



ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA

ESD

DEFENSIO PER SCIENTIAM

ANUÁRIO CAED

ARTIGOS DO CURSO DE ALTOS
ESTUDOS EM DEFESA



2024



E74a Escola Superior de Defesa

Anuário CAED: artigos do Estudos em Defesa 2024 [livro digital] /
Escola Superior de Defesa – Brasília, DF: ESD, 2025.

380 p.

ISBN: 978-65-989042-0-3

1. Curso de Altos estudos em Defesa. I. Título.

CDD 355.41

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Profa. Therezinha de Castro
Escola Superior de Defesa



A ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA

A Escola Superior de Defesa (ESD), criada pelo Decreto n.º 10806/2021, é um Instituto de Altos Estudos, integrante da estrutura do Ministério da Defesa (MD), com sede na cidade de Brasília, Distrito Federal. Tem como missão desenvolver atividades acadêmicas em temas de interesse da Defesa Nacional, considerados os campos de Segurança, Desenvolvimento e Defesa, com o propósito de contribuir para o fortalecimento da mentalidade de defesa na sociedade brasileira.

O CURSO DE ALTOS ESTUDOS EM DEFESA (CAED)

O CAED é conduzido pela Escola Superior de Defesa e destina-se a preparar civis da alta administração pública federal, militares das Forças Armadas, Forças Auxiliares dos estados e do Distrito Federal e de nações amigas para desenvolver competências em matéria de Segurança, Desenvolvimento e Defesa, a partir de estudos sobre a realidade brasileira e seu entorno, priorizando os interesses da Defesa Nacional, a fim de propiciar a profissionais de direção e assessoria superior instrumental teórico-prático útil à formulação de políticas e estratégias no campo da Defesa em sentido amplo.

Amparado pela Portaria Normativa Interministerial MD/MEC n.º 3.867, de 14 de julho de 2022, o CAED é equivalente aos cursos de pós-graduação lato sensu, definidos na Resolução n.º 1/CNE/CES, de 6 de abril de 2018, da Câmara de Educação Superior do MEC, alterada em seu art.11 pela Resolução n.º 4/CNE/CNS, de 16 de julho de 2021.

A turma do CAED 2024 escolheu ser identificada como “JUBILEU DE PRATA DO MINISTÉRIO DA DEFESA” e foi concluída com êxito por 102 alunos, sendo: 54 Militares das Forças Armadas, três Militares das Forças Estaduais de Segurança Pública; 42 Civis de vários órgãos governamentais e três alunos de Nações Amigas – oficiais dos Exércitos da Argentina e da Índia e uma aluna da Embaixada dos Estados Unidos da América. Os alunos são provenientes de 40 instituições e órgãos da administração pública federal e dos estados. O grupo conta com 16 alunas, sendo 15 civis.

O Anuário de Artigos tem por objetivo dar publicidade às pesquisas científicas realizadas pelos alunos do CAED, aumentando a visibilidade dos temas de defesa no âmbito da sociedade brasileira e contribuindo para consolidar o pensamento nacional nessa área.



A seleção é realizada anualmente por uma comissão julgadora composta por mestres e doutores, civis e militares, que realizam uma avaliação duplo cego para a escolha dos melhores trabalhos produzidos pelos alunos concludentes do CAED.



Comandante da Escola Superior de Defesa
Major-Brigadeiro Médica Carla Lyrio Martins

Chefe do Departamento Acadêmico
Gen Bda R/1 Carlos Henrique Teche

Diretor do CAED
Cel Av Gerson Alves de Souza Louzeiro

Corpo Docente

Cel Av Gerson Alves de Souza Louzeiro
Cel Vet José Roberto Pinho de Andrade Lima
Cel QCO Selma Lúcia de Moura Gonzales
CMG (T) Nádia Xavier Moreira
Cel R/1 EB André de Souza Monteiro
CMG RM1 Carlos Radicchi
Cel Av R/1 Donald Gramkow
Cel R/1 EB Mario Brasil do Nascimento
Cel R/1 EB Thadeu Luiz Crespo Alves Negrão
Cel R/1 EB Vladimir Schubert Neiva Ferreira
Profa. Dra. Cintiene Sandes Monfredo Mendes
Profa. Dra. Érika Rigotti Furtado
Prof. Dr. Fábio Albergaria de Queiroz
Prof. Dr. Júlio Eduardo da Silva Menezes
Prof. Dr. Leonardo Ulian Dall Evedove
Prof. Dr. Paulo Eduardo Aguiar Saraiva Câmara
Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva
Profa. Dra. Viviane Machado Caminha
Prof. Dr. Wellington Dantas Amorim

Corpo Editorial

Cel Vet José Roberto Pinho de Andrade Lima
CMG (T) Nádia Xavier Moreira

Revisão Técnica

Cel Vet José Roberto Pinho de Andrade Lima
CMG (T) Nádia Xavier Moreira
TC QCO Ana Paula de Almeida Cardoso
Maj QCO Ana Rita de Avila Belbute Peres

Anuário de Artigos do CAED

A 7ª edição do Anuário de Artigos do CAED traz os onze melhores trabalhos de conclusão de curso produzidos pela turma “Jubileu de Prata do Ministério da Defesa”.

Coordenação Pedagógica

Ten Cel R/1 PED Márcia Marques de Souza

Orientadores

CMG João Franswilliam Barbosa
Cel Vet José Roberto Pinho de Andrade Lima
Cel QEM Bruno Morato Arnaut
Cel QCO EB Selma Lúcia Moura Gonzales
CMG (T) Nádia Xavier Moreira
CMG (T) Patrícia Pontes Bezerra Teixeira
CMG RM1 Carlos Radicchi
Cel Av R/1 Donald Gramkow
Cel R/1 EB Ivan Carlos Soares de Oliveira
Cel R/1 EB Oscar Medeiros Filho
CMG RM1 Reginaldo Pinto Sampaio
Cel R/1 EB Thadeu Luiz Crespo Alves Negrão
Cel R/1 EB Vladimir Schubert Neiva Ferreira
CF RM1 Thiago Abreu de Figueiredo
Cap Esp Carlos Cesar de Castro Deonísio
Profa. Dra. Camila Araújo Machado
Profa. Dra. Cintiene S. Monfredo Mendes
Profa. Dra. Érika Rigotti Furtado
Prof. Dr. Fábio Albergaria de Queiroz
Prof. Dr. Júlio Eduardo da Silva Menezes
Prof. Dr. Leonardo Ulian Dall Evedove.
Prof. Dr. Paulo Eduardo A. S. Câmara
Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva
Prof. Dr. Wellington Dantas de Amorim

Projeto Gráfico e Diagramação

Maj QCO Ana Rita de Avila Belbute Peres
2º Sgt R/1 César Murilo Carvalho Arcêncio

Nosso Endereço:

*Escola Superior de Defesa / ESD – DF 001, KM 27, 4, SHIS - Jardim Botânico,
Brasília - DF- CEP 71686-900*



Sumário

APRESENTAÇÃO

Major-Brigadeiro Médica Carla Lyrio Martins 7

A ATUAÇÃO DA ASSESSORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO DA DEFESA JUNTO AO CONGRESSO NACIONAL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO À LUZ DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA (2016-2024) 9
César Rodrigues van der Laan

A ATUAÇÃO DA ADITÂNCIA MILITAR NA PROMOÇÃO COMERCIAL DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA (BID) BRASILEIRA: UM ESTUDO COMPARATIVO COM A FRANÇA, ESPANHA, REINO UNIDO E ISRAEL 37
Fábio Borges Gonçalves; Juliana Souza Mota

OPERAÇÃO ÁGATA FRONTEIRA OESTE II: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS 71
Milton Costa Neto; Moisés Felipe Gervazoni Viana

COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS E INTERNACIONAL NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO NA AMAZÔNIA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO MULTINÍVEL 125
Rafael de Sá Sampaio; Suzan Mialski Ramos Resstel

MOBILIZAÇÃO NACIONAL: CADASTRO DE ESPECIALISTAS CIVIS NÃO RESERVISTAS NA RESERVA MOBILIZÁVEL DE PESSOAL DO EXÉRCITO BRASILEIRO 166
Leandro Luiz de Oliveira; Paulo da Silva Nogueira

OPERAÇÃO ACOLHIDA: UM ESTUDO À LUZ DA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS E DE LOGÍSTICA HUMANITÁRIA 197
Maurício Cunha Massa de Oliveira; Alexsander Moreira Dos Anjos

PERSPECTIVAS SOBRE A CONCENTRAÇÃO DE ATIVIDADES DE SUPORTE ADMINISTRATIVO DAS FORÇAS ARMADAS: A INTENDÊNCIA DE DEFESA 227
David de Andrade Pereira; Nazareno Correia Peregrino

A INTEROPERABILIDADE ENTRE AS FORÇAS SINGULARES BRASILEIRAS: ESTUDO DE CASO DA OPERAÇÃO CORE (2021-2024) 250
Alexandre Grangeiro de Lima

CAPACIDADES DE PATRULHA MARÍTIMA NA MB E NA FAB: O CASO DAS AERONAVES P-3AM SOB A ÓTICA DO PBC (2011-2024) 294
Luciano Cantuária Pietrani; Rogerdson Fabiano da Costa Pereira da Silva

A CRIAÇÃO DA ARMA DE LOGÍSTICA NO EXÉRCITO BRASILEIRO: UMA POSSIBILIDADE A PARTIR DO ESTUDO SOBRE A FUSÃO DO SERVIÇO DE INTENDÊNCIA COM O QUADRO DE MATERIAL BÉLICO 323
Noé Bispo da Silva; Carlos Nunes Pacheco Neto

CONSIDERAÇÕES PARA SUBSIDIAR O POSICIONAMENTO DO BRASIL NAS REUNIÕES CONSULTIVAS DO TRATADO DA ANTÁRTICA EM FACE DA REVISÃO DO PROTOCOLO DE MADRI EM 2048 361
Haynnè Trad Souza; José Ignacio Silvani; Rodrigo de Campos Carvalho



APRESENTAÇÃO

Turma Jubileu de Prata do Ministério da Defesa

Com imenso orgulho e satisfação, apresento o Anuário de Artigos Científicos do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Defesa (ESD), edição 2024. Este documento representa um registro dos trabalhos acadêmicos produzidos ao longo do curso e um testemunho do compromisso e da dedicação dos alunos e professores na busca pelo conhecimento e pela excelência.

O CAED, em sua trajetória consolidada, tem cumprido com êxito o propósito de aprofundar as discussões em Segurança, Desenvolvimento e Defesa, priorizando os interesses nacionais nos estudos sobre a realidade brasileira e seu entorno estratégico.

Os seletos oficiais das Forças Armadas, das Forças Auxiliares e os servidores da alta administração federal e estadual tiveram a oportunidade de vivenciar experiências práticas em diversos níveis de complexidade, fortalecendo um sistema efetivo de estudos, de pesquisas e de atividades. Com um currículo abrangente e uma abordagem interdisciplinar, o Curso oferece uma formação sólida que habilita os alunos a enfrentar os complexos desafios do mundo contemporâneo.

Os textos que compõem este Anuário foram elaborados como trabalhos de conclusão de curso da **Turma Jubileu de Prata do Ministério da Defesa** e atendem à demanda daquele Ministério, relativa à ampliação das discussões na área, e se apresentam como um formidável exame dos principais temas e problemas do Brasil.

Apesar de suas diferentes áreas de interesse, os textos constituem uma base indelével para o aprofundamento dos estudos de estratégia e projeto nacionais e



refletem o esforço, a paixão e o comprometimento de nossos alunos com os valores da ESD e com a construção de um mundo mais seguro e pacífico.

Agradeço a todos os professores, servidores e colaboradores que contribuíram para o sucesso do CAED. Sua dedicação e expertise são fundamentais para a formação de líderes e profissionais qualificados na área.

Aos nossos alunos, parablenzo-os por suas conquistas e encorajo-os a continuar a aplicar os conhecimentos adquiridos em prol da segurança da nossa sociedade. Que este Anuário sirva como uma lembrança do seu compromisso com a excelência e como uma inspiração para futuras gerações.

Major-Brigadeiro Médica Carla Lyrio Martins

Comandante da Escola Superior de Defesa – ESD



A atuação da Assessoria de Relações Institucionais do Ministério da Defesa junto ao Congresso Nacional: um estudo exploratório à luz da Teoria da Escolha Pública (2016-2024)¹

Cesar Rodrigues van der Laan²

RESUMO

A presente pesquisa visa identificar em que medida o crescimento das emendas parlamentares direcionadas a atividades secundárias das Forças Armadas afeta a atuação da Assessoria de Relações Institucionais (AERI) do Ministério de Defesa (MD) na promoção da agenda de defesa junto ao Congresso Nacional (CN). Por meio de pesquisa documental e bibliográfica e procedimentos de pesquisa direta, e adotando a Teoria da Escolha Pública como substrato teórico, o desenho de pesquisa permitiu reforçar o papel dos condicionantes e intervenientes externos à atuação da AERI no CN, no contexto da maior centralidade parlamentar na distribuição de recursos. Como resultado primeiro, verificou-se que as emendas parlamentares ao Ministério de Defesa não beneficiam *a priori* a agenda de defesa, mas não se identifica atuação relevante da AERI para esse objetivo. As evidências, assim, não apontam afastamento da atividade-fim, contrariando a hipótese inicial de desalinhamento quanto à promoção da pauta da defesa na seara política.

Palavras-chave: lobby; grupo de pressão; relação defesa-parlamento; assessoria parlamentar; defesa nacional.

The performance of the Institutional Relations Office of the Ministry of Defense with the National Congress: an exploratory study in the light of the Public Choice Theory

ABSTRACT

This research aims to identify the extent to which the growth of parliamentary amendments directed to secondary activities of the Armed Forces affects the role of the Ministry of Defense's parliamentary advisors in the promotion of the defense agenda, given the external constraints of the activity. By means of documentary and bibliographical research and direct research procedures, and adopting Public Choice Theory as theoretical substrate, the research design reinforced the role of the external factors affecting AERI's work in the National Congress, in the context of its greater centrality in the distribution of resources. As the main result, it was found that parliamentary amendments do not a priori benefit the defense agenda, but it does not identify relevant action by AERI for this aim. Therefore, evidence does not point to its departure from its core business, contrary to the initial hypothesis of misalignment in terms of promoting the defense agenda in the political arena.

Keywords: lobby; interest groups; defense-parliament relationship; parliamentary relations advisory; national defense.

¹ Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, orientado pelo Prof. Dr. Fábio Albergaria de Queiroz.

² Mestre e Doutor em Economia (UFRGS), com doutorado-sanduíche na Universidade de Cambridge, Inglaterra. Coordenador de Pesquisa Jurídica do Veredicto Projeto de Extensão da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: cesarvdl@yahoo.com.



1 INTRODUÇÃO

No modelo de separação de poderes contemporâneo, as políticas públicas são conduzidas pelo Poder Executivo, mas são autorizadas e fiscalizadas pelo Parlamento. É este que define, em última instância, prioridades e autoriza os recursos orçamentários. A partir de 2015, esse papel foi ampliado, aumentando sua centralidade no comando da pauta pública e na distribuição de recursos, sobretudo, por emendas parlamentares (Andrade, 2020). Essa maior relevância elevou a barganha dos setores organizados para influenciar os parlamentares, inclusive da área de defesa (Marra, 2023). Nesse contexto, a Assessoria Especial de Relações Institucionais (AERI) do Ministério da Defesa (MD) funciona como elo entre os dois Poderes. Porém, como Marques (2021) evidenciou, muitos recursos angariados foram destinados a atividades secundárias das Forças Armadas (FFAA). Isso sugere algum desalinhamento da AERI na promoção dos objetivos institucionais das FFAA e da pauta de defesa.

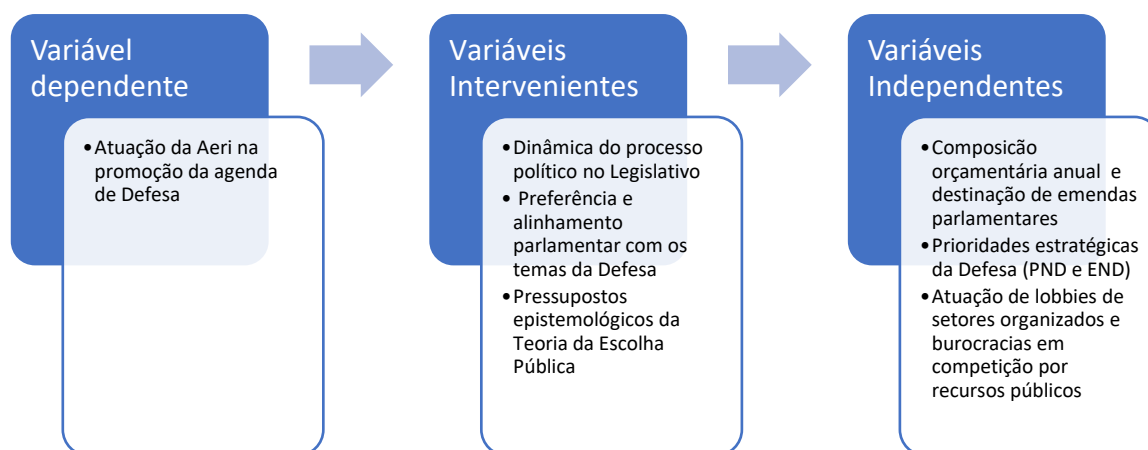
É a partir desse cenário que o presente trabalho propõe, como objetivo primeiro, identificar características que definem um perfil de atuação da assessoria parlamentar do MD junto ao Parlamento, buscando compreender o lugar da promoção da agenda da defesa no âmbito do Poder Legislativo. Parte-se da seguinte pergunta: em que medida há convergência entre a agenda de defesa nacional, a partir das prioridades estratégicas³, e a atuação da AERI junto ao Congresso Nacional (CN), diante da maior centralidade das emendas parlamentares desde 2016? A partir da literatura sobre o tema e de inferências descritivas (como) e causais (porque) disponíveis, esta investigação parte das hipóteses: (i) de que o crescimento da relevância dos recursos das emendas impositivas destinados a atividades secundárias das FFAA afasta a assessoria parlamentar de sua atividade-fim, com o potencial de prejudicar as pautas prioritárias de defesa, no limite enfraquecendo a própria defesa nacional; e (ii) que o lobby no país se tornou mais propositivo junto ao CN nos últimos anos, *vis-à-vis* sua maior proeminência orçamentária acirrando a atuação dos grupos de pressão nessa seara⁴. Como substrato teórico, adota-se a Teoria da Escolha Pública (TEP), que explica a racionalidade no âmbito da esfera pública, provendo subsídios sobre o funcionamento do CN e das assessorias parlamentares.

³ Tem-se como base normativa os objetivos de defesa nacional tal qual apresentados no trinômio normativo composto pela Política Nacional de Defesa (PND), pela Estratégia Nacional de Defesa (END) e pelo Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN. 2020 – p. 14).

⁴ A própria literatura recente que tem sido desenvolvida no âmbito da Escola Superior de Defesa, que será citada na seção 2.2 e que enfoca a atuação das assessorias parlamentares das FFAA e do MD, se justifica por essa maior proeminência do Parlamento na distribuição de recursos orçamentários.

Sob uma visão *lato sensu*, contribui-se, ainda que de forma sucinta, para o estudo da atuação de grupos de pressão no Brasil, mais especificamente no âmbito do chamado lobby público. Sob a ótica científica, não se identifica produção de pesquisa empírica sistematizada a partir de estudo de caso sobre a assessoria parlamentar do MD com o recorte proposto, apontando para um potencial ineditismo e contribuição para a Ciência Política e os estudos de Defesa. Isso faz deste trabalho, quanto à natureza epistemológica, um estudo de caso exploratório. Busca-se uma compreensão mais completa, gerando conclusões que podem ser testadas em casos semelhantes ou em outros recortes temporais. Além disso, a compreensão das características e do papel da (AERI) contribui para eventualmente aperfeiçoá-la, de forma a garantir o melhor desempenho da política pública de defesa. Para executar o desenho de pesquisa ora proposto, parte-se da seguinte cadeia causal:

Figura 1 - Cadeia causal



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

As interconexões entre essas variáveis são objeto desta pesquisa. Adota-se recorte que prioriza variáveis não controláveis (independentes), externas à atuação da assessoria parlamentar, tal qual descrito na cadeia causal da figura 1. A variável dependente, ou aquilo que se pretende explicar, é a atuação da AERI, que possui uma linha de atuação esperada, diante das variáveis independentes e intervenientes elencadas⁵. Enfatiza-se a competição dos setores organizados (lobby) na disputa por recursos públicos e a existência de limitação orçamentária anual (variáveis independentes). Essas são afetadas pela dinâmica do processo político no CN,

⁵ As variáveis independentes representam fatores ou condições que se assume influenciarem a variável dependente. As intervenientes são uma causa necessária das variáveis independentes e condição determinante para ocorrência da variável dependente.



pelas preferências dos parlamentares entre as diversas políticas públicas e por pressupostos da TEP (variáveis intervenientes), adiante descritos.

Além desta introdução, a seção 2, descritiva, apresenta os fundamentos sobre o lobby e posiciona a atuação da AERI no âmbito da atividade no país, revisando a literatura pertinente relevante para a pesquisa. A seção 3 elenca os fundamentos do referencial teórico-conceitual a ser aplicado ao estudo de caso, enfatiza o processo de tomada de decisão política e seus condicionantes, como limite e desafio à sua atuação da AERI no Parlamento. A seção 4, empírica, consolida os dados da pesquisa de campo e analisa os resultados acerca das variáveis elencadas, a partir de entrevistas e aplicação de questionário estruturado. Conclui-se ao final.

2 LOBBY NA ATIVIDADE PARLAMENTAR

Desde a redemocratização e a promulgação da Constituição em 1988, um dos focos da pesquisa em ciência política no país centrou-se sobre os mecanismos de funcionamento e eficácia das instituições políticas (Marinello, 2010). No âmbito do Legislativo, ressalta-se a importância de instituições adequadas à política, traduzindo-se, entre outros recortes, em estudos sobre lobby. Seguindo o modelo estadunidense, que reconhece sua importância no processo político, em regra se enfatiza o papel do lobby para a democracia (Fahrat, 2007), observada boas práticas de conduta ética (OECD, 2014). Há um reconhecimento que a formulação de políticas públicas deve ser realizada em articulação com grupos de interesse e influenciadores externos ao Estado (Giesteira; Souza; Lima, 2023).

Nesse contexto, as assessorias têm como propósito facilitar o diálogo político e contribuir para que os diversos órgãos possam participar do processo decisório sobre temas de seu interesse (Amorim, 2019). A prática é legítima e natural em regimes democráticos, pois é o meio pelo qual grupos de pressão postulam interesses no processo de tomada de decisão coletiva (Santos, 2019). Assim, constituem importante mecanismo de participação política, estabelecendo um acesso ao poder constituído e a seus representantes (Santos; Cunha, 2015), por isso sua importância epistemológica nesta pesquisa tal qual demonstrado a seguir.

Em termos conceituais, lobby pode ser definido como a pressão direta sobre autoridades públicas (Coli, 2021). Oliveira (2004) identifica quatro tipos de lobby: público (explorado neste trabalho), institucional, classista e privado. Em comum, adotam estratégias similares, como o monitoramento dos processos de interesse, de decisões de atores políticos relevantes e de atos das instituições públicas entre as principais atividades (Chaimovich; Ervolino, 2021; Moreira,



2021). Também é comum a elaboração de estudos técnicos e de pareceres para subsidiar os tomadores de decisão, e o argumentar para convencer.

