veículos, embarcações, aeronaves e instalações; efetuar prisão em flagrante delito; apoiar a interdição de pistas de pouso e atracadouros clandestinos, utilizados, comprovadamente, para atividades ilícitas; e fiscalizar produtos controlados.

Cabe salientar que o emprego de tropa na faixa de fronteira não deverá ser de forma continuada, sem caracterizar, portanto, uma atuação permanente do Exército em operações tipo polícia na faixa de fronteira. A tropa empregada nas ações deverá observar as prescrições estabelecidas em “Regras de Engajamento”. Assim como, deverão ser evitadas ações que impliquem em danos à infraestrutura de apoio à população e ao meio ambiente, nas áreas onde serão desenvolvidas as ações militares.

As ações militares nas operações em faixa de fronteira visam a prevenção de crimes transfronteiriços, em complemento às Operações desencadeadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e pelo Ministério da Fazenda. Deste modo, a redução dos delitos da faixa de fronteira e o aumento de atendimentos à população, durante as ações cívico-sociais realizadas, constituem os principais itens componentes dos resultados tangíveis desejáveis ao final das ações. Quando se obtêm resultados expressivos deve-se divulgar através da Comunicações Sociais os resultados mensuráveis da operação. Porém, às vezes, os resultados não são tão expressivos, nestes casos deve-se focar na divulgação das ações realizadas (pessoas e carros revistados, patrulhas realizadas, postos de bloqueio e controle de estradas [PBCE] estabelecidos, entre outros). Deve-se ter em mente que, muitas vezes, os resultados em faixa de fronteira não são mensuráveis, pois não há como medir o quantitativo de ilícito que se deixou de realizar durante a operação e que o principal objetivo das Operações em Faixa de Fronteira é a prevenção de crimes transfronteiriços e crimes ambientais.

5. CAPACIDADES NECESSÁRIAS AO EMPREGO NA FAIXA DE FRONTEIRA

O Catálogo de Capacidades (Brasil, 2015c) estabelece que a capacidade militar terrestre é constituída por um grupo de capacidades operativas com ligações funcionais, reunidas para que os seus desenvolvimentos potencializem as aptidões de uma força para cumprir determinada tarefa dentro de uma missão estabelecida. Sendo assim, para cada capacidade militar terrestre temos um conjunto de capacidades operativas.

O Catálogo de Capacidades do Exército define capacidade operativa como:

É a aptidão requerida a uma força ou organização militar, para

que possam obter um efeito estratégico, operacional ou tático. É obtida a partir de um conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura - que formam o acrônimo DOAMEPI. (BRASIL, 2015c)

Conforme o entendimento sobre o emprego em faixa de fronteira, já apresentado no presente trabalho, e a definição de capacidade, se faz necessária a apresentação do apoio prestado pelo Exército Brasileiro às atividades relacionados à proteção e à segurança da sociedade, descrito no manual de fundamentos OPERAÇÕES:

Normalmente, o apoio é fornecido em atividades relacionadas à proteção e à segurança da sociedade, à cooperação com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social e ao desenvolvimento econômico e de infraestrutura, exemplificadas nas situações abaixo discriminadas:

- a) garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem;
- b) proteção de estruturas estratégicas;
- c) ações na faixa de fronteira;
- d) prevenção e combate ao terrorismo;
- e) ações sob a égide de organismos internacionais;
- f) emprego em apoio à política externa em tempo de paz ou crise; e
- g) atribuições subsidiárias, dentre outras. (BRASIL, 2014b)

A atuação do Exército Brasileiro, como integrante das Forças Armadas do Brasil, em ações na faixa de fronteira contra delitos transfronteiriços e ambientais ocorre de forma isolada ou em coordenação com outros órgãos. Para esta última, a capacidade da interoperabilidade, definida por (Brasil, 2015c) como “ser capaz de operar como uma força constituída de maneira integrada, coordenada, harmônica e complementar com as demais Forças Armadas [...] em ambiente interagências [...]”, é essencial no cumprimento dos diplomas legais vigentes.

Considerando as necessidades de Segurança Nacional, verifica-se que a integração entre o Exército Brasileiro, as demais Forças Armadas e os órgãos representativos do Estado, apoiados ou não por empresas particulares e organizações não governamentais, se faz necessária na medida em que as possibilidades de cada agente – entendendo o termo agente como sendo organização, órgão, instituição e/ou empresa que empreenda ações efetivas – complemente as deficiências dos demais.

Neste aspecto, as capacidades existentes no Exército Brasileiro e descritas no Catálogo de Capacidades do Exército atendem ao emprego no ambiente de Segurança Integrada e agrega, aos demais agentes, possibilidades. Estas mesmas capacidades podem e devem ser ampliadas com a utilização coordenada das capacidades dos demais agentes.

Dado o exposto, é evidente que os comandantes, nos mais diversos níveis do Exército Brasileiro, devem estar cientes das capacidades existentes nos demais órgãos representativos do Poder Nacional para que possam visualizar ações sinérgicas em todas as atividades relacionadas com a Segurança Nacional. Tais informações serão úteis, também, nos momentos em que os demais agentes verifiquem a necessidade de apoio para

o desempenho de suas tarefas que estejam diretamente ligadas ao ambiente de Segurança Integrada.

Além dos meios que são próprios das OM empregadas na faixa de fronteira, poderá ocorrer o recebimento de equipes especializadas que complementam capacidades necessárias ao emprego da F Ter na faixa de fronteira, a exemplo de equipes de: Com Soc, Intl, Op Psc, assessoria jurídica, seção de cães de guerra, dentre outras.

As outras capacidades necessárias e não disponíveis ou insuficientes na F Ter são complementadas pelas agências, por meio da execução de operações em Ambiente Interagências. As ligações entre forças militares e as agências envolvidas são fundamentais em todos os níveis. As principais agências que geralmente atuam na faixa de fronteira com a F Ter são:

a) federais: Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF), Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), Ministério Público Federal (MPF), dentre outras.

b) estaduais: Polícias Militares (PM), Corpo de Bombeiros Militares (CBM), Defesa Civil e secretariado do governo estadual.

c) municipais: Guardas Municipais (GM), Defesa Civil e secretariado do governo municipal.

Para melhor empregar as capacidades do Exército Brasileiro em Operações na Faixa de Fronteira deve-se adotar uma estrutura adequada a este tipo de operação, tendo-se como base a estrutura já existente no Exército.

6. ESTRUTURA

A estrutura da F Ter empregada na faixa de fronteira, segundo a Diretriz Estratégica para Atuação na Faixa de Fronteira contra Delitos Transfronteiriços e Ambientais, aprovada pela portaria 61, de 16 de fevereiro de 2005 (BRASIL, 2005a), já citada neste artigo, é composta, inicialmente, pelos grandes comandos (G Cmdo), grandes unidades (GU) e organizações militares (OM) localizadas nos Comandos Militares de Área na faixa de fronteira. Esses comandos militares de área são: o Comando Militar da Amazônia, o Comando Militar do Oeste, o Comando Militar do Sul e o Comando Militar do Norte².

Os demais Comandos Militares de Área deverão ficar em condições de apoiar os Comandos Militares que possuem faixa de fronteira. Todos os meios disponíveis no Exército poderão ser empregados em operações na faixa de fronteira.

Segundo a Diretriz do Comandante do Exército de orientação aos Comandos Militares de Área para emprego da força Terrestre na Faixa de Fronteira (BRASIL, 2015b), aos Comandos Militares de Área cabe passar diretamente ao COTER, com presteza, as informações produzidas, a fim de colaborar com a consciência situacional do ODS, bem como, para as consequentes ações voltadas para o preparo e emprego da Força Terrestre na faixa de fronteira.