No setor público, de interesse a este estudo, a busca de influência no processo de tomada de decisão é realizada por meio de componentes específicos, as assessorias parlamentares, que fazem o elo entre os *decision makers* e os órgãos públicos. Praticamente, todos os ministérios e órgãos ligados ao Executivo se fazem representar institucionalmente no CN para acompanhar matérias em trâmite, afetas à sua área de atuação (Oliveira, 2018). No âmbito das Forças Armadas, a AERI coordena o posicionamento das três Forças a respeito de assuntos legislativos em comum e direciona aqueles específicos a cada uma. Um dos pontos fortes na ação das assessorias das FFAA junto aos parlamentares estaria no forte vínculo criado a partir de uma troca de informações precisas, confiáveis e isentas de interesses espúrios (Oliveira, 2004). Além disso, a legitimidade dos interesses defendidos, a partir do interesse público, as diferencia de escritórios de lobby privado. Essa maior legitimidade de interesses, mais associados ao país, facilitaria a atuação das assessorias dos órgãos públicos (Marinello, 2010)⁶.

De fato, na amostragem da literatura especializada consultada, foi possível observar que, em geral, consolidou-se a visão de que grupos de especialistas, inclusive burocratas, são capazes de influenciar decisivamente a etapa de formação da agenda política (Giesteira; Souza; Lima, 2023). Nesse cenário, uma linha de pesquisa focou nas características próprias das assessorias como determinante de seu sucesso político. No âmbito de trabalhos produzidos na Escola Superior de Defesa (ESD), Azeredo Junior e Moura (2023) estudaram o lobby militar a partir do papel da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha no incremento do orçamento por meio de emendas parlamentares entre 2016 e 2022. Os autores concluíram que a maior quantidade de emendas e o incremento de seu valor para a Marinha foi positivamente influenciado por elementos da atuação da própria assessoria parlamentar, especialmente o chamado “triplo i”, que denota a sequência de identificar o tomador de decisão, informá-lo e influenciá-lo. Apesar da reconhecida validade das inferências obtidas a partir do desenho de pesquisa testado pelos autores, isso precisa ser sopesado, pois se trata de ações comuns, básicas da atividade de lobby, como reconhecido por Moreira (2021) e Coli (2021), entre outros.

Por sua vez, Marques (2021) enfatiza o papel do Legislativo em políticas públicas voltadas à defesa, mas identificando a preferência dos parlamentares em apoiar programas de

⁶ Isso ajuda a explicar, inclusive, por que a atuação das assessorias parlamentares é mais visível do que a das empresas privadas.



natureza social, com destaque para o Programa Calha Norte. Nesse contexto, o autor critica que, embora destinados à defesa, os recursos não atendem à atividade-fim das Forças, mas a necessidades de infraestrutura em municípios da região Norte, que são obras com retorno político aos parlamentares. Já Marra (2023) indica que fatores políticos sobrepõem fatores técnicos na execução financeira das emendas. Isso se alinha com a visão inicial deste estudo, da esfera política como variável independente e fator restritivo externo à atuação da AERI.

Já no âmbito acadêmico civil, Mochel (2022) analisa a elaboração e tramitação do orçamento de defesa no Congresso, ressaltando a atuação das assessorias parlamentares do MD e das FFAA nesse processo. A autora conclui que o elevado nível de autonomia orçamentária das FFAA reduz sua discussão por instituições civis, inclusive pelo próprio MD. Enquanto corporação, as Forças visariam a sua manutenção e à garantia de seus interesses – assim como qualquer outra entidade pública sob restrição orçamentária ou privada em economia de mercado, sob a lógica que será detalhada na seção seguinte. Dessa forma, na busca por recursos orçamentários, se utilizam de diversos mecanismos, inclusive o intenso trabalho de assessoria parlamentar dentro do CN. Por sua vez, entre as assessorias privadas, as ações mostram-se mais pontuais e atomizadas do que as de órgãos públicos, nem sempre possuindo quadros permanentes ou exclusivos à atividade (Santos *et al.*, 2017). Em regra, é comum a atuação *ad hoc* do setor privado, enquanto a administração pública estrutura órgãos específicos permanentes para atuar no Congresso Nacional.

Isso posto, uma vez apresentada essa literatura em seus pontos de convergência e divergência, este estudo optará por utilizar como premissa a ideia consolidada e mais amplamente reconhecida na literatura sobre lobby, como em Oliveira (2004), Fahrat (2007), Patri (2011), Moreira (2021), Coli (2021), Chaimovich e Ervolino (2021) e Santos *et al.* (2017), entre outros, no sentido de que as assessorias tendem a exercer estratégias similares, com uma homogeneidade em suas atividades de influência junto ao Parlamento. Nesse caso, descarta-se a opção metodológica de alguns trabalhos de pesquisa citados, elaborados junto à ESD, como Azeredo Junior e Moura (2023), Ferreira (2022), Rosário (2019), e Oliveira (2021), que destacam a influência das assessorias parlamentares militares no Congresso sob uma perspectiva que prioriza elementos internos de sua organização, bem como uma proatividade como fator diferencial a explicar os resultados obtidos junto do CN, especialmente na captação de emendas parlamentares. Comparando essas duas literaturas, assume-se que o grau de influência a partir de fatores internos é mais restrito do que se possa concluir sob uma leitura



que não situe essa correlação num cenário mais amplo, condicionado a outros determinantes da decisão política, como será detalhado na seção 3.

3 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL: A ESFERA DE DECISÃO POLÍTICA SOB A ÓTICA DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A tradição de análise da decisão política, conhecida como Teoria da Escolha Pública (TEP) concebe as escolhas coletivas a partir do individualismo metodológico da Economia. Políticos e funcionários públicos são auto interessados, com predomínio de utilitarismo e não de altruísmo ou interesse geral na atuação pública (Buchanan; Tullock, 1962). A esfera coletiva é vista como um mercado, em que os políticos sofrem a influência de interesses específicos. O agente político realiza escolhas que maximizam o interesse na reeleição ou na própria burocracia que tem interesses em si. O interesse público é simplesmente um meio de realizar objetivos pessoais (ganhar as eleições), nunca um fim em si mesmo (Borges, 2001).

A TEP permite explicar a preferência dos tomadores de decisão em priorizar uma determinada política, reconhecendo estímulos de grupos de interesse, já que escolhas públicas seriam tão suscetíveis a interesses particulares quanto quaisquer outras escolhas (Marques, 2021). Dessa forma, a política é uma articulação de interesses de grupos na sociedade, os quais buscam definir os rumos da sociedade tendo seus interesses defendidos coletivamente (Avila, 2021). Isso se estende às burocracias⁷, que se automatizam e buscam influir sobre a lei e a sociedade. No “mercado político”, grupos organizados buscam moldar as decisões segundo seus interesses. Nesse sentido, o jogo político tende a funcionar a favor dos segmentos mais bem organizados e posicionados (Downs, 1957).

Especificamente na forma proposta por Becker (1983), a ação pública resulta do poder de convencimento e da pressão dos grupos de interesses (decorrente de contribuições financeiras, técnicas, informacionais e ideológicas) que competem entre si. Os principais interesses organizados competem, ainda que com níveis de poder diferenciado, mas sem a hegemonia *a priori* de um grupo específico (Dias, 2009). Há, implícita, a mesma ideia de mão invisível de Adam Smith, que atribui à busca do auto interesse um caráter positivo em termos sociais, justificando, assim, a própria economia de mercado (Resende, 2018). Sob essa ótica, (i) quando um grupo competindo por influência política aumenta seu espaço, o(s) outro(s)

⁷ Aqui, parte-se da definição weberiana de burocracia, entendida como um corpo funcional altamente especializado na execução de funções que demandam competência técnica e qualificações específicas.



perde(m) espaço – o que faz bastante sentido na competição por recursos orçamentários da União, que são limitados; (ii) a intensidade da pressão é diretamente proporcional aos recursos disponíveis do grupo e daqueles sob disputa; e (iii) políticos agem sob influência de grupos de interesse em busca de sua própria viabilidade política, posicionando-se a favor daquele(s) com mais condições de exercer pressão. Tal referencial será testado na seção 4. De todo modo, a teoria reconhece que não existe livre escolha no processo de decisão.

Nesse contexto, parte da pesquisa destaca padrões de estratégia dos grupos, procurando identificar uma correlação entre táticas empregadas e sucesso político (Ribeiro *et al.*, 2021). A abordagem está implícita aos trabalhos sobre as assessorias parlamentares militares (MD e FFAA), em que se enfatiza o papel de suas atividades para influenciar as decisões no CN. Todavia, a literatura evidencia a tendência de os grupos de pressão adotarem repertórios táticos similares, como mencionado, o que não permite concluir de forma robusta sobre o destaque de um grupo nas decisões políticas a partir desse prisma. De fato, posteriormente, as limitações dessa agenda sobre influência dos grupos de pressão foram reconhecidas (Baumgartner *et al.*, 2009), questionando a capacidade inferencial e resultados das pesquisas (Ribeiro *et al.*, 2021).

Isso levou pesquisas posteriores a identificar outros fatores condicionantes do sucesso político dos grupos (variáveis intervenientes). Um fator reside na existência de conflito entre grupos organizados, com esforço ativo de grupos opositores ou de outros interesses no sentido de influenciar as proposições legislativas. Quando elevado, tende a reduzir a influência dos grupos de interesse (Michalowitz, 2007). Na órbita pública, isso pode ser identificado na anual disputa (conflito) por verbas orçamentárias entre as diversas políticas públicas federais.

O alinhamento de preferências entre *decision makers* e grupos de interesse também pode desequilibrar a disputa por influência, na medida em que dispõem de recursos institucionais e posição privilegiada no interior do aparato estatal (Baumgartner *et al.*, 2009; Ribeiro *et al.*, 2021). Isso faz sentido se se identificar o baixo interesse parlamentar pelo tema defesa nacional (Madruga, 2015), decorrente da baixa percepção de ameaça de conflitos bélicos associada ao tradicional pacifismo do país (Marques, 2021), já que inexistem incentivos eleitorais para o engajamento nas questões de defesa. A exceção se encontra na bancada militar, composta por congressistas oriundos ou com base eleitoral nas próprias FFAA, com estímulos para colocar a defesa como prioritária de suas bases eleitorais. Outro fator é a opinião pública, reconhecida em estudos que verificaram que interesses difusos também formam organizações capazes de pressão política (Walker, 1991). Apesar das críticas quanto ao poder de influência dos grupos



mais bem estruturados, partidos e políticos ainda são, em elevado grau, *accountable* aos eleitores. Nesses termos, a opinião pública ressurgiu como importante elemento para a decisão política, ampliando ou restringindo as chances de um resultado favorável (Santos *et al.*, 2017).

Dessa forma, as preferências do público não mobilizado em grupos específicos também afetam as decisões políticas, o que pode ser visto como condicionante adicional do sucesso do lobby (variável interveniente). Reconhecendo esse fator, Madruga (2015) elenca que os grupos tendem a ser mais bem-sucedidos quando seus objetivos são compartilhados por muitos cidadãos que não os integram, e quando não existe oposição do público, de outros interesses organizados e de agentes públicos. Em síntese, o sucesso do grupo tende a ser maior quando a opinião pública é favorável, ou quando simplesmente não se mobiliza. O senso comum, o “humor nacional” importa, gerando janelas de oportunidade para alterar a agenda política (Kingdon, 1995). Isso implica que interesses defendidos pelos grupos de pressão precisam algum consentimento social ou percepção de utilidade coletiva para que se torne, efetivamente, política de estado. No caso da defesa, há uma falta de conhecimento e interesse público geral, com baixa percepção coletiva de utilidade dela derivada (Amorim, 2019).

Diante disso, Ribeiro *et al.* (2021) questionam os resultados dos trabalhos sobre o grau de influência dos grupos. Um grande entrave dessa literatura estaria na dificuldade de mensurar a influência, e na própria condição de suficiência de variáveis determinantes da decisão política, incluindo fatores como grau de conflito e *counterlobbying*, e ações como contatos diretos, participação em audiências públicas, campanhas midiáticas, contribuição eleitoral, que teriam baixo poder para explicar o sucesso dos grupos. Sua influência seria pequena, também identificada em Santos (2014). Por conseguinte, do ponto de vista acadêmico, é preciso sopesar as conclusões que consideram a influência dos grupos de pressão sem observar outras variáveis relevantes no processo decisório para se evitar o risco de incorrer em esticamento conceitual.

As diferentes epistemologias ora apresentadas remetem a outro fator, a formação da agenda pública. Segundo Secchi (2013), um problema público depende de que se reconheça uma situação insatisfatória a partir de muitos atores relevantes, como partidos e agentes políticos e organizações do terceiro setor. Se um problema é identificado por um político interessado, este poderá trabalhar para que entre na lista de prioridades conhecida como agenda. A agenda política é, dessa forma, o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública, que geralmente se alinha com aqueles em destaque na mídia. Segundo Cobb e Elder (1983), duas condições são essenciais para entrar na



agenda política: a compreensão da situação como merecedora de intervenção por diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.), e a factibilidade e necessidade das possíveis ações em vista, o que se alinha à capacidade da demanda em se tornar política pública.

Em resumo, o que a teoria e a literatura pertinente podem contribuir para a AERI é, mais do que identificar táticas internas de influência sobre a decisão política, mostrar o limite da influência em si a partir da atividade de lobby, ainda que haja um papel na defesa de interesses. Nesse sentido, dos trabalhos e abordagens teóricas apresentadas, este estudo utiliza o entendimento de Ribeiro *et al.* (2021) e de Santos (2011), que reconhecem a limitação da influência da atividade de lobby, sob uma perspectiva realista; e a compreensão da própria TEP de existência de competição entre as assessorias por influência sobre as decisões políticas, como condicionante externo à atuação da AERI. Como já mencionado, alguns pressupostos serão testados na seção empírica, assim como o referencial de Secchi (2013) acerca da formação da agenda pública como condicionante à AERI na promoção da agenda de defesa no Congresso.

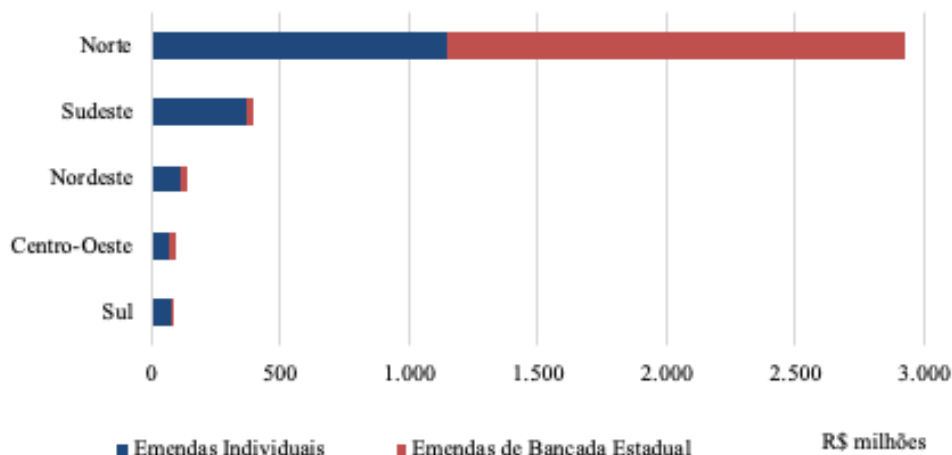
4 EMENDAS PARLAMENTARES E O PROGRAMA CALHA NORTE⁸

Antes de adentrar efetivamente na etapa empírica de pesquisa, com a aplicação do questionário proposto, convém identificar as emendas parlamentares direcionadas ao MD e o lugar da agenda propriamente de defesa nesses recursos. A Lei 14.822, de 22 de janeiro de 2024, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024, reservou R\$ 44,67 bilhões para emendas parlamentares. Para a defesa, foram quase R\$ 788 milhões⁹ em 2024, cerca de 20% acima do patamar verificado em 2020, quando efetivamente a magnitude das emendas ao MD mais do que dobraram – foram R\$ 259 milhões, em 2019, e R\$ 668 milhões em 2020. Cumulativamente, foram direcionados R\$ 4,5 bilhões ao MD entre 2016 e 2024, com prevalência de emendas individuais e de bancada na região Norte. Apenas quatro estados pequenos (Rondônia, Acre, Amapá e Roraima) receberam quase 70% dos recursos. O gráfico seguinte mostra o direcionamento das emendas por região do país.

⁸ Esta etapa partiu dos dados primários das emendas parlamentares, com foco nas destinadas ao MD e ao PCN, utilizando-se dados públicos disponibilizados pelo Senado Federal (Sistema Siga Brasil), Câmara dos Deputados (Lei Orçamentária Anual e Execução Orçamentária), TCU (Portal da Transparência) e Executivo Federal (Painel do Orçamento Federal – SIOP (2024) – p.13).

⁹ Dados extraídos do SIOP (dotação atual). Disponível em: siop.planejamento.gov.br. Acesso em: 15 jun. 2024.

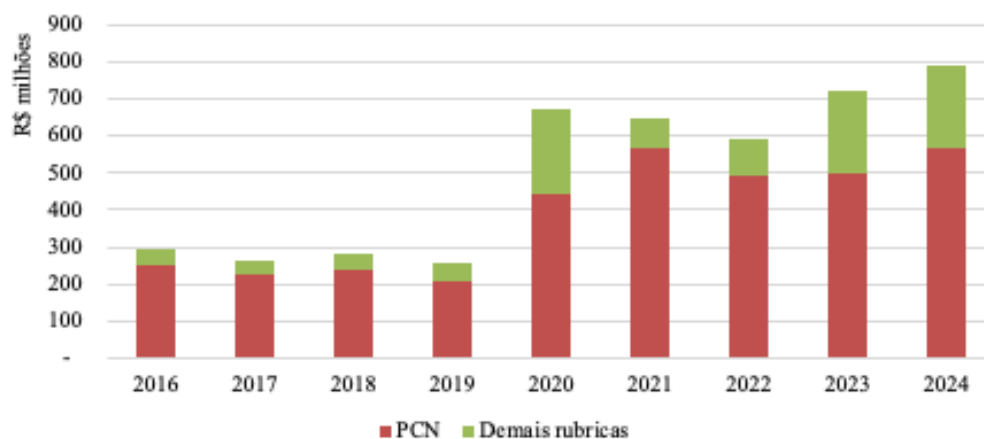
Gráfico 1 - Emenda parlamentar ao MD por região do autor (2016-2024)



Fonte: Brasil (2024).

Essa concentração relaciona-se com o Programa Calha Norte (gráfico 2). Criado para manter a soberania nacional e a integridade territorial (Brasil, 2020), ele recebeu R\$ 3,5 bilhões em emendas entre 2016 e 2024, equivalente a 77% dos R\$ 4,5 bilhões direcionados por emendas ao MD e às FFAA.

Gráfico 2 - Emendas ao PCN e às demais ações do MD (2016-2024)



Fonte: Brasil (2024).

No entanto, apenas R\$ 7,2 milhões foram para a vertente militar do Programa, recursos que efetivamente beneficiam a estruturação da defesa nacional na região Norte, no âmbito de sua atividade-fim. Notadamente, trata-se de um Programa com fim essencialmente civil, que privilegia a infraestrutura básica dos municípios abrangidos pelo PCN (atividade secundária das FFAA). Isso se relaciona com as alterações sofridas pelo Programa Calha Norte (PCN), como observa Giovanaz (2023), que passou gradativamente a ser ampliado, e hoje alcança



municípios em estados do Centro-Oeste e Nordeste. Quais sejam: Maranhão (Nordeste), Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Centro-Oeste), além de Tocantins, estado não fronteiriço. Assim, parlamentares passam a utilizar, cada vez mais, a estrutura do MD para destinar recursos para asfaltamento de rua, construção de escola, posto de saúde etc.

Diante do crescimento e centralidade do PCN entre as emendas parlamentares à defesa e, por conseguinte, de sua relevância na relação defesa-parlamento, daremos ênfase a essa atividade secundária em balizar a atuação da AERI, que se passa a analisar na próxima subseção.

4.1 A ASSESSORIA ESPECIAL DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS (AERI) DO MINISTÉRIO DA DEFESA À LUZ DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA¹⁰

A partir do referencial epistemológico apresentado na seção 2, que aproxima a AERI da teoria e dos conceitos subjacentes à tomada de decisão política, parte-se propriamente à análise desse órgão por meio de teste empírico. Antes disso, é importante conhecer a ontologia da AERI, ou seja, os elementos que compõem o objeto de estudo e os fundamentos de sua atuação. Ligada diretamente ao ministro de defesa, a AERI localiza-se no 9º andar do prédio do MD¹¹, também possuindo um “escritório avançado” no 27º andar do edifício-sede do CN (prédio H), onde trabalham dois quadros do órgão. No total, a Assessoria é composta por 17 pessoas¹². Entre suas principais atribuições, destacam-se o contato com os parlamentares e o acompanhamento das proposições legislativas de interesse da defesa nacional. A atividade principal consiste no atendimento a demandas de parlamentares junto ao MD. A AERI também possui o papel de “construir pontes” das assessorias institucionais das FFAA no âmbito dos Três Poderes na busca por recursos (Teixeira, 2024). Sua pauta diferencia-se da pauta das assessorias das FFAA. É mais institucional, ligada principalmente aos parlamentares integrantes das comissões temáticas das Casas Legislativas, CRE e CREDEN, e em resposta a

¹⁰ A subseção baseou-se no regramento administrativo que define a estrutura e funcionamento da Aeri e em reuniões realizadas em junho de 2024, na Consultoria Legislativa do Senado Federal (em 5/6/2024) e nas dependências da própria Aeri no MD (em 13/6/2024), com o Tenente-Coronel Aviador Everton Leno Santos Teixeira, oficial superior da FAB, integrante do corpo técnico da Aeri.

¹¹ A atual estrutura organizacional do Ministério da Defesa foi aprovada pelo Decreto n.º 11.337, de 1º de janeiro de 2023. Vide: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/institucional-2/estrutura-organizacional>.

¹² No momento em que esta pesquisa foi conduzida, em junho de 2024, 5 eram civis e 12 militares, sendo 2 da reserva. Na área-fim: 2 quadros no escritório avançado; 1 chefe; 1 em apoio jurídico; 1 oficial superior de cada Força; e 2 tenentes da FAB. Na área-meio: 4 em pesquisa legislativa (suporte) e 4 na parte administrativa. São os 3 oficiais de cada FFAA que respondem as demandas relativas a cada uma.



consultas sobre proposições legislativas com interface e impacto para as FFAA e a defesa nacional.

Teixeira (2024) enfatiza seu caráter bastante técnico-informacional, em atendimento a demandas dos parlamentares e no acompanhamento da pauta legislativa nacional. Em relação ao desempenho e condicionantes desse componente de defesa dos interesses do MD, há a percepção de que atividades com uso dual (militar e civil) tendem a ter maior apoio do Parlamento, com penetração mais fácil. Nesse sentido, faz parte do trabalho da AERI mostrar os benefícios dos projetos estratégicos para a sociedade, com destaque aos *spin offs* derivados de produção ou internalização e aplicação de tecnologias importadas pela defesa em outros setores da economia, inclusive pela geração de empregos diretos e indiretos. Quanto a emendas, a AERI atua principalmente junto a comissões, mas auxilia as assessorias das FFAA nas emendas individuais, nos contatos junto aos parlamentares, de forma subsidiária. Nesse caso, o crescimento da importância das emendas parlamentares individuais não afeta, a princípio, de forma significativa, sua atuação institucional. Uma dificuldade relatada é o baixo conhecimento de alguns parlamentares entre atividade-fim e secundária das FFAA no que se refere ao direcionamento de emenda ao MD.

Diante disso, faz parte do trabalho da AERI sensibilizar os parlamentares de que a vertente civil não constitui benefício à atividade-fim da defesa nacional. Desenvolve-se um trabalho informacional junto aos parlamentares para evitar remanejamento de emendas para a vertente civil do PCN, em prejuízo de outro programa das FFAA, relacionado à atividade-fim. É o caso do recurso do helicóptero da FAB que compete com a cisterna ou o tratamento de água no interior do Maranhão, por exemplo. Isso sugere que, em algumas situações, a vertente civil do PCN não apenas não beneficia diretamente o custeio ou investimentos da atividade-fim das FFAA, como pode chegar a concorrer com recursos direcionados propriamente à defesa. Ou seja, a administração da vertente civil do PCN pode gerar alguma externalidade negativa.

Em seguida, passou-se à avaliação da atuação da AERI a partir da percepção de seus próprios componentes. Procedeu-se, assim, à aplicação de questionário estruturado junto aos integrantes do órgão ligados à sua atividade-fim. Para permitir a análise adequada de seu desempenho e de seus condicionantes externos, tal como preconizado pelo referencial teórico adotado, foram propostas 10 questões, das quais 7 eram afirmações com respostas padronizadas sob a escala Likert para captar o nível de concordância dos respondentes a cada uma. Assim, adotou-se a seguinte escala: discordo totalmente, discordo, não sei, concordo e concordo

totalmente. Ao final, foi disponibilizado espaço para coleta de percepções livres. Para facilitar esta etapa, utilizou-se formulário do Google Forms¹³. Na elaboração do questionário, foram considerados o problema e os objetivos deste trabalho. Preliminarmente, foi disponibilizado termo de consentimento de participação espontânea na pesquisa e posterior divulgação dos resultados para fins acadêmicos, atendendo pré-requisito de pesquisa científica.

O Quadro 1 elenca as questões e os objetivos específicos associados a cada uma.

Quadro 1 – Questionário de Pesquisa

Pergunta	Objetivo
Termo de Consentimento. Declaro que responderei, por livre e espontânea vontade, o questionário proposto, e autorizo a utilização destes dados para fins acadêmicos no trabalho de conclusão de curso junto à Escola Superior de Defesa.	Autorização de uso dos dados pelo respondente.
1. A existência de diversas assessorias de órgãos públicos junto ao Congresso em busca de recursos orçamentários, especialmente via emendas parlamentares, constitui uma limitação para os resultados obtidos pela AERI na mesma seara.	Identificar a relevância de condicionante externo à AERI em sua atuação no Congresso.
2. Uma dificuldade para a AERI é o baixo interesse parlamentar por assuntos de Defesa, à parte dos parlamentares da chamada bancada militar, o que pode se associar ao baixo benefício político para o parlamentar não militar advindo da agenda de defesa nacional.	Avaliar causa associada à atuação parlamentar no campo da defesa.
3. Pode-se associar o crescimento das emendas parlamentares direcionadas a atividades secundárias das FFAA, principalmente, ao incentivo eleitoral a ser capturado pelo parlamentar em seu reduto eleitoral. Ou seja, o interesse político do parlamentar é determinante para que ele destine recursos via emendas para as FFAA.	Avaliar causa associada à atuação parlamentar no campo da defesa.
4. Um desafio para a promoção da política de defesa nacional é o fato de, no âmbito da disputa por recursos orçamentários com as demais políticas públicas (como segurança pública, educação, saúde, programas assistenciais), ser considerada não prioritária, até pelo baixo risco de ataques externos ao país.	Identificar a relevância de condicionante externo à AERI em sua atuação no Congresso.
5. As assessorias parlamentares dos diferentes órgãos públicos, em regra, adotam ações e estratégias similares no que diz respeito à atuação junto dos parlamentares. Geralmente, fornecem-lhes informações e subsídios técnicos e buscam influenciá-los a favor de uma agenda legislativa para sua instituição.	Identificar a relevância de condicionante interno à atuação da AERI, à luz da literatura específica.
6. A agenda política indica o conjunto de problemas ou temas percebidos como merecedores da ação pública pela sociedade e pelos políticos. Já os temas de defesa nacional não são, em regra, objeto de atenção de políticos nem de conhecimento da sociedade. Considerando a PEC 55/2023 como uma proposição com efeitos relevantes para a União, que eleva a receita das FFAA de 1,2% para 2% do PIB (R\$ 87 bilhões), é determinante para sua viabilidade política a chancela popular, a partir de maior visibilidade e discussão do tema na seara pública e na mídia nacional.	Identificar a relevância de condicionante externo à AERI em sua atuação no Congresso.
7. A atuação da AERI pode ser caracterizada como mais técnico-informacional, para subsídio a demandas parlamentares sobre assuntos e projetos da defesa nacional, e menos propositiva, no sentido de ampliar o espaço político da agenda de defesa nacional e das FFAA junto ao Congresso Nacional, inclusive na questão orçamentária?	Compreender a atuação da AERI diante do crescimento das emendas parlamentares (EP).
8. As emendas parlamentares direcionadas às FFAA e ao MD são alvo de esforço inicial pela AERI ou partem, geralmente, dos próprios parlamentares?	Compreender a atuação da AERI diante do crescimento das EP.

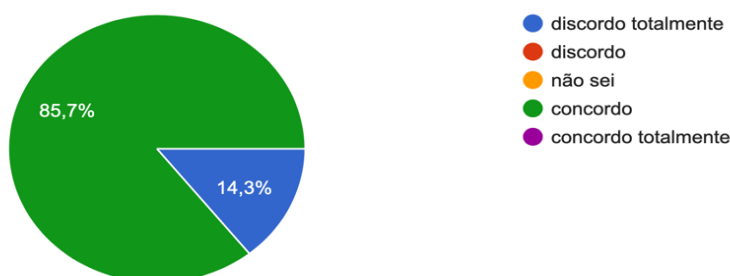
Pergunta	Objetivo
9. Atualmente, a busca por emendas parlamentares ocupa, em média, que espaço nas atividades da atuação da AERI (considere uma média em um ano)?	Compreender a atuação da AERI diante do crescimento das EP.
10. A busca das emendas parlamentares que são direcionadas a atividades secundárias das FFAA traz benefícios para a promoção da pauta relacionada à atividade-fim de defesa e para os objetivos institucionais principais das FFAA.	Compreender a atuação da AERI diante do crescimento das EP.
11. Utilize este espaço para adicionar algum aspecto que julgue relevante sobre a atuação da AERI na promoção da agenda de defesa nacional (dificuldades, limites, desafios etc.), inclusive quanto à importância e utilidade das emendas parlamentares direcionadas a atividades secundárias para as FFAA e a política de defesa nacional.	Informações complementares.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Metodologicamente, como público-alvo, privilegiou-se a participação de quadros com conhecimento tanto da atividade da AERI e da defesa nacional, quanto do processo legislativo e político no CN, como perfil adequado para mais bem subsidiar a pesquisa direta. Assim, dos 9 componentes identificados na atividade-fim, desconsideraram-se dois integrantes recém-ingressados na AERI, por não se enquadrarem no perfil estipulado. Todos os 7 componentes da AERI consentiram com o Termo de consentimento e responderam a pesquisa, realizada em junho de 2024, alcançando a totalidade do público-alvo especificado. Assim, podem-se considerar as respostas como efetivamente representativas da visão da AERI. Os resultados consolidados são apresentados a seguir.

Gráfico 1 - Competição das assessorias públicas

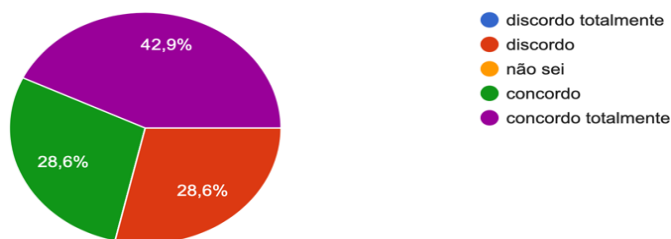
A existência de diversas assessorias de órgãos públicos junto ao Congresso em busca de recursos orçamentários, especialmente via emenda... os resultados obtidos pela Aeri na mesma seara.
7 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Gráfico 2 - Interesse parlamentar em assuntos da defesa nacional

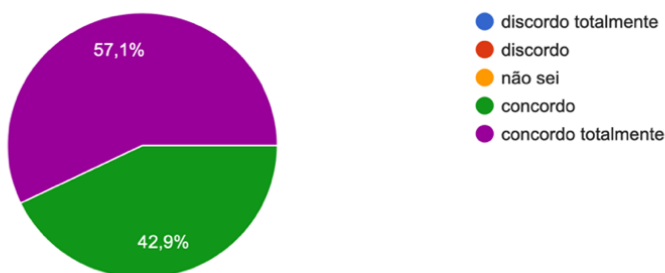
. Uma dificuldade para a Aeri é o baixo interesse parlamentar por assuntos de Defesa, à parte dos parlamentares da chamada bancada militar, o que po... militar advindo da agenda de defesa nacional.
7 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Gráfico 3 - Relevância das atividades secundárias nas emendas parlamentares

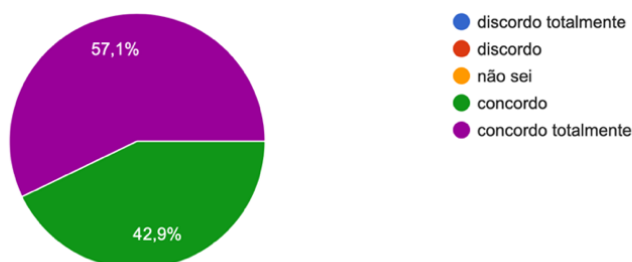
Pode-se associar o crescimento das emendas parlamentares direcionadas a atividades secundárias das FFAA, principalmente, ao incentivo... ele destine recursos via emendas para as FFAA.
7 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Gráfico 4 - Demais políticas públicas e percepção de ameaças externas ao país

Um desafio para a promoção da política de defesa nacional é o fato de, no âmbito da disputa por recursos orçamentários com as demais políticas púb...é pelo baixo risco de ataques externos ao país.
7 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Gráfico 5 - Estratégias de ação adotadas pelas assessorias parlamentares

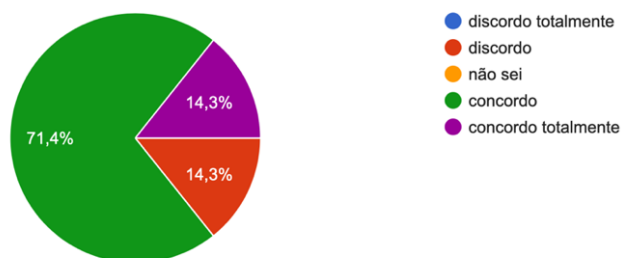
As assessorias parlamentares dos diferentes órgãos públicos, em regra, adotam ações e estratégias similares no que diz respeito à atuação...or de uma agenda legislativa para sua instituição.
7 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Gráfico 6 - Agenda política e debate público sobre a defesa nacional

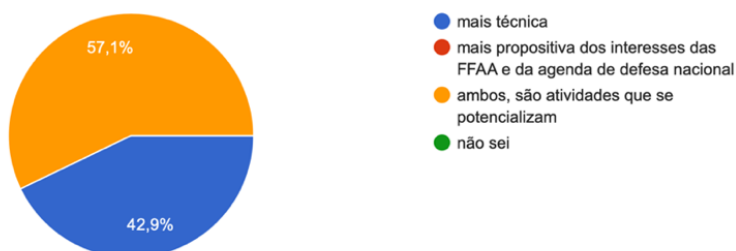
A agenda política indica o conjunto de problemas ou temas percebidos como merecedores da ação pública pela sociedade e pelos políticos. Já o...são do tema na seara pública e na mídia nacional.
7 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Gráfico 7 - Perfil de atuação da AERI

A atuação da Aeri pode ser caracterizada como mais técnico-informacional, para subsídio a demandas parlamentares sobre assuntos e projetos...so Nacional, inclusive na questão orçamentária?
7 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Gráfico 8 - Iniciativa de proposição de emendas parlamentares ao MD

As emendas parlamentares direcionadas às FFAA e ao MD são alvo de esforço inicial pela Aeri ou partem, geralmente, dos próprios parlamentares?

7 respostas

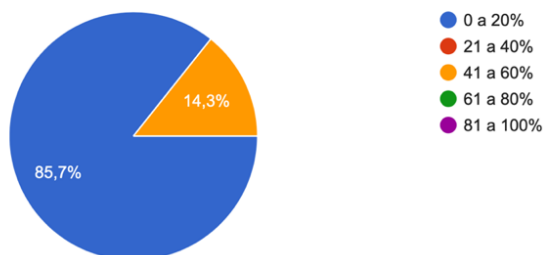


Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Gráfico 9 - Perfil de atuação na busca por emendas parlamentares

Atualmente, a busca por emendas parlamentares ocupa, em média, que espaço nas atividades da atuação da Aeri (considere uma média em um ano)?

7 respostas

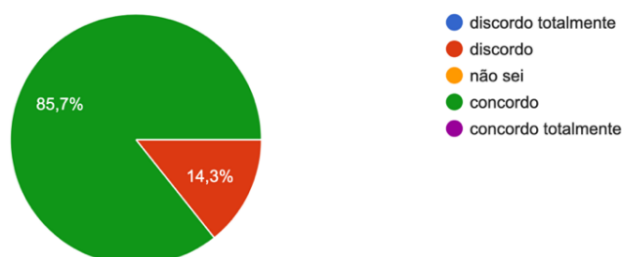


Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Gráfico 10 - Benefícios da busca por emendas a atividades secundárias

A busca das emendas parlamentares que são direcionadas a atividades secundárias das FFAA traz benefícios para a promoção da pauta relacionad... os objetivos institucionais principais das FFAA.

7 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).



Com base nas respostas consolidadas, pôde-se elencar as seguintes constatações:

(i) 86% identificam a existência de competição entre diversas assessorias de órgãos públicos junto ao Congresso em busca de recursos orçamentários, como uma limitação para os resultados obtidos pela AERI (gráfico 1), o que converge com a compreensão da TEP de existência de competição entre as assessorias por influência sobre as decisões políticas, como condicionante externo à atuação da AERI, e em particular com a abordagem teórica de Becker, de competição em que o ganho de um representa perda de outro;

(ii) Mais de 70% concordam que o baixo interesse parlamentar por assuntos de Defesa, à parte dos parlamentares da chamada bancada militar, pode se associar ao baixo benefício político advindo da agenda de defesa nacional (gráfico 2), o que se alinha com o constatado na literatura citada, de que não haveria incentivos eleitorais para o engajamento de políticos nas questões de defesa. Isso se alinha com a noção de comportamento maximizador do agente político, predominando o utilitarismo, como apontado pela TEP;

(iii) Todos os integrantes identificam uma associação entre o crescimento das emendas parlamentares direcionadas a atividades secundárias das FFAA, principalmente, ao incentivo eleitoral ao parlamentar em seu reduto político (gráfico 3). Ou seja, o interesse político do parlamentar é determinante para que ele destine recursos via emendas para as FFAA, convergindo com a abordagem teórica citada, no que se refere à busca do parlamentar por sua própria viabilidade política, determinando sua atuação parlamentar. Como explicado pela TEP, os atores políticos agem norteados pelo auto interesse, priorizando as vantagens eleitorais em seus processos de tomada de decisão. O resultado também converge com o constatado por Marques (2021), de que as tarefas subsidiárias das FFAA se alinham aos interesses dos políticos;

(iv) Da mesma forma, todos reconhecem uma restrição à política de defesa por ser considerada não prioritária em relação às demais políticas públicas (como segurança pública, educação, saúde, programas assistenciais), até pelo baixo risco de ataques externos advindos de outros Estados soberanos



(gráfico 4). Isso converge com o histórico de não belicosidade do país (aderência à realidade) e com o pressuposto de percepção de necessidade da demanda para concretização da política pública, tal qual preconizado por Cobb e Elder (1983);

(v) Todos concordam que as assessorias parlamentares dos diferentes órgãos públicos, em regra, adotam ações e estratégias similares junto dos parlamentares (gráfico 5). O resultado se alinha com a ideia consolidada na literatura citada na seção 2, de uma homogeneidade das assessorias em suas atividades de influência junto ao Parlamento. Ao mesmo tempo, confirma a visão inicial adotada, que se contrapõe à relevância de fatores internos no sucesso da AERI, como sugerem alguns trabalhos citados na seção 2;

(vi) 86% consideram que os temas de defesa nacional não são, em regra, objeto de atenção de políticos nem de conhecimento da sociedade. Além disso, veem como determinante a chancela popular para a viabilidade política da PEC 55/2023, que eleva os recursos às FFAA de 1,2% para 2% do PIB (mais R\$ 87 bilhões), a partir de maior visibilidade e discussão do tema na seara pública e na mídia nacional (gráfico 6). Isso se alinha com a literatura mencionada na seção 2 e com o referencial teórico de Secchi (2013) acerca do papel da formação da agenda pública, como condicionante externo à AERI na promoção da agenda de defesa junto ao CN e dos parlamentares;

(vii) A maioria caracteriza a AERI com um perfil mais técnico-informacional, em subsídio a demandas parlamentares sobre assuntos e projetos da defesa nacional, enquanto 43% identificam um perfil duplo, também identificando uma atuação propositiva, no sentido de ampliar o espaço político da agenda de defesa nacional e das FFAA junto ao Congresso Nacional, inclusive na questão orçamentária (gráfico 7). Trata-se, portanto, mais de um papel de facilitador e transmissor de subsídios técnicos à seara política. Definitivamente, não há um perfil predominantemente propositivo na busca por emendas parlamentares. Isso já enfraquece *per se* a hipótese inicial de possível desvirtuamento da AERI da promoção da atividade-fim de defesa;

(viii) A maioria vê como iniciativa espontânea as emendas dos parlamentares apenas da bancada militar, como uma exceção ao baixo interesse



parlamentar identificado, com o reconhecimento de 86% dos integrantes acerca de necessidade de esforço de captação pela AERI junto aos demais parlamentares (gráfico 8);

(ix) Para 86%, a busca por emendas parlamentares ocupa, em média, até 20% das atividades da AERI (gráfico 9), o que enfraquece, ainda mais, a hipótese inicial de pesquisa, de que poderia estar ocorrendo um desvirtuamento do foco da atuação da AERI priorizando as atividades secundárias das FFAA, em prejuízo das pautas prioritária, o que também não se confirmou nas entrevistas realizadas; e

(x) O mesmo percentual de 86% identifica que a busca das emendas parlamentares que são direcionadas a atividades secundárias das FFAA traz benefícios para a promoção da pauta relacionada à atividade-fim de defesa nacional e para os objetivos institucionais principais das FFAA (gráfico 10), também descartando a hipótese inicial.

Essa última resposta pode se relacionar com uma série de benefícios já apontados na literatura acerca dos benefícios do PCN para as FFAA. Porém, cabe registrar a criação da taxa de 4% do valor da emenda pelo DPCN para cobrir despesas administrativas do Programa¹⁴. O valor cobre, inclusive, custos das vistorias técnicas de obras e de aquisições de equipamentos de engenharia e viaturas, e retirou a necessidade de se utilizar de recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) da vertente militar. Isso acabou por impactar no aporte financeiro dessa parte, e a própria atividade-fim de defesa. Assim, não se pode identificar desvirtuamento de recursos da defesa para esse fim, como então bem registrava Nery (2019).

As respostas livres coletadas reforçam as percepções acima¹⁵. Houve o registro da importância da atuação da AERI diante de contexto de limitação orçamentária pelo Governo Federal e o baixo interesse pela política de defesa nacional, para dar continuidade aos projetos estratégicos das FFAA; de seu objetivo, de promover a Pauta da defesa nacional como também da BID, inclusive promovendo audiências públicas com parlamentares e demais autoridades da área para trazer um olhar mais detalhado da pauta de defesa. Ademais, pontuou-se a atuação de forma individual junto aos parlamentares na busca de recursos orçamentários e aprovação de leis que beneficiem o desempenho da missão das FFAA. Também houve o registro de crítica

¹⁴ Art. 6º, § 2º, da Portaria Normativa n. 115/ GM-MD, de 26 de dezembro de 2019.

¹⁵ Por uma questão de espaço, não acostamos os dados brutos, que podem ser consultados diretamente pelo link já apostado em nota de rodapé do Google Forms da Pesquisa, na aba Resultados.



de que as atividades secundárias, ainda que ajudem na divulgação da pauta da Defesa, de certa forma impactam em seu orçamento, pois retiram recursos de projetos estratégicos, que não têm tanto retorno político para o Parlamentar como têm as emendas do Calha Norte.

A seguir, consigna-se a visão política do papel das emendas parlamentares ao PCN, como subsídio empírico complementar para situar a atuação e o papel da AERI junto do CN e dos parlamentares, dados os condicionantes da seara política.

4.2 AS EMENDAS PARLAMENTARES AO PCN SOB A ÓTICA PARLAMENTAR¹⁶

As emendas parlamentares são muito relevantes para o mandato do parlamentar, especialmente em estados pequenos como Amapá e os outros do Norte. São estados com menor orçamento e mais carentes de infraestrutura, dependentes de recursos federais para investimentos. As emendas são mais relevantes para parlamentares com foco em questões mais regionais e locais, menos atuantes na pauta nacional (Marcivânia, 2024). Porém, mesmo os senadores Randolfe Rodrigues e Davi Alcolumbre, ambos do Amapá (AP), também são bastante fortes na captação de recursos ao estado. Todos os 11 parlamentares federais utilizam o PCN no Amapá. A captação de recurso acaba sendo a vitrine principal do parlamentar, principalmente em estados com bancada pequena. Essa lógica pode ser generalizada para estados pequenos (AC, TO, AP, RR, RO), e até Amazonas e Pará. Mesmo maiores, possuem a mesma dependência de recursos federais. Como os demais, também não são autossustentáveis com a própria arrecadação: precisam das transferências da União, dos fundos de participação dos municípios e dos estados, como injeção de recursos para as políticas públicas. Repasses e emendas complementam também. Politicamente, as emendas geram parcerias fortes com as prefeituras e governo do estado, dando visibilidade e relevância ao mandato parlamentar.

Diante disso, as emendas ao PCN são usadas para fins sociais, para investir na mobilidade das cidades, construção de passarelas em áreas alagadas, calçamento de ruas de chão batido. É um direcionamento de recursos em benefício das populações. A preferência do PCN ocorre pela maior rapidez da análise, dada a estrutura do MD para o PCN. Outro aspecto é que o PCN permite ampliar o direcionamento de recursos à saúde local, servindo de *by pass* ao teto da saúde para municípios especialmente pequenos, como o caso do município de

¹⁶ Esta subseção baseia-se em entrevista realizada com a deputada federal Professora Marcivânia, da bancada do Amapá, que direciona emendas ao PCN desde 2011. A entrevista foi realizada em 16 jun. 2024, em Brasília. O termo de consentimento para participação na pesquisa e divulgação dos resultados para fins acadêmicos foi formalizado por e-mail.