² Ainda, segundo a mesma fonte, o Comando Militar de Área localizado na data posterior a publicação daquela, mas por estar em faixa de fronteira foi acrescido pelo autor do artigo no rol dos Comandos Militares de Área.

fronteira, para desempenhar suas ações, disporá de um Centro de Coordenação de Operações (CCOp):

... constituído de recursos humanos capazes de mobiliar células funcionais mínimas. Quando empregada uma FTC, ou em outras operações planejadas, o CCOp terá sua composição configurada para atender ao Estado-Maior da Força empregada, podendo ser conjunto, combinado ou em ambiente interagências (BRASIL, 2015).

O decisor, em primeira instância, para o emprego da tropa em ações na faixa de fronteira é o Cmt Mil A. Todas as operações, planejamentos, coordenações e demais atividades desenvolvidas na faixa de fronteira devem ser reportadas ao Cmdo Mil A enquadramento.

A Brigada localizada na fronteira constitui o menor escalão de emprego capaz de dispor de uma estrutura completa de sistemas que permeiam as funções de combate (BRASIL, 2015b). Toda a sua estrutura deverá ser empregada para potencializar a consciência situacional do comandante.

As Unidades ou Subunidades independentes, com responsabilidade na área fronteiriça, podem atuar sob coordenação da Brigada enquadramento.

Os Comandos de Fronteira são as U mais vocacionadas para a atuação na faixa de fronteira, nas áreas do CMA e CMN, e podem executar planejamentos de emprego, coordenar e executar ações nas áreas de sua responsabilidade. Para a atuação da Companhia Especial de Fronteira (CEF) e do Pelotão Especial de Fronteira (PEF), as OM nível U, localizadas na fronteira, são responsáveis pela coordenação e emprego dessas tropas, logicamente quando houver esta constituição dentro das OM. Por sua vez, estes elementos poderão atuar em ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira.

7. INTEGRAÇÃO

A integração das FA com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços visa à consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos. Porém cabe salientar que não haverá subordinação de militar ou fração a qualquer autoridade de órgão público civil ou de segurança pública durante a ocorrência de operação na faixa de fronteira.

A F Ter deverá buscar a coordenação com órgãos do Poder Executivo, em particular os OSP, sempre que possível e desejável, no planejamento e na execução das ações na faixa de fronteira.

O manual de Operações em Ambiente Interagências do Exército (BRASIL, 2013) abarca vários princípios para a atividade como a cooperação, a integração e a unidade de esforços, que tratam sobre a necessidade de coordenação, confiança e respeito mútuo apesar das diferenças técnicas, táticas e de procedimentos entre os participantes.

O Manual de Operações Interagências (BRASIL, 2013) descreve ainda, a importância da sinergia no trabalho conjunto entre as organizações civis e militares, que possuem características, recursos, meios, práticas e culturas distintas, mas que devem focar nos objetivos comuns e no Estado Final Desejado de uma operação.

Embora não haja uma relação equivalente entre o comando de forças militares e agências civis, é recomendável, principalmente nas Operações no Ambiente Interagências na Faixa de Fronteira, que sejam realizadas sob uma “coordenação unificada”, pois se tratam de organismos sem ligação funcional com o Ministério da Defesa. Relações claramente definidas podem promover a harmonia e reduzir o atrito entre os participantes. Agências civis tendem a operar por meio de estruturas de “coordenação e comunicação”, em vez de estruturas de “Comando e Controle” (C2) tipicamente militares.

Nesse viés de colaboração interagências, o PPIF (BRASIL, 2016a) tem como diretrizes:

I - a atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, dos órgãos de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, nos termos da legislação vigente; e

II - a cooperação e integração com os países vizinhos.

Para promover a colaboração, a solução mais eficaz é estruturar centros, células, grupos de trabalho e/ou equipes de planejamento multifuncionais, com capacidade de gerenciar processos específicos e realizar tarefas de apoio ao cumprimento da missão.