Santana (AP). Este, em função do tamanho da população, observa teto para a saúde de apenas R\$ 15 milhões, segundo as normas do Ministério da Saúde. Se o parlamentar destinar 50% da cota parlamentar (R\$ 37 milhões), já se atinge o teto para o município. O PCN permite, por exemplo, compra de ambulâncias para regiões carentes, cujos recursos são contabilizados fora da rubrica da saúde, mas na da defesa, mais especificamente, na ação orçamentária 1211 (Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte), da LOA.

Tais informações se alinham com trabalhos de pesquisa anteriores, como Nery (2019), que registra que o PCN é buscado por cerca de 90% dos políticos da região para investimento de suas emendas, com quase 90% dos aportes financeiros direcionados a operações subsidiárias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo privilegiou a análise sobre condicionantes externos à AERI, à luz dos pressupostos epistemológicos da Teoria da Escolha Pública sobre a decisão política, para conduzir o esforço empírico que conciliou dados coletados a partir da visão da defesa e da classe política. Buscou-se, assim, evidenciar o impacto do crescimento das emendas sobre a atuação da assessoria parlamentar do MD no que se refere à promoção da agenda de defesa. O desenho de pesquisa conduzido elucidou componentes da cadeia causal relacionada ao tema, avançando na compreensão dos condicionantes e intervenientes da atuação da AERI, no contexto de maior centralidade do Parlamento na distribuição de recursos orçamentários. Em síntese, pôde-se reforçar a percepção inicial de condicionantes relevantes associados ao funcionamento da política para delimitar a atuação da AERI. As evidências sugerem que a efetividade da promoção da agenda de defesa passa pela percepção dos parlamentares e da sociedade em geral de maior essencialidade dessa agenda para o país, o que se reflete na distribuição de recursos públicos.

Por sua vez, as inferências obtidas não permitiram observar convergência entre a agenda de defesa e maior centralidade das emendas parlamentares. Evidencia-se muito mais uma agenda da política em si do que da própria defesa, o que, ao fim, aponta para seu espaço na pauta pública. Logo, a convergência entre a agenda de defesa e a atuação da AERI é reflexo da convergência limitada dessa agenda com a pauta política, que ocorre basicamente em direção à vertente civil do PCN. Os dados coletados associam o sucesso das FFAA na captação de emendas parlamentares predominantemente a interesse político na vertente civil do PCN. Apesar de o PCN servir de vitrine e conexão das Forças com os civis, o foco do Programa é



essencialmente em atividade subsidiária. Isso questiona a condução da vertente civil no âmbito do MD, diante de indícios de que pode acabar dificultando a atuação da AERI na captação de emendas para propriamente a atividade-fim de defesa; e a própria extensão territorial do Programa para as regiões Centro-Oeste e Nordeste, e o próprio Tocantins, estado não fronteiriço. De todo modo, registre-se o benefício do Programa para o país, em suas duas vertentes, para os interesses nacionais na região amazônica, com a estruturação adequada de departamento no MD para esse fim, como reconhecido na literatura e constatado pela preferência da classe política em utilizar o PCN para direcionar recursos à região.

Outra constatação relevante é que a pesquisa empírica não aponta o privilegiamento das atividades da AERI na busca por emendas parlamentares, uma das preocupações iniciais deste estudo. Apesar do aumento das emendas para atividades subsidiárias desde 2016, não há uma ocupação relevante da AERI para esse fim. Assim, não se identifica uma dissociação entre a AERI e a promoção da pauta de defesa, contrariamente à hipótese inicial. Essa atribuição tende a ser maior no âmbito das assessorias das 3 Forças, que efetivamente trabalham nessa intermediação, como constatado, o que pode ser alvo de pesquisas futuras sob o mesmo esboço metodológico. Dito isso, registre-se o limite desta pesquisa, que ofereceu apenas uma perspectiva sob uma abordagem metodológica específica, mas que pode ser complementada e associada a outras. Sugere-se, destarte, a pesquisas futuras, a aplicação da metodologia utilizada para as assessorias das Forças Armadas, o que possibilitará melhor dimensionar o impacto das emendas parlamentares sobre esses componentes organizacionais. Também não se conseguiu confirmar a percepção inicial de a AERI ter se tornado mais propositiva, dado que, no âmbito da defesa, o encargo da busca de emendas fica com as assessorias das 3 FFAA e não propriamente com o MD. Isso também pode ser objeto de aprofundamento em pesquisas futuras sobre a atuação dos grupos de pressão por recursos parlamentares.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Ketley Almeida. **A Importância da Assessoria Parlamentar do Exército Brasileiro diante da Defesa Nacional**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2019

ANDRADE, Adriano Alex. **Os impactos do crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no orçamento do Exército Brasileiro: uma análise**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2020.



AVILA, Róber Iturriet. **Teoria da Escolha Pública**. [S. l.: s. n.], 16 set 2021. 1 vídeo (33 min 42 seg.). Publicado pelo Canal Róber Iturriet Avila. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tntjuQTPAjU>. Acesso em: 21 abr. 2024.

AZEREDO JUNIOR, José Paulo Machado de; MOURA, Marcelo de Paula. **O papel da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha no incremento dos orçamentos das Organizações Militares por meio de Emendas Parlamentares impositivas**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2023.

BAUMGARTNER, Frank; BERRY, Jeffrey; HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David; LEECH, Beth. **Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why**. Chicago/London: University of Chicago Press, 2009.

BECKER, Gary S. A. Theory of Competition among Pressure Groups for political influence. **The Quarterly Journal of Economics**, [s. l.], v.98, n.3, p. 371-400, 1983.

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, São Paulo, n.53, 2001.

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

BRASIL. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP**. 2024. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 20 out. 2024.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. **Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962, 1990 (reimp.).

CHAIMOVICH, Mariana; ERVOLINO, Ivan. Tecnologia e relações governamentais: o futuro do profissional de lobby no brasil. In. DA SILVA, Alexandre Pacheco, FABIANI, Emerson Ribeiro; FEFERBAUM, Marina (Orgs.). **Transformações nas organizações e na prática jurídica**. São Paulo: FGV Direito SP, 2021.

COBB, Roger; ELDER, Charles. **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COLI, Gustavo Castelane. **Democracia, sociedade civil e lobby no Brasil: um mapeamento da literatura (2000-2020)**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Ciências Sociais) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Ponto-e-virgula**, São Paulo, n. 6, p 201-217, 2009.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper & Bros, 1957.



FAHRAT, Said. **Lobby: o que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos.** São Paulo: Ed. Petrópolis, 2007.

FERREIRA, André Augusto de Menezes. **O assessoramento político-parlamentar do Comando do Exército: uma proposta de atuação com o emprego da atividade de inteligência.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2022.

GIESTEIRA, Luís Felipe; SOUZA, Wagner Goulart de; LIMA, José Roberto Pinho de Andrade. Resultados das políticas de defesa na base industrial de defesa no Brasil: uma interpretação a partir do ciclo de políticas públicas (2005-2022). **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 83, p. 55-85, maio-ago. 2023.

GIOVANAZ, Daniel. 'Último projeto da ditadura' mantém sob gestão da Defesa R\$ 3 bi para obras em 10 estados. **Brasil de Fato**, São Paulo, 26 dez. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/12/26/ultimo-projeto-da-ditadura-mantem-sob-gestao-da-defesa-r-3-bi-para-obras-em-10-estados>. Acesso em: 16 jun. 2024.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** 2 ed. USA: Longman, 1995.

MADRUGA, Florian Augusto de Abreu Coutinho. **O Congresso Nacional, as relações civis-militares e a política de defesa no Brasil (1999-2014).** 2015. 103 f. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. FGV, Rio de Janeiro, 2015.

MAIA, Flora de Paula G. H.; MAIA, Maria Clara M. Estudos de caso para a ciência política. **Conexão Política**, Teresina, v.11, n.1, jan./jun.–2022, p. 53-192.

MARCIVÂNIA, Professora. **Entrevista.** [13 jun. 2024]. Entrevistador: Cesar Rodrigues Van der Laan, 2024. Informações escritas e verbais.

MARINELLO, Rita de Cássia Laude. **Lobby: uma revisão crítica da literatura brasileira (1994- 2007).** 2010. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

MARQUES, Fábio Tayarol. **O Parlamento e a Defesa Nacional: desafios à continuidade de políticas públicas de defesa no Brasil ante ao cenário socioeconômico e aos ditames da Constituição Cidadã.** 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2021.

MARRA, Carlos Henrique Calembo. **Sistema de emendas parlamentares e o Exército brasileiro: uma análise dos resultados gerados à luz dos princípios da eficiência e efetividade (2019-2022).** 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2023.

MICHALOWITZ, Irina. What Determines Influence? Assessing Conditions for Decision-Making Influence of Interest Groups in EU. **Journal of European Public Policy**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 132-151, 2007.



MOCHEL, Juliana. **O orçamento público de Defesa Nacional e suas implicações nas relações civis-militares e na democracia**. Rio de Janeiro, 2022. 271p. Tese (Doutorado) - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2022.

MOREIRA, Felipe Lélis. **Impacto do uso de dados abertos sobre a assimetria de influência do lobby no Congresso Nacional**. 2021. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021.

NERY, Carlos Elízio Santiago. **A importância do Programa Calha Norte no desenvolvimento da infraestrutura militar na Amazônia Ocidental nos últimos 20 anos**, 2019. 82 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.

OECD. **Lobbyists, governments and public trust. v 3: implementing the OECD principles for transparency and integrity in Lobbying**. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3/transparency-in-lobbying-activities_9789264214224-5-en#page1. Acesso em: 10 jul. 2024.

OLIVEIRA, Alexandre Bessa de. **Regulamentação do lobby no Brasil: oportunidade para a atuação da assessoria de relações institucionais da Marinha no Congresso Nacional**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2018.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus (2004). **Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Unicamp, Campinas, 2004.

OLIVEIRA, Marcus Porto. **O papel da Assessoria Parlamentar em prol dos Programas Estratégicos do Exército no âmbito do Congresso Nacional**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.

PATRI, Eduardo Carlos. Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs. **Organicom**, São Paulo, ano 8, n.14, 2011.

RESENDE, Ciro Antônio da Silva. Da teoria dos grupos à lógica da ação coletiva: elementos para se pensar a atuação de grupos de interesse no legislativo brasileiro. **E-Legis**. Brasília, DF, n. 26, p. 158-176, maio-ago. 2018.

RIBEIRO, Lucas Henrique; BORGES, Bárbara Salatiel; BOARIN, Paula; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. A Influência dos Grupos de Interesse na Política: apontamentos a partir da literatura. **Agenda Política**. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, v. 9, n. 1, p. 158-185, jan.-abr., 2021.

ROSÁRIO, Sérgio Tadeu Leão. **As Relações Institucionais e Governamentais no âmbito da Defesa Nacional: desafios da Assessoria de Relações Institucionais na Marinha do Brasil**



no atual cenário sociopolítico. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Guerra, Campus Brasília, DF, 2019.

SANTOS, Manoel Leonardo. **O Parlamento sob Influência**: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o sucesso da agenda legislativa da indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 52-70, 2014.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências. **Texto para Discussão**, Brasília, DF, n. 2141, 2015.

SANTOS, Manoel Leonardo. MANCUSO, Wagner Pralon; BAIARD, Marcello Fragano;

RESENDE, Ciro Antônio da Silva. Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência. **Texto para Discussão**, Brasília, DF, n. 2334, 2017.

SANTOS, Lidiane Souza dos. A Regulamentação do lobby a partir da Teoria da Escolha Pública. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, [s. l.], v. 15, n. 1, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TEIXEIRA, Everton Leno Santos. **Entrevistas** [jun. 2024]. Entrevistador: Cesar Rodrigues van der Laan, 2024. Informações escritas e verbais.

WALKER, Jack. **Mobilizing Interest Groups in America**: Patrons, Professions, and Social Movements. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.



A atuação da Aditância Militar na promoção comercial da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira: um estudo comparativo com a França, Espanha, Reino Unido e Israel¹

Fábio Borges Gonçalves²

Juliana Souza Mota³

RESUMO

O objetivo deste trabalho é identificar os principais desafios e oportunidades para que o Adido Militar brasileiro possa cooperar com a promoção comercial da BID no exterior. O método utilizado foi, através de pesquisa descritiva, bibliográfica e documental, mapear algumas estratégias já empregadas pelo Adido Militar na promoção comercial da BID, os principais desafios e oportunidades para sua atuação e a possibilidade de propor novas ações com base em práticas realizadas por outros países. O trabalho contará com uma pesquisa do tipo exploratória, aplicada durante o mês de setembro de 2024, na configuração de questionário semiestruturado por e-mail em formato quantitativo e qualitativo, endereçado a executivos integrantes da BID e do Ministério da Defesa (MD). Os resultados deste artigo apontam para uma percepção de que a atuação da Aditância Militar na promoção comercial da BID é extremamente positiva e necessária, ainda que com óbices ligados à falta de especialização dos Adidos no setor de defesa e carência de proatividade na identificação de parcerias estratégicas no exterior. Conclui-se que o vigente formato de preparo dos Adidos Militares, especificamente sobre a promoção comercial da BID no exterior, ainda carece de aperfeiçoamento para a obtenção de melhores resultados.

Palavras-chave: adido militar; promoção comercial; oportunidade; desafio; BID brasileira

The acting of the Military Attaché in the commercial promotion of the Brazilian Defense Industrial Base (BID): a comparative study with France, Spain, the United Kingdom and Israel

ABSTRACT

This paper aims to identify the key challenges and opportunities for Brazilian Military Attachés in supporting the trade promotion of Brazil's Defense Industrial Base (DIB). Through descriptive, bibliographic, and documentary research, this study maps the strategies already employed by Military Attachés in promoting the DIB, identifies the main challenges they face, and explores potential new actions based on successful practices from other countries. The study includes an exploratory survey conducted in September 2024, using a semi-structured questionnaire in both quantitative and qualitative formats, targeting executives from the Defense Industrial Base (DIB) and Brazil's Ministry of Defense (MD). The results of this article point to a perception that the role of the Military Attaché in the trade-promotion of the DIB is extremely positive and necessary, albeit with obstacles linked to the attachés' lack of

¹ Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, orientado pelo Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva.

² Militar. Analista de Inteligência do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) no Ministério da Defesa (MD). E-mail: fabioflafmv@gmail.com.

³ Administradora. Coordenadora do Departamento de Defesa e Segurança (DESEG) da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). E-mail: jusmota@gmail.com.



specialization in the defense sector and lack of proactivity in identifying strategic partnerships abroad. The conclusion is that the current preparation format for Military Attachés, specifically regarding the DIB commercial promotion abroad, still needs improvement to obtain better results.

Keywords: *military attaché; trade promotion; opportunity; challenge; Brazilian DIB.*

1 INTRODUÇÃO

O segmento civil do Poder Nacional pode contribuir com a defesa de um país de várias formas. Dentre essas, Peres (2021) destaca que os Estados necessitam de uma estrutura privada de produção dos meios de defesa e segurança, o que se tem denominado de Base Industrial de Defesa (BID). Kennedy (1987) e Hartley (2010) não só concordam como estabelecem uma relação de dependência entre a BID e o Poder Militar, ao afirmarem que este depende de sua capacidade de apoiar uma base industrial extensa, capaz de gerar inovação, transferir tecnologia e criar empregos qualificados.

Sob uma nova perspectiva, Amarante (2012) afirma que a indústria de defesa, além de responsável pelo desenvolvimento, produção e logística de tecnologia militar, também é um motor de desenvolvimento econômico, tecnológico e de inovação. Com isso, o autor ressalta a importância da indústria de defesa de um país, associando-a diretamente ao desenvolvimento do Estado em outras expressões de seu poder, além do militar.

Nessa mesma linha, Buzan (1991) é assertivo ao afirmar que uma base industrial de defesa robusta é essencial não só para a segurança de um Estado, mas também para o seu avanço econômico e tecnológico. O autor ainda amplia ao demonstrar uma interdependência entre segurança e desenvolvimento, que sublinha a necessidade de investimento estratégico em capacidades de defesa (p. 162).

O autor, ao destacar a importância da indústria de defesa, aborda a necessidade de que os Estados definam estratégias, a fim de garantir uma indústria de defesa forte, que tenha condições de cumprir todas as expectativas sobrepostas a ela.

No Brasil, a PND (Brasil, 2020) define a promoção da autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa como um de seus objetivos. E para que este seja atingido, a Estratégia Nacional de Defesa (END, 2020) trata da promoção e a sustentabilidade da cadeia produtiva da BID, que a proporciona condições de estabilidade para que possa realizar seus investimentos, e define que uma das ações estratégicas a ser adotada para atingir o objetivo estabelecido é “promover as exportações da BID”.



As exportações de defesa são cruciais para os países que buscam uma BID forte, não só para a viabilidade econômica das suas indústrias de defesa, mas também para manter linhas de produção e alcançar economias de escala, fatores indispensáveis no tocante à soberania nacional (Bitzinger, 2017). Para atingir um patamar de exportações condizente com seus objetivos, alguns desses países possuem estruturas estatais robustas para incentivar suas BID e adotam estratégias de divulgação e comercialização que os levam ao êxito como exportadores de Material de Emprego Militar (MEM) (Bitzinger, 2017; Hartung, 2011).

No caso brasileiro, a comercialização de produtos de defesa para o exterior também interfere no desenvolvimento do país, pois afeta diretamente a capacidade de investimentos em novas tecnologias (Moraes, 2012). Apesar disso, a BID ainda encontra uma série de desafios a superar, a fim de alcançar patamares que a permita assegurar o cumprimento das tarefas para ela previstas na PND (Brasil, 2020), de maneira a aumentar a sua competitividade para expandir as exportações de bens e serviços de defesa produzidos e desenvolvidos no país.

Assim, considerando a BID como um instrumento fundamental à manutenção da soberania nacional e tendo em vista a orientação constante na END (Brasil, 2020) a respeito da necessidade de esforços a serem empreendidos por todos os meios possíveis para promovê-la, a pergunta de pesquisa deste trabalho, e, portanto, seu objetivo geral é: quais são os principais desafios e oportunidades para a atuação do Adido Militar na promoção comercial da BID no exterior?

Foram consideradas duas hipóteses iniciais, a primeira relacionada à possível falta de treinamento específico para os Adidos Militares sobre a dinâmica do mercado brasileiro e internacional de produtos de defesa, o que limitaria a adequada promoção comercial da BID brasileira. A segunda sugere que a escassez de recursos financeiros e logísticos destinados às missões dos Adidos Militares representa um desafio crítico para a promoção da BID.

A relevância desse tema se justifica pela contribuição com mais elementos na literatura sobre o papel dos Adidos Militares na promoção comercial da BID. Além disso, a pesquisa buscou gerar novos *insights* em termos de possíveis aperfeiçoamentos na legislação vigente ou mesmo em seu cumprimento, no que tange ao preparo destes militares para o exercício da promoção comercial da BID brasileira, contribuindo para a relação entre segurança, desenvolvimento e defesa.

Para tanto, a metodologia utilizada foi uma pesquisa descritiva, bibliográfica, documental, bem como um estudo de caso: comparação pela mais semelhança, e um



questionário⁴, aplicado durante o mês de setembro de 2024, que apresentará a visão de 6 (seis) executivos⁵ da BID brasileira, e 1 (um) executivo⁶ de órgão governamental brasileiro (Departamento de Promoção Comercial / Secretaria de Produtos de Defesa / Ministério da Defesa). O trabalho será organizado em cinco seções, representando os objetivos específicos da pesquisa:

- descrever o atual papel do Adido Militar brasileiro no que se refere à promoção da BID no exterior;
- levantar os principais desafios para a atuação da Aditância Militar na promoção comercial da Base Industrial de Defesa; e
- levantar oportunidades de aprimoramento para a atuação da Aditância Militar na promoção comercial da Base Industrial de Defesa.

Assim, inicialmente, foram apresentados os aspectos históricos do papel do Adido Militar no Brasil. Em seguida, foram analisados os desafios enfrentados pelo Oficial investido como Adido Militar. Logo após, foram apontadas oportunidades ao exercício das funções do Adido Militar para a promoção da BID. Por último, foram analisados *cases* de outros países que empregam seus Adidos na atividade de promoção comercial, seguido das considerações finais.

2 A ADITÂNCIA MILITAR BRASILEIRA

Existem muitas divergências acerca da interação existente entre o emprego das forças de defesa de um país e a atuação de sua diplomacia. E, naturalmente, tal diversidade de ideias se reflete nos personagens que melhor as representam. Por um lado, existem os que compreendem uma complementariedade não homogênea entre ambos os papéis, e neste sentido é possível usar o exemplo da máxima do “emprego das forças militares em combate como a continuação da diplomacia por outros meios” (Clausewitz, 1976; Freedman, 2013; Kissinger, 1994).

⁴ Apêndices 1 e 2.

⁵ O questionário foi endereçado a 20 empresas ligadas à diretoria do Departamento de Defesa e Segurança da FIESP, e estavam mapeadas como empresas que já exportam e empresas que pretendem exportar, mas ainda encontram barreiras – todas com perfil cujas respostas seriam de interesse deste artigo. Apenas 6 responderam.

⁶ O questionário foi endereçado ao DEPCOM/SEPROD e à CAE/EMCFA, principais órgãos governamentais ligados a temática deste artigo. Apenas o DEPCOM respondeu.



Por outro lado, há uma segunda visão onde as atividades militares e diplomáticas podem e devem ocorrer de forma combinada, com cada um dos personagens exercendo importante papel e havendo integração entre as partes (Krepinevich, 1986; Schroeder, 1994).

Como exemplos, Krepinevich (1986), um defensor da integração de ambas as atividades, diplomática e militar, aponta prejuízos aos Estados Unidos da América (EUA) na guerra do Vietnã devido à falta de uma relação combinada mais eficiente entre tais atores naquele conflito, e Auerswald e Saideman (2014), que veem a interação entre diplomatas e militares como essencial para o sucesso das missões da OTAN, mediante a combinação de suas capacidades.

Sob as condições de não beligerância, a relação entre diplomacia e militares não estaria limitada às circunstâncias tangentes a um conflito ou voltadas ao trato sobre o tema. É possível que a combinação desses representantes estatais seja empregada em diversos ramos de atuação, em benefício do Estado e seus diversos interesses. Casos exemplares seriam a necessidade de somar esforços de ambos para a formulação de políticas de segurança e no gerenciamento de relações internacionais (Cohen, 2012; Desch, 2001).

Ao tratar de maneira mais detalhada as relações internacionais, a sinergia entre diplomatas e militares é acompanhada por um reposicionamento dos personagens, quando comparados com o papel tradicional de ambos. Especificamente sobre os militares e seu emprego em situações em que a diplomacia tem maior peso, passando a viver sob os holofotes de agentes diplomáticos, Nielsen e Snider (2009) concluem pela necessidade de haver na caserna, militares capazes de se valer de práticas sociais relacionadas com o uso não-coercitivo dos recursos da defesa, para que sejam empregados como agentes diplomáticos das Forças Armadas. E é fruto dessa necessidade que surge um ente denominado Adido Militar, capaz de representar as Forças Armadas nas embaixadas e missões diplomáticas.