A Portaria Nr 061, de 16 de fevereiro de 2005 (BRASIL, 2005a) reforça que no planejamento e na execução das ações, sejam preventivas (de caráter permanente) ou repressivas, deve ser buscada a intensificação do contato com as demais FA, os OSP, o Ministério Público e órgãos do Poder Judiciário, dos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente, da Secretaria Nacional Antidrogas e da Secretaria da Receita Federal, e outros afins, sempre que pertinente e possível.

A Portaria supracitada determina algumas ações que deverão ser realizadas, dentre elas, destacam-se:

- a) buscar maior integração com os núcleos populacionais fronteiriços;
- b) aumentar o intercâmbio das atividades de inteligência com os órgãos públicos;
- c) cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, for desejável e em virtude de solicitação, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Na atuação em ambiente interagências, alcançar a Unidade de Esforços pode ser uma tarefa complexa, devido, particularmente, aos diferentes processos e culturas organizacionais das agências envolvidas. O planejamento e a preparação serão, na maioria das vezes, centralizados sob a responsabilidade de um Centro de Coordenação – a ser ativado, no caso de uma operação na faixa de fronteira, no nível operacional. A execução e a avaliação das ações ocorrem de forma descentralizada.

Nas operações militares, a Unidade de Esforços é assegurada pela “Unidade de Comando”, que é baseada na designação de um único comandante com a autoridade para dirigir e coordenar os esforços de todas as forças subordinadas em busca de um objetivo comum. No ambiente interagências, por outro lado, o comandante militar deve buscar a cooperação e a construção do consenso.

Em qualquer situação, o gerenciamento eficaz das ações implica no atendimento aos seguintes requisitos básicos: interoperabilidade dos meios e equipamentos empregados nas atividades de coordenação e controle; confiabilidade do sistema, assegurada por meios alternativos que permitam a continuidade do fluxo de informações; uso de uma linguagem comum na exploração das comunicações; sustentabilidade logística e jurídica

da operação; e utilização do princípio da oportunidade.

No ambiente interagências nas operações em faixa de fronteira a premissa nas relações firmadas na hierarquia e disciplina deve ser substituída pela comunicação efetiva, pela capacidade de convencimento e a argumentação substanciada e consistente, buscando o consenso e o comprometimento das diferentes agências, sem renunciar os princípios basilares militares. Os integrantes das agências devem se relacionar entre si, dividindo e trocando experiências, ideias, impressões, informações, de forma a construir as soluções para os problemas no ambiente operacional (BRASIL, 2013).

8. CONCLUSÃO

A segurança nas fronteiras brasileiras tem sido foco de discussão, com vistas a uniformizar os procedimentos de atuação das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública no combate aos delitos transnacionais e ações coerentes e consistentes vem sendo desenvolvidas com intuito de ampliar a ação do Estado no combate aos delitos nas regiões lindeiras do país.

A participação do Exército Brasileiro em operações interagências na faixa de fronteira vem exigindo dos comandantes um perfeito conhecimento do amparo legal para permanecer atuando em conformidade com a legislação vigente. Leis complementares e diretrizes de emprego foram expedidas com o intuito de normatizar o preparo e o emprego das Forças Armadas nesse tipo de operação

A ciência do amparo legal, limites e condições de atuação é uma dificuldade a ser superada pelo Exército em operações de apoio aos órgãos governamentais, para desenvolver ações de segurança integrada na faixa de fronteira.

O conhecimento das capacidades existentes no Exército Brasileiro e demais agentes (públicos ou privados) ligados à Segurança Nacional constitui fator de êxito nas ações em um ambiente de Segurança Integrada. A atuação em faixa de fronteira dentro de um ambiente interagências é a chave do sucesso desta missão.

Verifica-se neste estudo que o Exército com sua estrutura possui as capacidades e o amparo legal para realizar operações em faixa de fronteira. Para uma melhor eficácia, é interessante atuar de maneira integrada com outras agências.

* * *

REFERÊNCIAS

BARBALHO, Bruno et al. **Política de fronteira e Defesa Nacional**. Artigo apresentado no XII Congresso Acadêmico de Defesa Nacional (CADN). Pirassununga-SP. 2015.

BOCHI, Newton Cléo. **Operações Interagências: uma abordagem estratégica**. 54.f Trabalho de Conclusão de Curso (Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, RJ, 2012.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 7946, de 08 de junho de 2011. Institui o **Plano Estratégico de Fronteiras**. Brasília, DF, 2011a.

_____. Decreto nº 8903, de 16 de novembro de 2016. Institui o **Programa de Proteção Integrada de**

Fronteiras (PPIF) e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Revoga o Decreto nº 7946, de 08 de junho de 2011 (Ficam mantidos os GGIFs instituídos por esse decreto), Brasília, DF, 2016a.

_____. Exército. Comando Militar do Oeste. **Planejamento Operação Ágata 9.** Palestra proferida ao Comando Militar do Oeste. Disponível na Seção de Operações CMO. Campo Grande, 2015a.

_____. _____. Estado-Maior. Portaria nº 061, de 16 de fevereiro de 2005. Aprova a **Diretriz Estratégica para Atuação na Faixa de Fronteira contra Delitos Transfronteiriços e Ambientais**, integrante das Diretrizes Estratégicas do Exército (SIPLEX-5), e dá outras providências. Brasília, DF, fev. 2005a.

_____. _____. _____. **O processo de transformação do exército.** 3 ed. Brasília, DF, 2010a.

_____. _____. _____. **Projeto de Força do Exército Brasileiro – PROFORÇA.** Brasília, 2012a.

_____. _____. _____. **EB20-MC-10.201: Operações em Ambiente Interagências.** 1. ed. Brasília, DF, 2013a.

_____. _____. _____. **EB20-MF-10.101: O Exército Brasileiro.** 1ª Edição. Brasília, DF, 2014a.

_____. _____. _____. **EB20-MF-10.103: Operações.** 4. ed. Brasília, DF, 2014b.

_____. _____. _____. **EB20-MC-10.211: Processo de Planejamento e Condução das Operações Militares.** 4. ed. Brasília, DF, 2014c.

_____. _____. _____. Portaria nº 322-EME, de 8 de dezembro de 2015. Aprova a **Diretriz de Orientação aos Comandos Militares de Área para o Emprego da Força Terrestre na Faixa de Fronteira (EB20-D-10.022)**, 2ª Edição, Brasília, DF, 2015b.

_____. _____. _____. **EB20-C-07.001 Catálogo de Capacidades.** Brasília, DF, 2015c.

_____. **Lei Complementar n.º 97**, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, Jun, 1999.

_____. **Lei Complementar n.º 117**, de 02 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, Set, 2004.

_____. **Lei Complementar n.º 136**, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, agosto, 2010b.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa.** Brasília, DF, 2012b.

_____. _____. Estado Maior Conjunto da Forças Armadas. **MD33-M-12: Operações Interagências.** 1. Ed. Brasília, DF, 2012c.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012d.

_____. Ministério da Integração Nacional (MIN). Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira –** Brasília, 2005b.

_____. Ministério da Integração Nacional (MIN). **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira.** Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, Ministério da Integração Nacional, 2010c.

_____. Ministério da Integração Nacional (MIN). Portaria Nr 125, de 21 de março de 2014, **Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição.** Brasília, DF, 2014d.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras.** Das Neves; Da Silva e Monteiro (Orgs.). Brasília, 2016b.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON).** Brasília, DF, 2011b.

_____. Secretaria da Casa Civil. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. **Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 ago. 1980.

_____. Secretaria da Casa Civil. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. **Dispõe sobre a Faixa de Fronteira,**

altera o Decreto-lei nº 1.135, de 03 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1979.