A participação de militares na diplomacia de um país em suas relações internacionais não deve ser vista como uma tendência recente, mas, ao contrário, remete ao início do século XIX, com os militares desempenhando um papel crucial na diplomacia europeia daquela época. Até então as questões militares entre estados eram tratadas por diplomatas civis, que tinham a tarefa de negociar acordos militares e a observação das forças armadas dos países onde estavam acreditados. O primeiro movimento de inserção dos militares na diplomacia se deu quando os comandantes militares de alta patente passaram a desempenhar papéis diplomáticos significativos, como a negociação de cessar-fogo, troca de prisioneiros e termos de rendição em



situações de conflito (Craig, 1955; Kissinger, 1994; Parker, 1996; Schelling, 1966; Schroeder, 1994).

Diante do crescimento da abordagem de assuntos de caráter militar nas embaixadas, as potências europeias reconheceram a necessidade de ter a expertise militar dentro de suas missões diplomáticas. Inicialmente os Oficiais designados como Adidos eram encarregados de observar e relatar sobre desenvolvimentos e capacidades militares estrangeiras, institucionalizando a prática das operações de inteligência no âmbito das representações. Com o passar dos anos, acompanhando as evoluções nas relações entre países, principalmente as motivadas pelas grandes guerras, ocorreram evoluções nas atribuições do Adido Militar, com o mesmo recebendo novas obrigações além daquelas iniciais (Prete, 2009; Trench, 1979).

Com o tempo, os Adidos passaram a desempenhar outros papéis de grande relevância, como a assessoria dos embaixadores em questões militares e, no fim do século XX, a promoção das exportações de defesa de seu país no exterior. Cumpre também ressaltar que, ao longo desse mesmo período, o Adido também evoluiu em relação aos seus direitos. Por fazerem parte da missão diplomática, herdaram as mesmas imunidades, direitos e deveres dos demais membros da embaixada, estabelecidos pela Convenção de Viena sobre as Relações Diplomáticas, de 1961 (Silva, 2015).

Após um longo período de guerras travadas nos séculos XIX e XX e uma franca mudança nas relações internacionais, que culminou com a globalização dos mercados e uma crescente interdependência econômica entre nações, nasceu a necessidade de incentivar a promoção das indústrias de defesa nacionais no mercado internacional. Já em tempos pós-guerra fria, os países passaram a ser impulsionados pela necessidade de compensar cortes nos orçamentos de defesa domésticos e manter a viabilidade econômica das empresas do setor, o que os levou a uma busca mais efetiva por mercados consumidores no exterior.

Nesse contexto, onde todos os meios possíveis para ampliar a divulgação das BID passaram a ser empregados pelos países, os Adidos Militares foram investidos do papel de promotores de suas respectivas indústrias de defesa. Desde sua implementação, tal prática passou a ser cada vez mais estruturada, legalizada e aprimorada, na busca de resultados cada vez mais efetivos do emprego deste vetor de divulgação das virtudes da indústria militar do país em território estrangeiro. Investimentos em capacitação, alterações de estruturas hierárquicas e mudanças na legislação foram algumas das mudanças que permitiram o crescimento do Adido Militar nesse ramo de atuação.



No Brasil, os Adidos Militares são investidos desta obrigação por meio de dispositivo legal. De acordo com a legislação brasileira, cabe aos Adidos, em questões relacionadas à promoção da BID, as seguintes atribuições: colaborar na divulgação e na promoção das indústrias de produtos de defesa nacional e de segurança pública da base industrial de defesa brasileira, em consonância com as orientações do Ministério da Defesa; informar ao Ministério da Defesa as intenções de aquisição na área de material de defesa e de segurança no Estado em que atua; auxiliar na divulgação da participação de empresas brasileiras de produtos de defesa em feiras e convenções, inclusive as realizadas fora de seu Estado sede; identificar e informar a demanda de produtos de defesa do Estado em que atua; e comunicar ao Ministério da Defesa as oportunidades de cooperação e de negócios nas áreas de logística militar e de produtos de defesa (Brasil, 2016).

A investidura dos Adidos Militares da atribuição de promover suas respectivas BID se mostra aparentemente oportuna, em detrimento dos desafios que tal atribuição traz para o personagem em lide. Assim, diante da obrigação legal do Adido Militar brasileiro de contribuir com a BID nacional, este trabalho analisará os desafios que o Adido Militar brasileiro enfrenta para alcançar êxito em atingir o nobre objetivo de contribuir com a BID e as oportunidades que o personagem investido deste papel possui.

3 DESAFIOS

Existem muitos desafios a serem superados para que a BID brasileira possa elevar seus números em termos de exportação. Por exemplo, a comercialização de produtos de defesa em nível global é feita predominantemente por meio de pacotes integrados, os quais envolvem diferentes tipos de benefícios comerciais e/ou tecnológicos (*offsets*), em vez de simplesmente transferir os equipamentos. Além dos produtos em si, os países exportadores também oferecem uma variedade de serviços antes e depois da venda, como garantias, financiamentos para os compradores, treinamentos, atualizações, compromissos de compra de produtos locais, assistência técnica e diferentes tipos de *offset*, incluindo transferência de *know-how* e capacitação de empresas locais para se tornarem futuros fornecedores (Silva Filho, 2017).

Segundo Silva Filho (2017), a BID brasileira tem a capacidade de ofertar alguns componentes dos pacotes pré e pós-venda, mas permanece na esfera dos pacotes “básicos” para exportação de produtos de defesa, pois enfrenta dificuldades em garantias, financiamento e licenças, questões onde o apoio governamental se faz necessário. Segundo o autor, avançar para



pacotes “intermediários” poderia ampliar significativamente a capacidade de exportação brasileira. Entretanto, tal avanço exigiria a identificação de parceiros estratégicos e o aprofundamento de vínculos econômicos e políticos com outros países, o que tem sido o gargalo para que a BID evolua nesse aspecto.

Desde a primeira Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) de 2005, o Ministério da Defesa tem buscado maior articulação, modernização e revitalização da BID (Brasil, 2005). E nesse processo, um dos temas centrais é o debate acerca do papel das exportações (Moraes, 2011). Uma vez que as vendas domésticas são realizadas em um mercado caracterizado como monopólio⁷, existe a visão de que as exportações devem representar uma parcela importante do processo de escoamento da produção e de demanda para a manutenção da BID brasileira.

Como resultado inicial ao esforço do Ministério da Defesa, Leske e Santos (2020) em seu postulado realizaram um levantamento considerando dados entre 2003 e 2010, que apontou o seguinte:

- o número de empresas brasileiras de defesa exportadoras apresentou um crescimento discreto no período. Nos segmentos de armas e propulsão nuclear, mais de 50% das empresas exportaram seus produtos no período. Todavia, em outros segmentos, como eletrônicos e espaço, o percentual de empresas exportadoras ficou abaixo de 30%. Em termos de intensidade tecnológica dos produtos exportados, os produtos de média-alta intensidade, cujo valor é mais elevado que os de baixa intensidade, o comportamento evolutivo foi positivo no mesmo recorte de tempo.

- o *drawback*⁸ foi o incentivo mais utilizado pelas empresas da BID, dentre as políticas de apoio à exportação utilizadas para impulsionar as vendas no exterior. No entanto, pode-se observar que, em relação à amostra, o número de empresas que utilizaram algum dos instrumentos de fomento é muito baixo, havendo um pequeno aumento neste número somente entre 2003 e 2007.

Tratando de tempos mais recentes, dados da Secretaria de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa (Brasil, 2024) apontam que, nos anos de 2023 e 2024 (até julho), a indústria nacional de defesa exportou cerca de US\$ 8,4 bilhões. Apesar do número relevante, é válido ressaltar que, segundo dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI, 2024), o Brasil é apenas o 24º maior exportador de equipamentos de defesa, atrás de

⁷ Estrutura de mercado caracterizada por haver um único comprador para o produto de vários vendedores.

⁸ Restituição ao exportador dos impostos alfandegários cobrados pela importação da matéria-prima utilizada na fabricação do produto exportado



países com PIB semelhante ao brasileiro, como Espanha e Coreia do Sul⁹. Assim, comparativamente, temos uma BID responsável por aproximadamente 5% do PIB brasileiro enquanto em outros países de PIB semelhante, os percentuais que competem a BID são mais significativos.

Diante dos dados apresentados que expõem estatísticas empregando os dados governamentais, é natural a percepção de que existem desafios a serem superados para que a BID brasileira possa alcançar patamares de exportação mais significativos. Agora, dada a aparente disposição do Ministério da Defesa em apoiar as exportações da BID brasileira, identificada a partir de 2005 por alguns dos autores já mencionados, é importante fazer uma observação segundo o olhar da BID para a questão.

O Mapeamento da BID FIESP/IPEA (Silva Filho, 2013) elencou sete obstáculos à exportação dos produtos de defesa brasileiros:

1. competição desigual com agentes locais;
2. baixo acesso a crédito e financiamento;
3. supervalorização do câmbio;
4. custos logísticos;
5. custos não competitivos;
6. barreiras técnicas do mercado alvo; e
7. **a imagem do Brasil não estar associada ao mercado internacional de defesa** (grifo nosso).

Ainda segundo o mapeamento, uma parcela das empresas brasileiras respondeu que não conseguiam expor seus produtos em feiras e encontros do setor, devido aos custos envolvidos e ao **desconhecimento do mercado alvo** (grifo nosso).

Silva Filho (2017) afirma que é praticamente impossível realizar uma venda de produto militar no exterior sem a intermediação de agentes governamentais do país de origem, além de diplomatas e Adidos Militares. O governo brasileiro, de certa forma, ratifica tal visão, ao tratar sobre o tema em documentos de mais alto nível¹⁰, emitindo diretrizes, que buscam normatizar o assunto. Todavia, apesar do elevado número de documentos que tratam do tema, não se verifica uma delimitação clara dos agentes e dos meios de promoção da indústria. Por exemplo,

⁹ Os dados cobrem armas convencionais de maior destaque, como aeronaves, veículos blindados, artilharia, sistemas de radar, mísseis e navios projetados para uso militar. Estão excluídas transferências de outros equipamentos militares, como armas pequenas e leves, caminhões, artilharia leve, munição, equipamentos de suporte, transferências de tecnologia e outros serviços.

¹⁰ PNID (2005), PNEMEM (1974-2018), PNEIPRODE (2018), PNBID (2022), PND (2020) e END (2020).



uma breve análise de *word-counting* na PND/END 2020 mostra que a palavra exportação aparece apenas 4 vezes em todo o documento. Ainda sobre a PND/END 2020, não há clareza sobre quem são os agentes de promoção da BID no exterior e sobre como utilizar a capacidade administrativa já instalada.

Parte da literatura que aponta para a importância das exportações de defesa para a indústria salienta a necessidade de um apoio governamental mais presente (Carvalho, 2005; 2007). Coerente a esta visão, consta do Mapeamento IPEA/FIESP (Silva Filho, 2013) que as organizações ressaltaram a importância do auxílio dos representantes do governo na identificação de potenciais clientes (56,6%) e suporte logístico/negocial durante reuniões com potenciais compradores (54,7%), papel previsto ao Adido Militar brasileiro (Brasil, 2016).

Executivos da BID brasileira respondentes da pesquisa¹¹ desenvolvida neste trabalho destacam como principais desafios da atuação dos Adidos Militares na promoção comercial da BID brasileira: a falta de especialização dos Adidos no setor de defesa (83%), seguido da dificuldade de acesso aos Adidos (50%), e falta de apoio proativo (50%). O que corrobora a avaliação do também respondente da pesquisa¹², executivo da SEPROD, que considera moderado o conhecimento demonstrado pelos Adidos Militares de Defesa acerca da BID brasileira após a etapa do estágio de orientação.

Segundo dados da Chefia de Assuntos Estratégicos do Ministério da Defesa (CAE), setor a quem os Adidos são subordinados, o Brasil possui 44 Adidos de Defesa acreditados em 60 países, número baixo quando comparado com outros países que empregam o Adido como elemento de promoção de suas BID, como França (166 países) e Reino Unido (89 Adidos acreditados em 136 países). Além disso, importantes compradores de MEM, segundo os dados do SIPRI (2024), não possuem Adidos Militares brasileiros acreditados, como Catar, Paquistão e Cingapura.

Sobre a questão organizacional, os Adidos de Defesa brasileiros são subordinados à CAE, uma das quatro Chefias diretamente subordinada ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Tal Chefia não possui entre suas atribuições (Brasil, 2021) nenhuma que aponte para o emprego dos Adidos Militares na promoção da BID, embora os documentos de alto nível do país, como a PND (Brasil, 2020) e a END (Brasil, 2020) assim orientem. Na estrutura do Ministério da Defesa, a promoção comercial é uma competência da Secretaria de

¹¹ Apêndice 1.

¹² Apêndice 2.



Há assim a normatização para que o Adido Militar brasileiro não tenha a barreira do idioma como um desafio a ser superado durante o exercício do cargo. Com relação ao conhecimento sobre a BID, pode-se questionar sobre o conhecimento do Adido sobre o tema. Segundo a Instrução Normativa que aprova as condições de funcionamento do estágio de Adidos, esse deve ter a duração de até cinco dias úteis, onde deverão ser transmitidos conhecimentos sobre temas diversos, como política externa brasileira, a conjuntura do Estado onde irá atuar e a BID, dentre outros. Como comparação, Almeida (2010) afirma que o estágio de preparação dos Adidos em Portugal tem a duração de um mês, tempo considerado “muito exíguo” pelo autor.

Em linhas gerais, são muitos os desafios para o incremento nas exportações pela BID e tantos quantos são os que se apresentam ao Adido Militar brasileiro para que possa contribuir de forma eficaz com esse crescimento. As adversidades a serem vencidas vão desde sua estrutura hierárquica, passam pelas condicionantes de capacitação para os Adidos, até chegarem em questões mais profundas, como a identificação de potenciais consumidores para os produtos brasileiros. Porém existem também algumas questões que, para efeito deste trabalho são chamadas de oportunidades, que podem não só facilitar a atuação do Adido, como também fazer dele um elemento essencial na importante tarefa de promoção da indústria nacional no exterior.

4 OPORTUNIDADES

Segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC, 2004), a promoção comercial de governo é formada por duas categorias de atividades: o apoio institucional, que compreende a informação e inteligência comercial, a realização de ações promocionais e a capacitação do exportador para as operações de comércio exterior; e o apoio financeiro, que pode ser direto ou sob a forma de incentivos fiscais ou cambiais. Assim, segundo este importante órgão, a utilização da estrutura estatal de inteligência na busca de vantagens comerciais e a obtenção de informações que levem a resultados efetivos na promoção da BID são ações legítimas do cumprimento do papel estatal previsto no arcabouço legal brasileiro.

Conforme mencionado no presente estudo, um dos papéis do Adido Militar, desde o seu surgimento, é o de observar e relatar acerca das capacidades militares dos outros países, de onde nasceu a prática das operações de inteligência no âmbito das representações diplomáticas.



Assim, observar fatores de força e fraqueza, identificar riscos e oportunidades e reportá-los ao seu país de origem fazem parte da natureza da missão do Adido Militar.

Por certo é que as oportunidades a serem apontadas não devem se limitar a questões de natureza estritamente militar. Evidente que todo e qualquer apontamento pode ser caracterizado como uma oportunidade, desde que ofereça uma vantagem ao governo representado pelo Adido, seja essa vantagem de ordem política, financeira, comercial ou de qualquer outra natureza. E, por isso, pode-se inferir que o Adido Militar pode ser um importante canal de informações para o apoio da BID brasileira.

A BID reconhece essa importância. No Mapeamento IPEA/FIESP (Silva Filho, 2013) já anteriormente mencionado, os empresários da BID brasileira foram questionados sobre o tema da seguinte forma: “Quando a empresa busca mercados externos, quais são as fontes de informação para os possíveis negócios?” e a atuação dos Adidos Militares foi o segundo maior índice apontado.

Figura 2 – Fontes de informação para possíveis negócios

Profissionais da própria empresa coletam informações	64,2%
Embaixadas do Brasil em outros países (incluindo os adidos de defesa e/ou adidos militares) informam a empresa	20,8%
Forças Armadas estrangeiras informam diretamente a empresa	20,8%
Há um escritório de representação no exterior da própria empresa que coleta estas informações	18,9%
Representantes do governo brasileiro ou das Forças Armadas informam a empresa	17,0%
Governos estrangeiros informam diretamente a empresa	9,4%
Outros	11,3%
Não respondeu	11,3%

Fonte: IPEA/FIESP (2013).

Almeida (2019) ratifica essa visão afirmando que cabe ao Adido Militar estabelecer propostas de ação com base nos fatores conjunturais percebidos. Sobre o tema, o autor ainda afirma que a qualidade da atuação do Adido Militar se dará, em boa medida, conforme a sua maior ou menor capacidade para identificar oportunidades e propor ações.

Com relação à pesquisa respondida pelos 6 (seis) executivos da BID brasileira, já mencionada anteriormente neste trabalho, foram destacadas como oportunidades de melhoria para a atuação dos Adidos Militares na promoção comercial da BID: a proatividade na identificação de parcerias estratégicas (100%) e a oferta de mais informações sobre oportunidades de mercado (67%).



Torna-se assim claro que a participação do Adido Militar como catalizador de informações para a BID vai além de uma questão legal, mas também se apresenta como um instrumento que afere o trabalho daquele representante diplomático militar.

Ainda sobre a questão das oportunidades ofertadas ao Adido Militar, Almeida (2019) aborda um novo elemento, que:

[...] além das determinações recebidas diretamente, os Adidos deverão ter em mente que a sua inserção presencial num determinado país lhes possibilita uma especial capacidade para identificar oportunidades. Essa situação viabiliza iniciativas que podem projetar positivamente a imagem do Brasil naquele espaço internacional. Em algumas situações, o Adido Militar participa diretamente da atividade, como visitas técnicas e reunião com autoridades (Almeida, 2019, p. 42)

Surge então um outro elemento importante no trato da questão das oportunidades conferidas ao Adido Militar, que é o acesso geralmente restrito às pessoas e instituições, e que lhe é conferido no exercício de sua função que, além de lhe possibilitar a obtenção de informações, também pode ser utilizado para criar laços de aproximação entre a BID e seus potenciais clientes. Nessa linha, Barros, Lima e Barros (2024) afirmam que as aditâncias são responsáveis pelas atividades diplomáticas diretamente relacionadas ao tema de segurança e defesa e, em muitos casos, tem o papel-chave na interação com o país onde estão instaladas.

Diante de tais apreciações, é lícito afirmar que o Adido Militar é um ente estatal que, por ser preparado e investido do papel de analisar o país onde encontra-se acreditado para identificar riscos e oportunidades, já possui as competências e é dono de oportunidades únicas na contribuição com a BID. Somando-se a isso o fato de que o Adido possui acesso a importantes personagens do Estado onde atua e o arcabouço legal brasileiro que o legitima, o Adido Militar brasileiro se torna um ente estatal de apoio à BID de virtudes muito valiosas.

Para uma melhor elucidação desses desafios e oportunidades, serão apreciados brevemente o emprego dos Adidos Militares por outros países na atividade de divulgação de suas respectivas BID, analisando as estruturas hierárquicas, legais e operacionais de trabalho, mencionando alguns exemplos elucidativos sobre o tema e enumerando ações adotadas que os levaram a vencer desafios e aproveitar as oportunidades que se apresentaram.

5 CASES DE EMPREGO DO ADIDO MILITAR POR OUTROS PAÍSES

Após passarmos pelos desafios e oportunidades do Adido Militar brasileiro identificados pela análise da vasta literatura sobre o tema, vislumbrou-se importante para o presente trabalho



analisar alguns casos de países que possuem uma aditância ativa e que carrega em sua missão institucional a promoção comercial de seu setor de defesa. Para a construção desse esforço analítico, foram selecionados: países ranqueados entre os dez maiores exportadores de defesa do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) em 2023; que fizessem alguma alusão ao trabalho dos Adidos na promoção comercial; que destacassem as exportações da BID em seus documentos de segurança e defesa nacionais; e que possuíssem dados disponíveis. De acordo com os critérios estabelecidos, foram selecionados para análise: França, Espanha, Reino Unido e Israel.

5.1 FRANÇA

Ocupando a quarta posição no *ranking* de maiores exportadores do SIPRI, a França tem por *modus operandi* o uso de sua força política e do peso governamental nas negociações e vendas de produtos de defesa. Em um relatório enviado ao Parlamento francês em 2022, o Ministro das Forças Armadas destacou que:

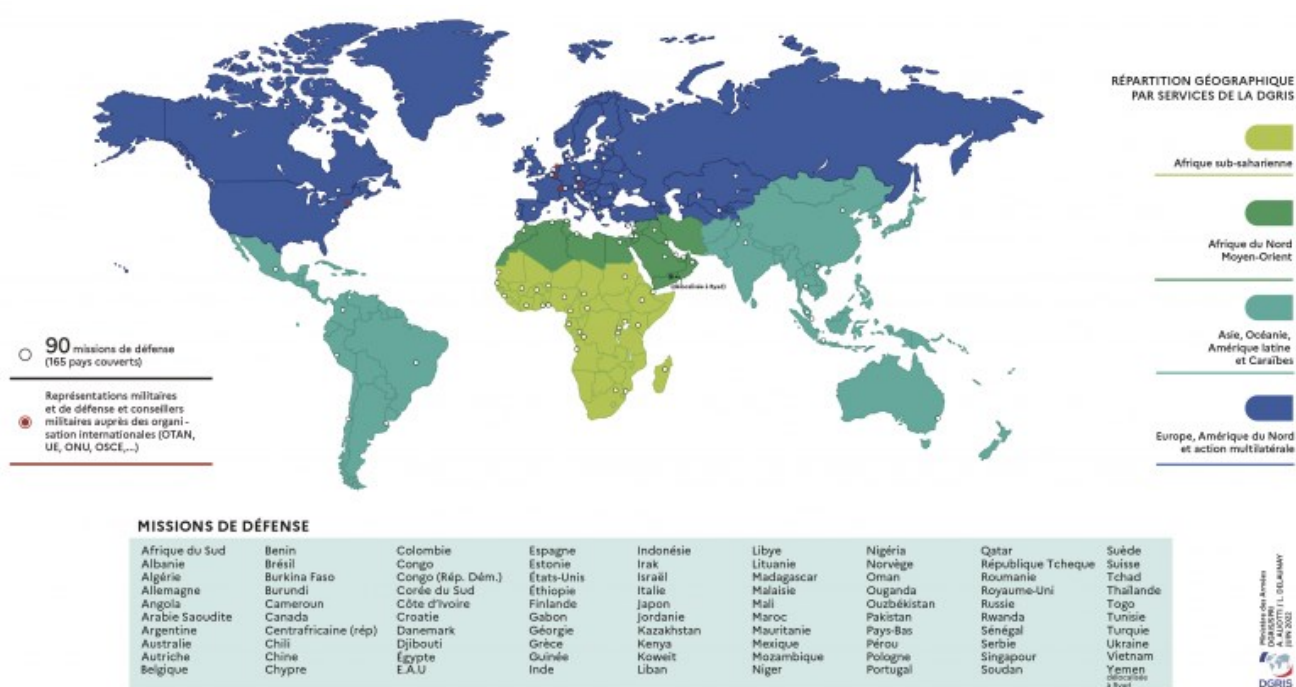
[...] para destacar e estabelecer a competitividade dos equipamentos (militares) franceses, **o apoio ativo do Estado continua sendo um fator decisivo**. Nesse sentido, saúdo a credibilidade e o compromisso das Forças Armadas Francesas, assim como a mobilização da Direção Geral de Armamentos, de sua rede internacional e, de forma mais geral, de todos aqueles (militares, diplomatas, civis da defesa, formadores de opinião) que contribuíram para esse sucesso. Isso fortalece nosso país, suas Forças Armadas, sua economia e sua estatura internacional (França, 2022, p.3, grifo nosso).

Um exemplo prático do apoio ativo do Estado francês foi dado durante a visita do Presidente da França, Emmanuel Macron, ao Brasil para o lançamento do Submarino Tonelero (S42). Na ocasião, o mandatário francês enfatizou o desejo de seu país de promover mais projetos conjuntos com o Brasil no setor de defesa, apontando para a possibilidade de produção de outros equipamentos militares (Visita [...], 2024).

Segundo o mesmo relatório, o governo francês reconhece a limitação da demanda interna de suas forças armadas, afirmando que a continuidade da produção não pode depender exclusivamente de programas nacionais. Tal fato é exemplificado com a cadeia de produção da *Rafale*, que para ser viável depende de uma taxa ótima de aeronaves produzidas no ano. Todavia, o governo francês reconheceu que as necessidades da Força Aérea e da Marinha eram incompatíveis com a necessidade da empresa (França, 2022).

O reconhecimento das limitações do mercado interno francês bem como a percepção de que há a necessidade de buscar mercados externos são alinhados à atuação dos agentes governamentais na promoção da indústria de defesa francesa. Para cuidar do tema o país possui, no âmbito de seu Ministério das Forças Armadas, um órgão denominado Direção Geral de Relações Internacionais e Estratégia (DGRIS), responsável único por supervisionar a rede diplomática de defesa, que cobre 166 países ao redor do globo. Dentre as principais áreas de atuação do Adido de Defesa francês, está: coletar e analisar informações sobre os países em que estão lotados e contribuir para estudos e pesquisas; e promover a indústria bélica francesa (França, 2024).

Figura 3 – Distribuição de adidos e representantes diplomáticos de defesa da França



Fonte: França (2024).

A breve análise do caso francês evidencia a importância de uma política ativa de Estado na promoção da sua indústria de defesa em todos os seus níveis. Seja através da ação presidencial, do Ministério das Forças Armadas ou pela agência dos Adidos Militares (DGRIS), o governo francês apresenta uma estrutura de trabalho em prol da promoção de sua BID. Cabe ainda destacar a subordinação dos Adidos Militares a um único órgão centralizador de suas demandas e produtos.

5.2 ESPANHA

Responsável por 3,2% das exportações globais de produtos de defesa (SIPRI, 2024), a Espanha possui em seu Ministério da Defesa a Direção Geral de Armamento e Material (*Dirección General de Armamento y Material* - DGAM), órgão da esfera administrativa circunscrita a ação da Secretaria de Estado de Defesa (*Secretaría de Estado de Defensa*), cujo objetivo é planejar e desenvolver a política de armamento e material do Ministério da Defesa espanhol, assim como a gestão e manutenção de sua execução (Espanha, 2024a).

Segundo a Estratégia Industrial de Defesa (EID), conjunto de diretrizes e políticas determinantes pelo governo espanhol para desenvolver, consolidar e promover a indústria de defesa do país, cabe ao DGAM o papel de único interlocutor do Ministério da Defesa com a BID espanhola (Espanha, 2023). Para esse fim, a DGAM possui a Subdireção Geral de Relações Internacionais, responsável pela gestão do trabalho dos Adidos Militares, que tem a missão de alavancar o apoio institucional a internacionalização da BID espanhola, coordenar a promoção internacional da transferência de bens de defesa e dirigir as ações dos Adidos em concordância com a Direção Geral de Política de Defesa (Espanha, 2024b).

Em suas linhas, a EID reconhece o alto grau de competitividade no setor internacional de defesa e que a cooperação com outros estados é crucial para a superação de barreiras e em um sistema fortemente hierarquizado. Para vencer o desafio da concorrência fazendo uso das oportunidades disponíveis, a Espanha emprega seus Adidos Militares de maneira bastante efetiva. A fim de gerenciá-los, existe uma governança de gestão na administração da missão dos Adidos Militares, que envolve a Secretaria Geral de Política de Defesa e o DGAM, demonstrando uma ação conjunta entre política (diplomacia) e promoção comercial.

Figura 4 – Aditâncias e Conselheiros junto a Organismos Internacionais



Fonte: Espanha (2024b).



5.3 REINO UNIDO

Em um documento denominado *Integrated Review Refresh 2023*, o Reino Unido afirmou que ter uma Base Industrial de Defesa forte é vital para a competitividade do país e da OTAN. Ainda segundo o documento, uma vez que os países da Europa aumentaram seus gastos com defesa, o Reino Unido deveria fortalecer sua BID para fornecer suporte a Ucrânia, contribuir para a construção de uma indústria de defesa europeia preparada para os desafios futuros e aumentar suas exportações (Reino Unido, 2023a).

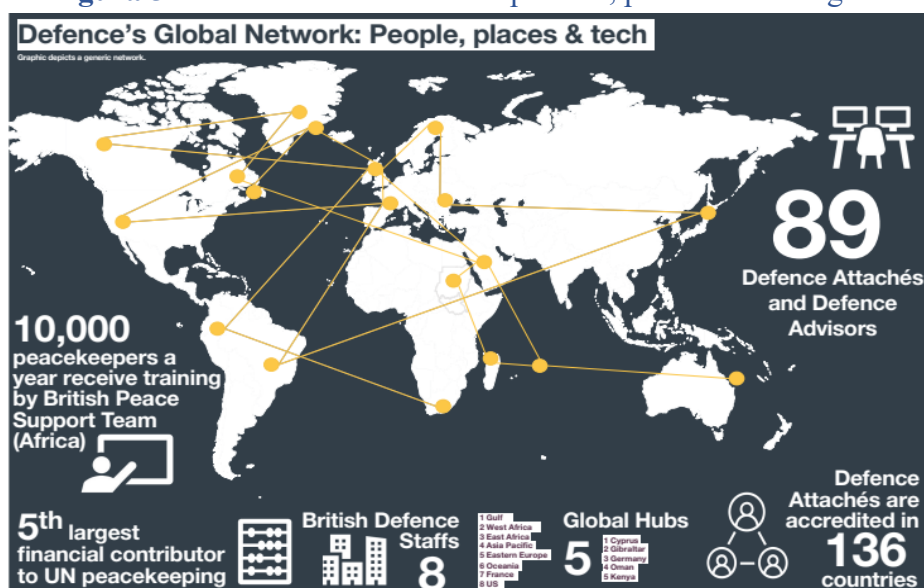
O governo britânico já vinha adotando algumas ações alinhadas as constatações acima apontadas, como a campanha iniciada para reunir-se com a indústria em uma empreitada a fim de promover a prosperidade no país, implicando na geração de empregos qualificados e na exploração de oportunidades de exportação (Reino Unido, 2023b).

No quesito exportação, um documento denominado *The Integrated Review, Defence in a Competitive Age and the Defence and Security Industrial Strategy*, de 2022, apontou um investimento de £ 60 milhões para o aumento da rede de Adidos Militares e Adjuntos britânicos em um terço, com o objetivo era aumentar a presença desses representantes no exterior. Dentre as missões dos Adidos do Reino Unido, encontram-se dois temas com interlocução com o tema do presente trabalho: promover e proteger a prosperidade, e promover a credibilidade e a capacidade da defesa do Reino Unido. Em 2023, o país possuía 89 Adidos Militares acreditados em 136 países (Reino Unido, 2022, 2023c).

O Reino Unido é dono de uma normatização estratégica que adota o conceito de *Defence's Global Network*¹³, que tem como algumas de suas características: a centralidade da profissionalização; e a operacionalização da rede global de defesa por meio da criação de um canal de talentos que prepare seus militares para os desafios do atual cenário internacional (Reino Unido, 2023d).

¹³ Rede Global de Defesa

Figura 5 – Rede Global de Defesa: pessoas, países e tecnologia



Fonte: Reino Unido (2023d).

Diante do desafio de ampliar sua rede de Adidos Militares e reconhecendo sua importância estratégica para a promoção de sua indústria, o governo britânico iniciou um projeto de capacitação e profissionalização constante, criando uma espécie de aditância profissional. Nas palavras do Vice-Marechal do Ar, Mick Smeath:

O que queremos (Reino Unido) é um Adido de Defesa que trabalhe, por exemplo, no Bahrein, mas que depois retorne para, talvez, um serviço específico, ou para trabalhar em políticas e operações, reinvestindo essa experiência de volta na base nacional. Eles seriam então geridos em termos de talentos e enviados novamente para trabalhar no Oriente Médio [...] (Reino Unido, 2023c, p. 10).

Reconhecido o papel crítico e o ambiente em que os Adidos de Defesa operam, o Reino Unido reconheceu a necessidade de profissionalização, cultivando nos mesmos uma mentalidade de projeção global, para além das questões práticas das armas e destacou a importância de contar com pessoas talentosas e qualificadas para essas posições. Percebe-se, assim, que existe um movimento perene de profissionalização e direcionamento estratégico da esfera política (Parlamento Britânico) em empoderar e potencializar a formação dos Adidos, dando ênfase na geração de prosperidade para o país.

5.4 ISRAEL

A indústria de defesa israelense é mundialmente conhecida. Segundo dados do SIPRI, em 2023 o país foi responsável por 4% das exportações globais de produtos de defesa. Na



estrutura de seu Ministério da Defesa, o governo israelense possui a Direção de Cooperação Internacional de Defesa do Ministério de Defesa de Israel (SIBAT). Sua principal atribuição é manter um relacionamento estreito com a BID israelense e a projetar para o mundo, seja através de parcerias ou pela participação em feiras e eventos (Israel, 2024a).

No cumprimento de sua principal atribuição, o SIBAT se envolve em todo o ciclo comercial de defesa, desde a elaboração da Política de Exportação de Defesa israelense, até o apoio aos acordos de aquisição *gov2gov*¹⁴. Além disso, o SIBAT gerencia a promoção e as vendas de todo o catálogo de produtos militares das forças israelenses. A aditância é o braço operacional do SIBAT ao redor do globo. Presentes em todos os continentes, os Adidos Militares são representantes do órgão, permitindo uma coordenação eficaz entre o relacionamento *b2b*¹⁵ e *gov2gov* (Israel, 2024b).

Dada a amplitude de atuação da SIBAT e o importante papel das aditâncias na sua operação, os Adidos Militares israelenses têm como missão, além da promoção das indústrias de defesa israelenses, o papel de dar o “pontapé” inicial nas negociações das indústrias de defesa, funcionando como um apoio pré, durante e pós-venda dos produtos da BID israelense (Israel, 2024c).

A Embaixada de Israel no Brasil possui um Adido Militar cuja atuação muito bem exemplifica o *modus operandi* israelense. Em meio às suas funções e responsabilidades, o Adido oferece o suporte às exportações de defesa israelenses, que possui no Brasil a forte presença da *Elbit Systems* e duas subsidiárias brasileiras: a AEL Sistemas e a ARES Aeroespacial, facilitando os processos de exportação e tecendo o diálogo entre as partes.

Dentre os exemplos selecionados, considera-se a orientação estratégica da aditância militar de Israel como a mais incisiva, no que tange a promoção comercial da indústria de defesa. O modelo israelense atrai a atenção pela atuação intimamente relacionada entre o órgão governamental (SIBAT) e a indústria do país. Essa proximidade aliada ao gerenciamento da atuação do Adido pela SIBAT ocasiona uma aproximação real dos Adidos com a realidade de sua indústria. Ou em outras palavras, a observância da realidade da indústria de defesa israelense é traduzida em necessidades e objetivos estratégicos, que moldam a atuação dos Adidos Militares.

¹⁴ Diretamente de governo para governo

¹⁵ *Business to business* (negócio para negócio) - modelo de negócio em que uma empresa vende produtos ou serviços para outra empresa.



5.5 QUADRO RESUMO

A presente subseção teve como intuito trazer, de forma sintética e elucidativa, alguns cases de países que ocupam o top 10 dos principais exportadores de armas do SIPRI e analisar desafios e oportunidades para a atuação da Aditância Militar desses países em prol da indústria de defesa, bem como as soluções encontradas por cada um deles. Apesar das peculiaridades de cada um dos países analisados, a análise de boas práticas internacionais pode oferecer possíveis *insights* valiosos para o aprimoramento da atuação dos Adidos Militares brasileiros.

O quadro abaixo esquematiza os resultados encontrados nesta breve pesquisa:

Quadro 1 – Resumo da Pesquisa de Cases Internacionais

País	Ponto de interesse de atuação da aditância militar/defesa para a BID	Referência
França	I. Promoção ativa da indústria de defesa em todas as esferas do governo francês; II. Diretriz que determina a elaboração de material e pesquisa sobre os mercados em que estão lotados; III. Promoção da BID francesa como uma das missões fundamentais da atuação dos adidos militares/defesa	FRANÇA (2022,2024)
Espanha	I. Governança e gestão conjunta entre o DGAM e a Secretaria Geral de Política de Defesa; II. Reconhecimento em seus documentos da complexidade do comércio internacional de armas e da necessidade da promoção comercial.	ESPANHA (2023,2024a, 2024b)
Reino Unido	I. Delimitação estratégica da necessidade de profissionalização dos adidos militares, criando uma carreira dentro das forças que especialize o militar durante sua permanência nas forças; II. Concessão de patentes temporárias para o exercício da função em países onde a hierarquia é preconizada.	REINO UNIDO (2022, 2023a, 2023b, 2023c, 2023d)
Israel	I. Atuação dos adidos militares intimamente relacionada com a BID israelense; II. Definição clara e objetiva do papel do adido militar em iniciar e apoiar as negociações da indústria de defesa israelense; III. A missão de coletar informações e promover o catálogo dos produtos de defesa israelenses	ISRAEL (2024a, 2024b)

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Alguns aspectos apontados no quadro acima podem ser enxergados como oportunidades de melhoria ou pontos de interesse para o Brasil. Destacamos, como exemplos:

- França: ao priorizar a **promoção ativa de sua indústria de defesa** nas diretrizes oficiais de preparo para a atuação da aditância militar em países de interesse;
- Espanha: no **sistema de governança e gestão conjunta** entre o DGAM e a Secretaria Geral de Política de Defesa da Espanha, haja vista que no Brasil essa comunicação do que seriam seus órgãos correlatos – CAE e SEPROD – já existe, entretanto, não há política oficial endereçada especificamente ao tema de promoção comercial;



- Israel: no **preparo da aditância militar intimamente ligado à BID israelense**, sobretudo no apoio às negociações da indústria.

Os itens descritos acima convergem com os destaques do resultado do questionário aplicado neste trabalho, uma vez que as principais lacunas apresentadas pelos respondentes estão ligadas a questões de preparo, governança e proatividade. Além disso, 100% dos respondentes acreditam que a Aditância Militar brasileira poderia melhorar sua performance na proatividade para a identificação de parcerias estratégicas; mais de 83% acreditam que há ausência de especialização do Adido Militar no setor de defesa brasileiro; e 100% dos respondentes acreditam haver necessidade de maior integração entre os Adidos Militares e outras entidades governamentais de apoio à exportação, tema diretamente relacionado a governança.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais contribuições desta pesquisa foram destacar a relevância da atuação da Aditância Militar na promoção comercial da BID dos países, bem como apontar melhores práticas que o Brasil pode endereçar, reconhecendo a complexidade do mercado internacional de produtos de defesa.

Para tanto, a metodologia utilizada foi um estudo de caso: comparação pela mais semelhança, bem como uma pesquisa descritiva, bibliográfica e documental desenvolvida ao longo dos meses de abril a setembro de 2024. O artigo conta também com um questionário¹⁶, aplicado durante o mês de setembro de 2024, que apresentou a visão de 6 (seis) executivos da BID brasileira, e 1 (um) executivo de órgão governamental brasileiro (Departamento de Promoção Comercial / Secretaria de Produtos de Defesa / Ministério da Defesa).

As hipóteses que se apresentaram inicialmente consideravam uma possível falta de treinamento específico para os Adidos Militares sobre a dinâmica do mercado brasileiro e internacional de produtos de defesa, o que traria limitações à adequada promoção comercial da BID por estes. Neste aspecto, nesta breve pesquisa foi identificada convergência com o resultado do trabalho e, portanto, a primeira hipótese foi considerada confirmada. Com relação à segunda hipótese que sugeriu que a escassez de recursos financeiros e logísticos destinados às missões dos Adidos Militares representa um desafio crítico para a promoção da BID, não

¹⁶ Apêndices 1 e 2.



foram identificadas fontes ou respostas nessa direção e, portanto, a hipótese não pode ser confirmada nem refutada, podendo ser, inclusive, objeto de trabalhos de pesquisa futuros.

Os resultados alcançados com a pesquisa indicaram que a atuação dos Adidos Militares na promoção comercial da BID pode trazer ganhos relevantes em termos de acesso a novos mercados; identificação de países parceiros; facilitação de acesso a feiras e eventos internacionais; e melhora da comunicação e suporte direto às empresas que compõem a BID. Contudo, os resultados também apontam para uma necessidade de delimitação de políticas de governança capazes de conduzir as ações nessa direção, apoiando a geração de equipamentos e tecnologias estratégicas para as Forças Armadas, contribuindo para geração de empregos, exportações e, portanto, para a relação entre segurança, desenvolvimento e defesa.

Com base no que foi apresentado ao longo deste trabalho, conclui-se que ação interoperante ostensiva entre a SEPROD e a CAE – como exemplo: a participação da SEPROD na carga horária do estágio de preparação dos adidos, aproximando a representatividade da BID à esses militares, a fim de aproximá-los ao tema de promoção comercial – poderia representar um ganho para a governança da agência dos Adidos Militares em suas funções no exterior, fundindo diplomacia de defesa e promoção comercial, com um papel claro frente aos desafios das dinâmicas do comércio internacional de defesa.

A delimitação estratégica da necessidade de profissionalização dos Adidos através de uma mentalidade de projeção global, para além das questões práticas das armas, pode ser um ponto de extrema importância a ser observado pelo Brasil. Nessa direção, a primeira intersecção com as dificuldades apresentadas pelos exportadores de produtos de defesa brasileiros é o desconhecimento do mercado alvo e a promoção de seus produtos. No caso israelense, os Adidos funcionam como essa “ponte”, conectando o mercado alvo e garantindo um apoio nas operações de venda para as empresas nacionais.

Além disso, o presente trabalho não encontrou fontes ou dados disponíveis que trate de **registros de negociações entre a BID brasileira e outros países cuja iniciativa de aproximação tenha sido através da Aditância Militar** nos últimos 7 anos. Assunto este, que ganha força se analisada a avaliação do respondente da pesquisa¹⁷, executivo da SEPROD, que considera que “a geração de tal informação não tenha sido motivada até o momento”. Identifica-se aqui, portanto, uma lacuna de pesquisa e oportunidade para pesquisas futuras, a fim de obter, de forma oficial, possíveis índices de sucesso ou entraves no tema em termos quantitativos.

¹⁷Apêndice 2.



REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco Moisés Soares Calisto de. **Adidos de Defesa: Componentes da Acção Político-Estratégica e da Acção Militar**. 2010. Trabalho para o curso de promoção a oficial superior. Instituto de Estudos Superiores Militares da Marinha Portuguesa. Lisboa: 2010. Disponível em:

<https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/12671/1/1TEN%20Francisco%20Almeida.pdf>.

Acesso em: 30 set. 2024.

ALMEIDA, Jair Novaes de. **Diplomacia de Defesa: instrumento para fortalecimento do poder nacional**, 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Altos Estudos de Política e Estratégia) Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, RJ, 2019.

AMARANTE, José Carlos Albano do. **A Base Industrial de Defesa brasileira**. Texto para Discussão (IPEA), Brasília, DF, 2012. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1091>. Acesso em: 4 ago. 2024.

AUERSWALD, David P.; SAIDEMAN, Stephen M. **NATO in Afghanistan: fighting together, fighting alone**. [S.l.]: Princeton University Press, 2014.

BARROS, Pedro Silva; LIMA, Raphael Camargo; BARROS, Paula Macedo. **O setor de defesa brasileiro no exterior: desafios, oportunidades e subsídios para a revisão dos documentos de defesa**. Texto para Discussão n.2973 (IPEA), Rio de Janeiro, RJ, 2024.

Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13002/4/TD_2973_web.pdf.

Acesso em: 30 set. 2024.

BITZINGER, Richard A. **Arming Asia: technonationalism and its impact on local defense industries**. Londres: Routledge, 2017.

BRASIL. **Decreto n.º 8.654, de 28 de janeiro de 2016**. Aprova o Regulamento para Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares das Forças Armadas junto às Missões Diplomáticas Brasileiras”. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE)**. Brasília, DF: CAE, 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/defesa/pt-br/composicao/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas-emcfa/chefia-de-assuntos-estrategicos-cae/chefia-de-assuntos-estrategicos>. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Orientação Normativa n.º 3, de 16 de dezembro de 2010. Aprova a diretriz que estabelece as condições de funcionamento do estágio de orientação para os adidos militares de defesa e para os seus adjuntos e auxiliares. **Diário Oficial da União**: seção 1, n.º 242, Brasília, DF, 20 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional da Indústria de Defesa – PNID**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2005. Aprovada pela Portaria Normativa n.º 899/MD, de 19 de julho de 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/base-industrial-de->



defesa/arquivos/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 61, de 23 de maio de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 17 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa n.º 9/MD, de 14 de março de 2017. Aprova as Normas Complementares para Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares das Forças Armadas junto às Missões Diplomáticas Brasileiras. **Diário Oficial da União**: seção 1, n.º 64, Brasília, DF, 3 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. SEPROD. **Evolução das exportações brasileiras**. Brasília, DF: SEPROD, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ate-julho-de-2024-exportacoes-de-produtos-de-defesa-somaram-r-8-4-bilhoes-superando-o-total-do-ano-passado>. Acesso em: 30 set. 2024.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear**: An Agenda for International Security Studies. 2. ed. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1991.

CARVALHO, Roberto Guimarães de. A Indústria Brasileira de Defesa. *In*: SEMINÁRIO DE MOBILIZAÇÃO E PRODUTOS DE DEFESA. **Anais[...]** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 26 out. 2005.

CARVALHO, Roberto Guimarães de. **Indústria de defesa, mercado internacional, o futuro**. Porto Alegre, 29 jan. 2007.

COHEN, Eliot A. **Supreme command**: soldiers, statesmen and leadership in wartime. [S.l.]: Simon and Schuster, 2012.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. New Jersey: Princeton University Press, 1976.

CRAIG, Gordon A. **The Politics of the Prussian Army: 1640-1945** (1955). Oxford: The Clarendon Press, 1955.

DESCH, Michael C. **Civilian control of the military**: the changing security environment. [S.l.]: JHU Press, 2001.

DOBBINS, James; POOLE, Michele A.; LONG, Austin; RUNKLE, Benjamin. **After the war**: nation-building from FDR to George W. Bush. [S.l.]: RAND Corporation, 2008.