COUTO, Aiala Colares de Oliveira. **Um problema de fronteiras: A Amazônia no contexto das redes ilegais do Narcotráfico. Perspectiva Geográfica.** Unioeste V.6, N.7, 2011.

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FAGUNDES, Flávia Carolina de Resende. **Entre Segurança e Defesa: o Poder de Polícia das Forças Armadas na Faixa de Fronteira.** Simpósio de PósGraduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (Unesp, Unicamp, PUCSP). São Paulo, nov. 2015. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/images/simposio/artigos2015/FAGUNDES_Entre%20seguranca.pdf>. Acesso em 05 mar. 2017.

GARCIA, Amanda. **Evolução histórica da faixa de fronteira.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4462, setembro, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/42661>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

JESUS, Damásio de. **Direito penal, volume 1: parte geral.** 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINS, Leonardo Faulhaber. **As dificuldades encontradas pelo Exército Brasileiro nas Operações Interagências de combate aos crimes transfronteiriços: Operação Ágata.** 60.f Trabalho de Conclusão de Curso (Altos Estudos Militares) – Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, RJ, 2016.

MELO, José Luiz Bica de. **O “velho” e o “novo” da violência rural na fronteira Brasil-Uruguay.** Sociedade e Estado, Brasília, v.19, n. 1, p.121-150, jan./jun. 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de polícia e segurança nacional. **Revista Jurídica Virtual** - Brasília, vol. 4, n. 40, set. 2002. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/802/790>>. Acesso em 07 Mar 17.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **O Brasil, a América Latina e a Segurança Regional.** Grupo de Trabalho 26 – Sociologia e Relações Internacionais, em XXV Congresso Da Associação Latinoamericana de Sociologia/Atlas, Porto Alegre, agosto, 2005

MONFREDO, Cintiene Sandes. **O Advento da Globalização e as facilidades para o comércio ilegal de drogas** Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, Ano 4, Nº22, Rio, 2009.

NEVES, Alex Jorge das. **Segurança pública nas fronteiras – Diagnóstico socioeconômico e demográfico.** Brasília/DF. Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

OLIVEIRA, Guilherme C T de. **Guia do Comandante de OM de Fronteira.** Manaus, abril, 2016.

TAVEIRA, Ângela Montenegro. **O Poder de Polícia dos Membros das Forças Armadas nas operações de patrulhamento de fronteiras: Limites e implicações com a segurança e o desenvolvimento nacionais.** Trabalho de Conclusão de Curso – Escola Superior de Guerra. 67p, Rio de Janeiro, 2001.

INSTRUÇÕES AOS AUTORES

Caso os diplomados queiram participar de nossa publicação, enviando artigos de opinião, resenhas ou mesmo artigos científicos, estes deverão ser encaminhados por via digital para os nossos endereços eletrônicos.

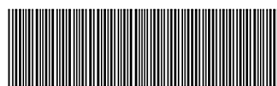
www.eceme.eb.mil.br

padeceme@eceme.eb.mil.br

Os Textos devem utilizar a fonte "Times New Roman 12" espaço simples com termos estrangeiros em itálico. O tamanho sugerido do artigo deve ser de no máximo 4.000 palavras, podendo ter até 3 (três) ilustrações, com resolução de 200 dpi (entre figuras, mapas, imagens, desenhos, fotografias, gravuras, tabelas e gráficos) referidas o mais próximo possível da localização no texto e acompanhadas das respectivas legendas e fontes.

As normas para Referências Bibliográficas e Citações deverão seguir as recomendações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT/NBR 6023 e 10520 respectivamente). As citações deverão ser indicadas no texto pelo sistema de chamada autor-data, sendo sua correlação na lista de referências.

Os autores devem informar, se for o caso, local onde servem (nome da OM, cidade, estado e país) e a mais alta titulação.



ISSN 1677-1885



ISSN 1677-1885