ESPANHA. Ministerio de Defensa. **Dirección General de Armamento y Material**. Madrid: Ministerio de Defensa, 2024a. Disponível em <https://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/sedef/dgam/>. Acesso em: 9 set. 2024.

ESPANHA. Ministerio de Defensa. **Estrategia Industrial de Defensa**. Madrid: Ministerio de Defensa, 2023. Disponível em



https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/s/estrategia_industrial_de_defensa_2023.pdf. Acesso em: 9 set. 2024.

ESPAÑA. Ministerio de Defensa. **Subdirección General de Relaciones Internacionales**. Madrid: Ministerio de Defensa, 2024b. Disponível em <https://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/sedef/dgam/sdgreinternacionales/>. Acesso em: 9 set. 2024.

FRANÇA. Ministère des Armées. **Report to Parliament: on France's Arms Exports**. Paris: Ministère des Armées, 2022. Disponível em: <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ministere-armees/Report%20to%20Parliament%20on%20France%20s%20Arms%20Exports.pdf>. Acesso em: 4 set. 2024.

FRANÇA. Ministère des Armées. **Le réseau diplomatique de défense**. Paris: Ministère des Armées, 2024. Disponível em <https://www.defense.gouv.fr/dgris/mieux-nous-connaître/reseau-diplomatique-defense>. Acesso em: 4 set. 2024.

FREEDMAN, Lawrence. **Strategy: A history**. Nova York: Oxford University Press, 2013.

HARTLEY, Keith. **The economics of defence policy: a new perspective**. London: Routledge, 2010.

HARTUNG, William D. **Prophets of war: Lockheed Martin and the making of the military-industrial complex**. New York: Nation Books, 2011.

ISRAEL. Ministry of Defense. **About us: SIBAT**. Jerusalem: Ministry of Defense, 2024a. Disponível em <http://www.sibat.mod.gov.il/Sibat/Pages/Overview.aspx>. Acesso em: 10 set. 2024.

ISRAEL. Ministry of Defense. **SIBAT: Global Presence**. Jerusalem: Ministry of Defense, 2024c. Disponível em <http://www.sibat.mod.gov.il/Worldwide/Pages/Overview.aspx>. Acesso em: 10 set. 2024.

ISRAEL. Ministry of Defense. **SIBAT: Opening Doors to Israel's Defense and HLS Industries**. Jerusalém: Ministry of Defense, 2024b. Disponível em <http://www.sibat.mod.gov.il/OurServices/Pages/OpeningDoors.aspx>. Acesso em: 10 set. 2024.

KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000**. New York: Random House, 1987.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. [S.l.]: Simon & Schuster, 1994.

KOLENDA, Christopher. **Leadership: the warrior's art**. [S.l.]: Rowman & Littlefield, 2021.

KREPINEVICH JR, Andrew F. **The Army and Vietnam**. [S.l.]: JHU Press, 1986.



LESKE, Ariela Diniz Cordeiro; SANTOS, Thauan. Perfil da Base Industrial de Defesa do Brasil. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, 2020, p. 204-231.

MARKUSEN, Ann. **The Rise of the Gunbelt: The Military Remapping of Industrial America**. Nova York: Oxford University Press, 1991.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010. **Texto para Discussão (IPEA)**, Brasília, DF, n. 1715, 2012.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O mercado internacional de equipamentos militares: negócios e política externa**. Brasília, DF: Ipea, 2011. (Texto para Discussão n. 1596).

NIELSEN, Suzanne C.; SNIDER, Don M. (Ed.). **American civil-military relations: the soldier and the state in a new era**. [S.l.]: JHU Press, 2009.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **LAW on the Promotion of Domestic Investment**. [S.l.]: OMC, 2004.

PARKER, Geoffrey. **The Military Revolution: military innovation and the rise of the west, 1500-1800**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

PERES, Clovis Belbute. **Regimes especiais tributários e a Base Industrial de Defesa: uma abordagem crítica sobre a efetividade do RETID**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Altos Estudos em Defesa) Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2021.

PRETE, Roy A. **Strategy and Command: The Anglo-French Coalition on the Western Front, 1914**. Montreal, McGill-Queen's University Press, 2009.

REINO UNIDO. Cabinet Office of the PM. **Foreword from the Prime Minister**. London: Cabinet Office of the PM, 2023b. Disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/defending-britain/defending-britain-html#firing-up-the-uk-defence-industrial-base>. Acesso em: 10 set. 2024.

REINO UNIDO. HM Government: **The Integrated Review Refresh**, London: HM Government, 2023a. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

REINO UNIDO. House of Commons Defence Sub-Committee. **Defence Diplomacy: The Integrated Review, Defence in a Competitive Age and the Defence and Security Industrial Strategy**, London, 2022. Disponível em: <https://committees.parliament.uk/publications/23279/documents/169785/default/>. Acesso em: 10 set. 2024.

REINO UNIDO. House of Commons Defence Sub-Committee. **Defence Diplomacy: a softer side of UK Defence**. London: House of Commons Defence Sub-Committee, 2023c. Disponível em:



<https://committees.parliament.uk/publications/40020/documents/195380/default/>. Acesso em: 10 set. 2024.

REINO UNIDO. Ministry of Defence. **Defence's response to a more contested and volatile world**. London: Ministry of Defence, 2023d. Disponível em: <https://committees.parliament.uk/publications/40020/documents/195380/default/>. Acesso em: 10 set. 2024.

SCHELLING, Thomas C. **Arms and influence**. New Haven: Yale University Press, 1966.

SCHROEDER, Paul W. **The Transformation of European Politics, 1763-1848**. [S.l.]: Oxford University Press, 1994.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. A diplomacia de defesa na política internacional. **R. Esc Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 179 – 202, jul./dez. 2015.

SILVA FILHO, E. B. **Base industrial de defesa do Brasil**: notas para uma estratégia de promoção de exportações. Brasília: Ipea, maio 2017.

SILVA FILHO, E. B. *et al.* **Base industrial de defesa brasileira**: características das firmas e percepção dos empresários do setor. Brasília: Ipea, jun. 2013. (Nota Técnica n. 10)

SIPRI. **SIPRI Military Expenditure Database**. Estocolmo: SIPRI, 2024. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex>. Acesso em: 4 set. de 2024.

TRENCH, Charles Chenevix. **The Road to Khartoum**: a life of General Charles Gordon. [S.l.]: Norton, 1979.

VISITA de Macron ao Brasil: Cerimónia de lançamento do submarino Tonelero. **TRT**, [s.l.], 28 mar. 2024. Disponível em: <https://www.trt.gov.br/noticias/visita-de-macron-ao-brasil-cerimonia-de-lancamento-do-submarino-tonelero>. Acesso em: 5 set. 2024.



APÊNDICE A

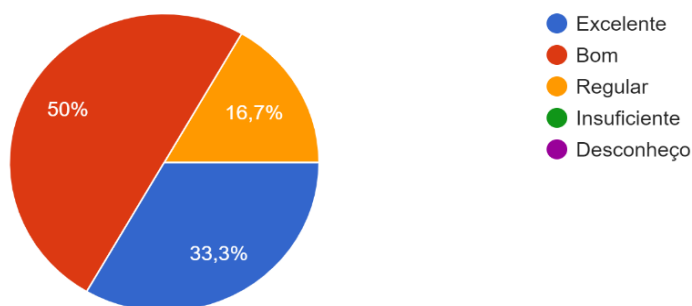
Questionário à Base Industrial de Defesa (BID) brasileira

Prezado(a) Participante,

O objetivo deste formulário é obter informações sobre como a Base Industrial de Defesa (BID) enxerga a atuação dos adidos militares. A contribuição desses profissionais é fundamental para promover os produtos e serviços do Brasil no exterior, com foco especial nos segmentos de defesa, tecnologia e inovação. Através deste questionário, pretendemos entender a forma como a BID avalia o suporte prestado por esses adidos, além de identificar os principais obstáculos e desafios encontrados durante o processo de internacionalização.

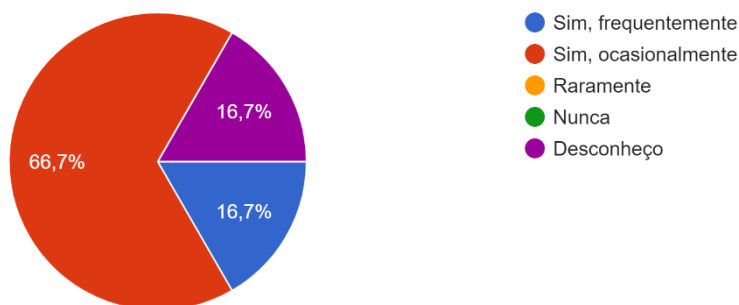
Como você avalia o conhecimento dos adidos militares sobre o mercado-alvo e as oportunidades para o setor de defesa?

6 respostas



Os adidos militares contribuem para a superação de barreiras técnicas impostas por compradores internacionais?

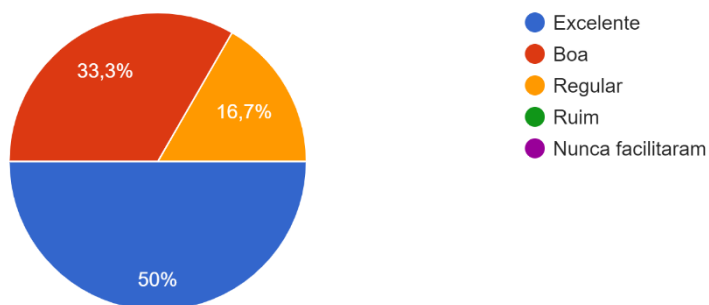
6 respostas





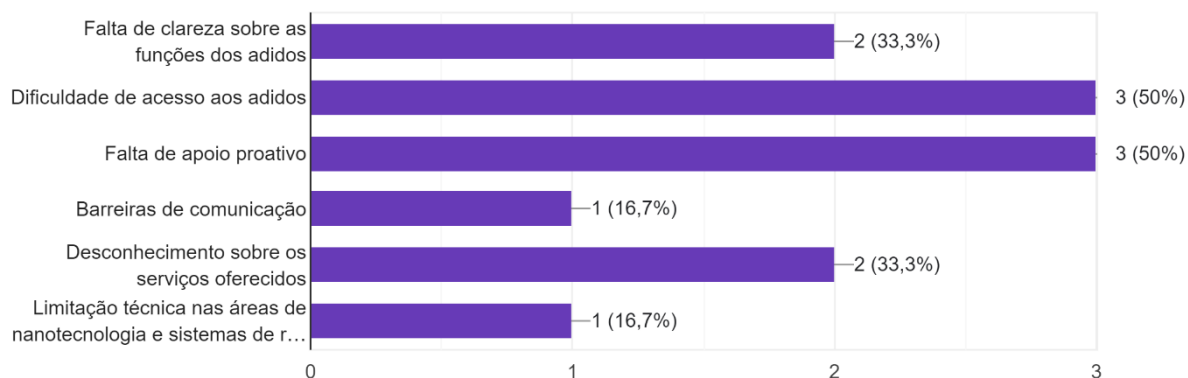
Como você avalia a capacidade dos adidos militares de facilitar a participação da sua empresa em feiras, exposições e eventos internacionais?

6 respostas



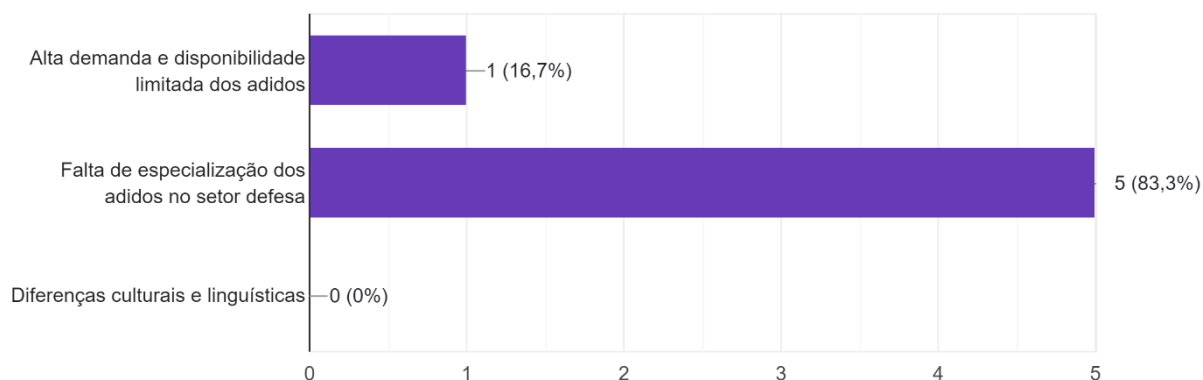
Quais são os principais desafios que sua empresa enfrenta ao tentar acessar o suporte dos adidos militares? (Selecione todos que se aplicam)

6 respostas



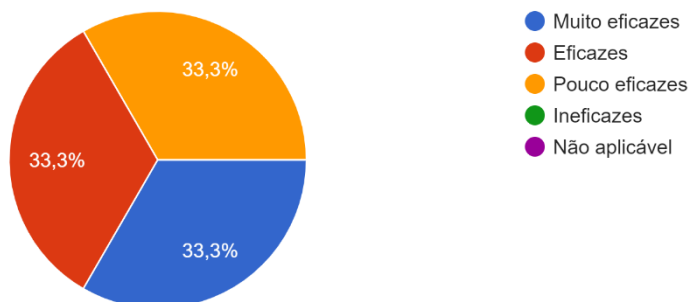
Quais fatores você acredita que dificultam o engajamento dos adidos militares com as necessidades da sua empresa?

6 respostas



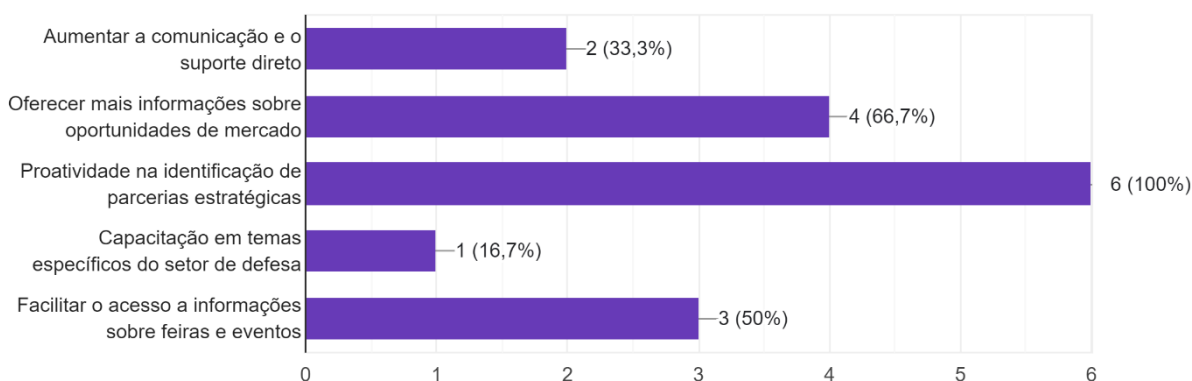
Os adidos militares são eficazes em conectar sua empresa com potenciais parceiros e compradores internacionais?

6 respostas



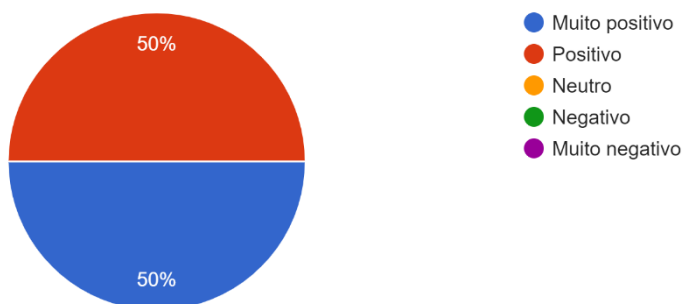
Em quais áreas você acredita que os adidos militares poderiam melhorar para apoiar sua empresa de forma mais eficaz? (Selecione todas que se aplicam)

6 respostas



Como você avalia o impacto da atuação dos adidos militares na imagem e reputação da sua empresa no mercado internacional?

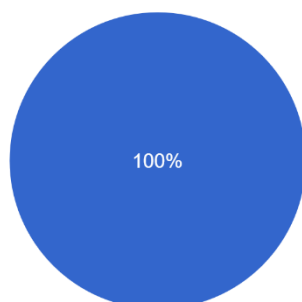
6 respostas





Você acredita que há necessidade de maior integração entre os adidos militares e outras entidades governamentais de apoio à exportação, como embaixadas e consulados?

6 respostas



- Sim, muita necessidade
- Sim, alguma necessidade
- Não, está adequado
- Não sei avaliar

Quais ações específicas os adidos militares poderiam tomar para aumentar a eficácia de seu apoio?

6 respostas

Considerar que a cooperação é o melhor caminho para troca de conhecimento, e não somente a venda de equipamentos.

Alinhamento do governo como um todo e essencial

Ligação mais estreita entre o Adido e a ABIMDE, órgão não Oficial que congrega a maior parte das emtpesas

Apresentações proativas sobre as oportunidades de mercado a BID, incluindo os tomadores de decisão e processo de procura

Divulgar a demanda do país onde atuam, por meio do SIMDE e passar dados como e-mail whatsapp para estreitar os contatos.

Os adidos devem focar sua atuação nos caminhos críticos e idiossincráticos de cada sub segmento de Defesa, que abrange de alfinete a foguete. Cada setor encontra um tipo de barreira diferente. Esse trabalho pode ser via demanda das empresas da BID ou via estudos estratégicos de mercado orientados pela capacidade fabril e pelas competências essenciais da BID.



APÊNDICE B

Questionário ao DEPCOM/SEPROD/MD

Prezado(a) Participante,

Este questionário faz parte de uma pesquisa destinada a identificar as principais potencialidade e os obstáculos acerca da atuação da Aditância Militar no processo de promoção comercial da Base Industrial de Defesa Brasileira. Sua finalidade é coletar informações objetivas e relevantes que permitam melhor compreensão dos desafios enfrentados por esse setor estratégico.

Considerando a atuação da Aditância Militar na projeção internacional da BID brasileira (Decreto nº8.654/2016), qual a sua avaliação quanto ao conhecimento demonstrado pelos Adidos Militares de Defesa acerca da BID após o estágio de orientação (Orientação Normativa nº 3/2010)?

1 resposta





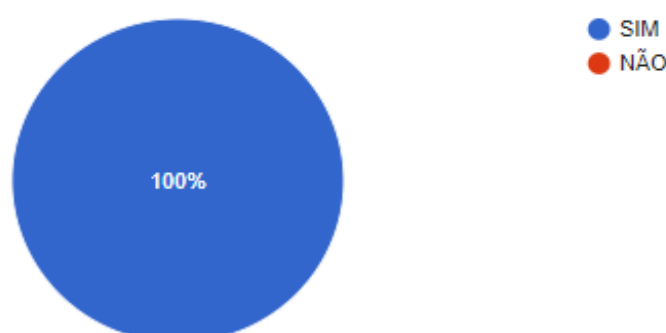
Em termos quantitativos, existem registros de negociações entre a BID brasileira e outros países cuja iniciativa de aproximação tenha sido através da Aditância Militar nos últimos 7 anos? Caso positivo, poderia detalhar?

1 resposta

Acredito que a geração de tal informação não tenha sido motivada até o momento.

A fase de preparação dos Adidos Militares abarca o ensino do idioma praticado no país?

1 resposta



Considerando a BID brasileira, na sua opinião, quais são os aspectos avaliados como fatores de sucesso ou entrave na promoção comercial?

1 resposta

Fatores de sucesso: apoio institucional em diversos níveis e áreas de atuação em prol do fomento da BID (p. ex.: Ministério da Defesa, em especial, a SEPROD; Associações ligadas, direta ou indiretamente, a setor industrial de Defesa, como a ABIMBE, SIMDE, Federações Estaduais das Industriais, dentre outros); apoio político de autoridades com poder decisório; trabalho conjunto entre empresas e o Setor Público, desde o Ministério da Defesa até instituições ligadas à área de financiamentos e garantias, como o BNDES, FINEP, ABGF e BB); e apoio institucional do MRE no trato direto da promoção comercial a nível político e por meio da Embaixadas.

Entraves: falta de consciência e maturidade em assuntos ligados à essencialidade e importância da Defesa do País, especialmente da comunidade civil e autoridades políticas; falta de apoio das esferas não ligadas ao Setor de Defesa, especialmente de outros Ministérios; falta de incentivos fiscais; e falta de maiores opções competitivas de linhas de financiamentos e garantias.



Operação Ágata Fronteira Oeste II: um estudo de caso sobre as contribuições para a segurança e defesa nacionais¹

Milton Costa Neto²

Moisés Felipe Gervazoni Viana³

RESUMO

Este artigo científico teve como objetivo analisar as contribuições da Operação Ágata Fronteira Oeste II para a segurança e defesa nacionais, verificando em que medida ela seria considerada um exemplo de ação efetiva de cooperação fronteiriça contra as principais ameaças transnacionais existentes particularmente na fronteira do Brasil com o Paraguai e a Bolívia. A pesquisa abordou as dinâmicas e as ameaças à segurança nacional das fronteiras brasileiras, em especial da fronteira oeste, além de apresentar os principais resultados tangíveis e intangíveis da operação em estudo, correlacionando-os com as variáveis inerentes das políticas públicas do Estado brasileiro desenvolvidas para a faixa de fronteira. A metodologia utilizada foi qualitativa e quantitativa, com foco na análise das particularidades da referida operação, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental e da aplicação de um questionário. Por fim, o estudo revelou que a Operação Ágata Fronteira Oeste II contribuiu de forma significativa para a proteção das fronteiras, demonstrando ser um exemplo de ação efetiva de cooperação interagências, no que tange a governança, interoperabilidade e cooperação internacional, com possibilidade de aperfeiçoamentos, visando a eficácia e a eficiência de futuras iniciativas governamentais em prol da segurança e defesa do Brasil.

Palavras-chave: faixa de fronteira; ameaças transnacionais; operação ágata fronteira oeste II; cooperação fronteiriça.

Operation Ágata Fronteira Oeste II: a case study on contributions to national Security and Defense

ABSTRACT

This scientific paper aimed to analyze the contributions of Operation Ágata Fronteira Oeste II to national security and defense, verifying to what extent it would be considered an example of effective border cooperation action against the main transnational threats that exist particularly on the Brazil's border with Paraguay and Bolivia. The research addressed the dynamics and threats to national security on Brazilian borders, especially the western border, in addition to presenting the main tangible and intangible results of the operation under study, correlating them with the inherent variables of the Brazilian State's public policies developed to the border strip. The methodology used was qualitative and quantitative, focusing on analyzing the particularities of the operation, through bibliographical and documentary research and the application of a questionnaire. Finally, the study revealed that Operation

¹ Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, orientado pelo Prof. Dr. Cel R/1 EB Oscar Medeiros Filho.

² Coronel de Cavalaria do Exército Brasileiro. Assessor de Inteligência do Gabinete do Comandante do Exército. E-mail: costaneto.milton@eb.mil.br.

³ Coronel de Infantaria do Exército Brasileiro. Assessor da Subchefia de Organismos Internacionais do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas do Ministério da Defesa. E-mail: felipegerva@terra.com.br.



Ágata Fronteira Oeste II contributed significantly to the protection of borders, demonstrating that it is an example of effective interagency cooperation action, in terms of governance, interoperability and international cooperation, with the possibility of improvements, aiming at the effectiveness and efficiency of future government initiatives in favor of security and defense of Brazil.

Keywords: border strip; transnational threats; Operation Ágata Fronteira Oeste II; border cooperation.

1 INTRODUÇÃO

A faixa de fronteira brasileira é uma área geográfica de grande importância para o país. Segundo a Constituição Federal (Brasil, 1988), essa região é considerada fundamental para a defesa do território nacional, bem como sua ocupação e utilização é definida em lei, impondo uma série de especificações e restrições em prol da Segurança Nacional (Brasil, 1979).

Seguindo essa importância, os atuais documentos de mais alto nível para a Defesa Nacional - especialmente as política e estratégia nacionais deste setor - estabelecem a faixa de fronteira como uma das áreas prioritárias, cabendo ao Exército Brasileiro (EB), em particular, a missão de neutralizar a concentração de forças hostis nesta região (Brasil, 2020).

Outra missão da Força Terrestre é agir contra os ilícitos transnacionais, pois a Lei Complementar (LC) n.º 97, de 09 de junho de 1999, define esta atividade como uma das formas de emprego das Forças Armadas (FA). A atuação preventiva e repressiva na faixa de fronteira brasileira contra os crimes transnacionais e ambientais, possibilitando ações com ou sem a presença das demais agências de segurança pública, fiscalização e controle aduaneiro (Brasil, 1999). Nesse diapasão, o atual Comandante do Exército reforçou em sua Diretriz de Comando 2023-2026, que a faixa de fronteira é área de interesse prioritário, devendo o EB juntamente com a Marinha do Brasil (MB) e a Força Aérea Brasileira (FAB), atuar na manutenção da presença do Estado e na defesa dos interesses nacionais (Brasil, 2024a).

Dessa forma, além da sua missão constitucional, de Defesa da Pátria e de Garantias da Lei e da Ordem (GLO) e dos Poderes Constitucionais (GPC) (Brasil, 1988), as FA apoiam as Forças de Segurança (FS) do Estado na faixa de fronteira, como uma atribuição subsidiária, a fim de contribuir nas ações governamentais de natureza não-militar, seja pela ausência ou insuficiência da capacidade local, nas chamadas operações interagências (Brasil, 2007).

Amparados nesses marcos legais supracitados, o EB foi convocado mais uma vez em 1º de novembro de 2023, para intensificar as ações de prevenção e repressão de delitos na faixa de fronteira do território brasileiro, particularmente nos estados de Mato Grosso (MT), Mato



Grosso do Sul (MS) e Paraná (PR) (Brasil, 2023a). Essa determinação deflagrou a Operação Ágata Fronteira Oeste II (AFO II), objeto de estudo do presente artigo.

Essa operação é considerada ímpar dentre as ações militares na faixa de fronteira pelo seu ineditismo em alguns aspectos e proporção. A grande área de abrangência simultânea e os sete meses ininterruptos de duração são alguns desses aspectos. Essas particularidades justificam a relevância do presente trabalho buscou-se verificar se essa iniciativa cumpriu com seu propósito, bem como ela contribuiu para a segurança e defesa nacionais.

Os autores entendem que o estudo de caso realizado pode trazer reais benefícios não somente para o aspecto militar nas operações em faixa de fronteira, mas também no contexto de análise de política pública. O trabalho contou com a experiência nominal dos autores, como oficiais superiores do EB que serviram na fronteira, exercendo funções de confiança em Unidades e Grandes Unidades (GU) empregadas nesse tipo de operação. Além disso, a pesquisa documental foi facilitada pelo conhecimento prévio dos autores sobre o objeto de estudo.

Dessa maneira, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a AFO II pode ser considerada como um exemplo de ação efetiva de cooperação fronteiriça no campo da segurança e defesa do Brasil? A partir deste problema, foram também levantadas outras questões de estudo, a fim de instigar se essa iniciativa governamental para a faixa de fronteira seria uma solução eficaz e permanente para a temática de segurança nacional. As ações militares realizadas durante a AFO II refletiram positivamente para a segurança e defesa na faixa de fronteira dos estados do MT, MS e PR? Quais foram as principais características e as inovações dessa operação interagências, bem como seus principais resultados? As ações continuadas da AFO II comprometeram as demais missões das FA, particularmente das tropas empregadas?

Sugere-se inicialmente, como hipótese do presente estudo, a seguinte afirmação: em que pese o impacto parcial nas demais atividades das FA inerentes a sua missão constitucional prioritária (Defesa da Pátria), a Operação AFO II contribuiu de forma significativa para a segurança e defesa nacionais brasileira, sendo considerada como um exemplo de ação efetiva de cooperação fronteiriça contra as principais ameaças transnacionais, particularmente na fronteira com o Paraguai e a Bolívia (nos estados do MT, MS e PR), pois apresentou resultados tangíveis e intangíveis para a sociedade brasileira, que ratificam essa assertiva.

O trabalho buscou limitar-se a uma análise nos níveis de decisão político e estratégico, utilizando resultados práticos obtidos pelo nível operacional e tático para quantificar e qualificar a operação. O estudo realizado teve como objetivo geral analisar as contribuições da AFO II



para a segurança e defesa nacionais; e como objetivos específicos: explicar os conceitos de segurança e defesa nacionais, destacando o papel das dinâmicas e ameaças ocorridas na faixa de fronteira brasileira, especialmente na região dos estados MT, MS e PR; estudar o emprego do EB na AFO II, destacando as ações militares realizadas, bem como os resultados alcançados; e verificar as contribuições da operação para a segurança e defesa nacionais brasileira.

Quanto à metodologia utilizada, realizou-se inicialmente uma pesquisa bibliográfica, a fim de aprofundar o referencial teórico nos temas relacionados à segurança e defesa nacionais, bem como as dinâmicas específicas da faixa de fronteira brasileira abrangida pela operação. Essa revisão teve o caráter qualitativo, utilizando técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de legislação. Além disso, buscou-se levantar as variáveis que definem um exemplo de ação ideal de cooperação fronteiriça no campo da segurança e defesa, analisando sob a perspectiva da política pública.

Em seguida, o trabalho caracterizou a AFO II na sua abordagem operacional, buscando estabelecer sua forma de implantação (níveis político e estratégico) e execução (nível operacional). Na sequência, foram apresentados os principais resultados obtidos e o que foi realizado. O presente estudo realizou, ainda, um questionário aplicado à militares e civis empregados na referida operação, que teve como finalidade o levantamento de dados para preencher lacunas de conhecimento da pesquisa documental, como os principais resultados intangíveis alcançados, a disponibilidade dos recursos financeiros aplicados na operação, o nível de integração interagências e os impactos desta operação nas demais atividades militares de preparo e emprego para as demais missões constitucionais.

Finalmente, o estudo se encerra na análise dos dados obtidos com as três variáveis teóricas levantadas, a governança, a interoperabilidade e a cooperação internacional, que estabelecem um exemplo de ação efetiva de cooperação interagências na fronteira. Por fim, o trabalho confirmou parcialmente a hipótese de estudo, quantificando e qualificando as principais contribuições da Operação Ágata Fronteira Oeste II, bem como apresentando as correlações causais entre as variáveis selecionadas e as particularidades desta iniciativa governamental, delimitada nos sete meses de atividades e na sua Área de Operações (A Op).



2 SEGURANÇA E DEFESA NAS FRONTEIRAS TERRESTRES

2.1 CONCEITOS TEÓRICOS BÁSICOS

O marco teórico deste estudo deve começar com conceitos básicos na área de segurança e defesa, que são dois dos três pilares do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Defesa (ESD). Entre eles, destacam-se os conceitos de Segurança e Defesa Nacionais, como extremamente relevantes ao presente estudo.

Segundo o glossário inserido na Estratégia Nacional de Defesa - END (Brasil, 2020, p.78), a Segurança Nacional “é a condição que permite a **preservação da soberania e da integridade territorial**, a realização dos interesses nacionais, a despeito das pressões e **ameaças de qualquer natureza**, e a **garantia aos cidadãos** do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (grifo nosso). Destaca-se os três pontos a seguir:

Inicialmente, o texto define a condição de soberania e integridade territorial, referindo-se às questões de autonomia estatal, particularmente do seu governo, que possa tomar decisões ou atuar em qualquer área do seu território delimitado pelas suas fronteiras interiores, mares ou águas jurisdicionais e espaço aéreo sobrejacente. Essa afirmação impõe missão particular às FA, que são as instituições responsáveis pela defesa desse território nacional, bem como a garantia da lei, da ordem e dos Poderes Constitucionais (Brasil, 1988).

Em segundo plano, a definição refere-se às ameaças, tipificando-as como de qualquer natureza, não somente ao inimigo estrangeiro, mas também àquelas ameaças listadas, por exemplo, na Política Nacional de Inteligência (PNI) (Brasil, 2016a), como as Organizações Criminosas (ORCRIM), terrorismo, dentre outras. Dessa forma, tanto as FA como as FS ou Auxiliares, descritas no artigo 144 da Constituição Federal (CF) de 1988, são as instituições protagonistas, como instrumentos do Poder Nacional, a fim de garantir a Segurança Nacional.

Em terceiro lugar, a definição se refere à garantia aos cidadãos, fazendo uma clara citação à necessidade de segurança pública, como também componente da Segurança Nacional. Nesse importante ramo, as FS são os principais atores estatais nessa função pública, podendo serem apoiadas pelas ações militares das FA, particularmente na faixa de fronteira interior, nos mares ou águas jurisdicionais e espaço aéreo sobrejacente (Brasil, 1999).

Para tanto, o presente trabalho define a Segurança Nacional como aquela condição que o Estado brasileiro garante a soberania e a defesa territorial, bem como a segurança da sua sociedade, livrando-os de qualquer tipo de ameaças, seja qual for sua natureza, desde que listada



na Política Nacional de Inteligência 2016, pois são aquelas que “apresentam potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional do Brasil” (ABIN, 2016). Fica claro a atuação, seja integrada ou não, das FA e das FS em prol da Segurança Nacional, atuando a primeira prioritariamente na Defesa Nacional, e a segunda exclusivamente na Segurança Pública ou da Sociedade, mas podendo ser apoiada pelas FA em casos específicos.

Quanto ao conceito Defesa Nacional, o glossário do Ministério da Defesa (Brasil, 2015) estabelece a seguinte definição: “é o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” Ou seja, os militares brasileiros são aqueles prioritariamente empregados na Defesa Nacional, que se traduz na sua principal missão e razão de existir, prioritariamente contra um inimigo estrangeiro, mas podendo também serem empregados contra as chamadas ameaças “potenciais ou manifestas”.

A faixa de fronteira brasileira é definida em lei, como “a faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional”, sendo essa porção de terra calculada em cerca de 1,4 milhão de km² (equivalente a 16,7% do território nacional). Em comprimento, a fronteira terrestre se estende por 16,9 mil km, ligando o Brasil a 10 (dez) vizinhos: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai (IBGE, 2022). A mesma legislação federal a define, como área indispensável à Segurança Nacional, impondo uma série de condições específicas quanto à sua utilização (Brasil, 1988).

Ainda sobre o conceito de fronteira, Sala (2013, p.13) a define como a região ao redor dos limites físicos do território nacional. Essa região delimitada por uma linha de fronteira costuma ser definida por tratados internacionais, após um longo trabalho interdisciplinar, como a geografia, matemática, direito internacional etc.

Em que pese a segurança da sociedade brasileira não seja a missão prioritária das FA, os militares têm atuado, especialmente na faixa de fronteira, nas denominadas ações de proteção integrada. Segundo o glossário de termos e expressões para uso no Exército (Brasil, 2018), a Proteção Integrada engloba a participação da Força Terrestre em ações na faixa de fronteira, realizando essencialmente operações interagências.

A Doutrina Militar de Defesa (DMD) (Brasil, 2007) estabelecida pelo Ministério da Defesa (MD), define o emprego das FA em atribuições subsidiárias. Cabe ressaltar que à época,



a missão de atuar na faixa de fronteira era uma atribuição particular do EB, fato jurídico que foi alterado com a segunda atualização da LC n.º 97/1999 em 2010, através da LC n.º 136, que tornou esta missão uma atribuição subsidiária geral para todas as três Forças Singulares, pois incluiu as águas interiores, o mar territorial e as ações aéreas conduzidas pela FAB.

Na DMD (Brasil, 2007, p.45), está descrito que as atribuições subsidiárias particulares (como as ações na faixa de fronteira) “constituem uma contribuição das FA para as ações governamentais em assuntos de natureza não-militar, vinculadas com sua atividade finalística, levadas a efeito por razões de economia, inexistência de capacidades constituídas no País e pela natureza estratégica das atribuições em apreço”. Assim, percebe-se a necessidade estatal de empregar os meios militares, a fim de cooperar com lacunas e incapacidades, total ou parcial, dos demais órgãos de segurança pública, de fiscalização e inteligência do país.

As operações interagências é título doutrinário tanto do MD quanto do EB em manuais específicos. O manual MD33-M-12 (Brasil, 2017) define as operações interagências como:

a interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a 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** (Brasil, 2017, p.14, grifo nosso).

O Manual de Campanha EB70- MC-10.248 (Brasil, 2020, p.37), manual similar do EB, complementa que as ações da Força Terrestre na faixa de fronteira visam a ampliar a capacidade do Estado de prover segurança e controle nessa parte do seu território, atuando no apoio aos órgãos governamentais, aos quais cabe, por destinação legal, realizar a prevenção e a repressão a ilícitos. Destaca-se ainda que a doutrina militar estabelece que esse emprego ocorre, normalmente, em caráter episódico e área definida, ou seja, por curto espaço temporal.

2.2 DINÂMICAS NA FAIXA DE FRONTEIRA E AS AMEAÇAS À SEGURANÇA NACIONAL

Segundo a PNI brasileira em vigor (ABIN, 2016), são onze as ameaças à Segurança Nacional, dentre as quais se destaca a criminalidade organizada. Na sua vertente transnacional utiliza as fronteiras terrestres como palco dos problemas de segurança interna e externa do país. Na Estratégia Nacional de Inteligência (ENI), as fronteiras terrestres brasileiras são caracterizadas como o local de atuação crescente do crime organizado, sendo assim necessária uma fiscalização adequada das fronteiras para se controlar o trânsito de pessoas e impedir o fluxo de narcóticos, armas e contrabando (ABIN, 2017, p.15).



Rodrigues (2023, p. 34-36) enumera as principais ameaças da fronteira brasileira nos estados do MT e MS, citando estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que destaca o crime organizado envolvido com o tráfico de drogas, armas e munições, o roubo de carga e de veículos, crimes ambientais, contrabando e descaminho, além de ser um refúgio de criminosos. Além disso, caracteriza esse crime organizado como transnacional, classificando-o como ameaça não estatal ilegal (Rodrigues, 2022, p. 40).

Vaz (2019, p.11) define a organização criminosa transnacional, destacando a atuação com o provimento de bens e serviços ilícitos, assim como sua infiltração em organizações governamentais ou corporativas. Essas bandas estabelecem ainda um fluxo transfronteiriço de bens, pessoas, serviços, ativos financeiros e informação. A definição não é um consenso na literatura, mas os tipos de crimes que a definem, normalmente, são de alto valor lucrativo e de risco, como os tráficos de drogas, armas, pessoas, extração e pesca ilegais, entre outros.

Essa ideia de problemas na fronteira vai ao encontro do conceito intitulado de *Frontier*, citado por Rodrigues (2022, p.35). A fronteira caracteriza-se como a região distante, pouco desenvolvida, periférica e pouca presença estatal. Nessa realidade, as Forças Armadas são constantemente empregadas contra as ameaças não estatais, como o crime organizado transnacional, que se aproveitam das vulnerabilidades locais do Estado brasileiro.

Ainda nessa direção, Medeiros Filho (2020, p.4) amplifica a discussão sobre o *Frontier* (periferias territoriais), onde há carência do controle territorial e de uma soberania efetiva. Ou seja, as ameaças existentes nas áreas que dividem os Estados nacionais independentes (*border*) provocam impactos diretos na soberania nacional pela incapacidade de o país exercer o pleno exercício das suas políticas públicas no enfrentamento das vulnerabilidades sociais.

Sobre as ameaças no arco central, Carneiro *et al* (2020, p.123-124) afirma que as organizações criminosas na região impactam à soberania nacional, pois diminui a capacidade de opções políticas disponíveis ao governante estatal, representando, por conseguinte, uma ameaça contra a existência do próprio Estado. Por sua vez, Rodrigues (2022) caracteriza toda essa região fronteira brasileira com um déficit estatal, cuja realidade é semelhante do outro lado da linha fronteira nos países vizinhos (Bolívia, Paraguai e Argentina).

Bitencourt (2023, p.94) ratifica que a América do Sul não pode ser caracterizada como uma zona de paz plena, apesar do baixo potencial de conflitos interestatais. O subcontinente se apresenta como local de organizações criminosas transnacionais, que fomentam insegurança e violência na região fronteira, estando atualmente ligadas ao narcotráfico e ao tráfico de armas.



Quanto à faixa de fronteira brasileira nos estados do PR, MT e MS, cuja extensão é de cerca de 2.697km com uma dinâmica dos ilícitos semelhante em toda extensão (Silva *et al*, 2020), Medeiros Filho (2013, p.67) a define como uma questão paradoxal sob o ponto de vista da segurança e defesa. Em que pese a baixa percepção popular sobre uma ameaça de guerra estatal, haveria um consenso de que boa parte da violência social das grandes cidades brasileiras possui relação direta com a fragilidade da segurança nas fronteiras.

Essa fragilidade estaria evidente nos principais crimes cometidos nessa região fronteiriça, sendo vários destes denominados como transnacionais, como o contrabando, descaminho, tráfico de armas e drogas e crimes ambientais (Medeiros Filho, 2013, p.67-68). Tal cenário favorece a instalação na fronteira, em ambos os lados, das organizações criminosas, que se aproveitam das limitações estatais, principalmente na segurança pública, que levam a insegurança da sociedade local e dos grandes centros urbanos do país (Rodrigues, 2023, p.28).

Outra caracterização dessas ameaças na fronteira brasileira é descrita por Alvarez e Sala (2013) e citada por Bitencourt (2023, p.94), como atividades relacionadas à economia ilegal na escala global. Essas atividades incluem redes de narcotráfico, tráfico de armas e munições, de seres humanos, contrabando e descaminho, impondo às instituições estatais dificuldades crescentes para combatê-las e debelá-las (Oliveira Junior; Silva Filho, 2014).

Além disso, essas organizações criminosas transnacionais possuem como característica principal a atuação por meio de território-rede⁴, com vasta abrangência territorial, que não se limita às fronteiras internacionais. Assim, os crimes transfronteiriços cruzam os territórios de diferentes Estados, utilizando-se dessa porosidade territorial⁵ (Bitencourt, 2023).

A fronteira com o Paraguai possui importância estratégica para a segurança nacional brasileira, pois é um elo entre a bacia do Amazonas, do Prata e o Chaco paraguaio (Brasil, 2005). O narcotráfico é o crime mais recorrente, especialmente no MS, pela enorme linha de fronteira seca (Bitencourt, 2023) e pela grande produção de maconha paraguaia, cujo destino de 80% desta é exportada para atender ao mercado consumidor brasileiro (Secco, 2021).

A enorme produção de maconha no Paraguai, considerado o maior produtor mundial, é justificada como uma alternativa econômica. Grande parte dos nacionais paraguaios ficaram desempregados, devido à mecanização da agricultura e consequente ampliação das culturas de

⁴ Território-rede se caracteriza pela mobilidade da sociedade contemporânea, influenciada pelo desenvolvimento dos sistemas de transporte e comunicações que conectam e desconectam as regiões (Braga, 2010).

⁵ Porosidade territorial é o aspecto além das características geográficas favoráveis ao fluxo de pessoas, bens e serviços, mas também como o fluxo baseado em um arcabouço institucional que legitima esse movimento, como acordos internacionais, leis e programas (Arroyo, 2014).



soja e milho, ocasionada principalmente pelos migrantes brasileiros. Esse fato resultou em um excedente de mão de obra rural, na desarticulação da agricultura familiar e no empobrecimento de parte da população local, que tem dificuldades em serviços básicos, como saúde e educação. Dessa forma, criou-se um ambiente propício para um contingente envolvido em atividades criminosas, como o tráfico de drogas e de armas (Bitencourt, 2023).

Por sua vez, a Bolívia destaca-se pela produção e tráfico da cocaína. O país é considerado um dos três maiores fornecedores mundiais dessa droga, sendo palco de organizações criminosas que utilizam o território brasileiro como rota do tráfico transnacional (Silva, 2021) e como maior mercado consumidor sul-americano, sendo também o segundo mundial (UNODC, 2020). As rotas utilizadas pelo tráfico da cocaína boliviana também passam pelo MS, entrando na maioria das vezes no estado de São Paulo com destino à capital paulista ou ao porto de Santos, de onde é exportada para Europa (Abreu, 2018).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PARA A FRONTEIRA BRASILEIRA

3.1 POLÍTICA NACIONAL DE FRONTEIRAS E O PROGRAMA DE PROTEÇÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS

Kleinschmitt (2016) afirmou que as políticas públicas desenvolvidas para a faixa de fronteira do Brasil devem prever investimentos em áreas, como educação, saúde, infraestrutura e geração de emprego e renda, não enfocando apenas ações voltadas para defesa e segurança. Isto porque o desemprego, a falta de perspectivas e a vulnerabilidade social são fatores que levam parte do contingente de jovens fronteiriços a servir de mão de obra para organizações criminosas presentes na fronteira oeste do Brasil.

Nesse sentido, o Decreto N.º 12.038, de 29 de maio de 2024, instituiu a Política Nacional de Fronteiras (PNFron) e o seu Comitê Nacional. Essa política pública de mais alto nível possui caráter integral, buscando orientar ações coordenadas do governo federal com os entes federativos e instituições privadas, algo inédito na América do Sul. Além disso, decorrente dessa PNFron se espera a formulação da Estratégia Nacional de Fronteiras (ENaFron), como próximo passo que orientará as ações dos órgãos e das entidades na fronteira, identificando seus papéis e suas responsabilidades na implementação da PNFron (Brasil, 2024f).

A segurança é um dos doze princípios e um dos quatro eixos interdependentes da PNFron, ratificando seu caráter estratégico. As ações decorrentes dessa vertente serão a



articulação e a cooperação interinstitucional, com ênfase nas áreas de justiça e segurança pública, defesa, inteligência e combate aos ilícitos transnacionais. Outro princípio da PNFRon de notória relevância é a busca da cooperação internacional. Dentre os onze objetivos da PNFRon, destacam-se: assegurar a presença do Estado nas fronteiras; contribuir para a garantia da soberania nacional, da integridade territorial e da proteção do patrimônio nacional nas fronteiras; fortalecer e aprimorar as estruturas de prevenção, de controle, de fiscalização e de repressão aos ilícitos transnacionais e delitos ambientais nas fronteiras (Brasil, 2024f).

O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) foi instituído pelo Decreto n.º 8.903, de 16 de novembro de 2016, alterado pelo Decreto n.º 11.273, de 05 de dezembro de 2022. O PPIF foi percebido como evolução do processo iniciado pelo Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) em 2011, elevando a articulação e a integração entre os ministérios e os demais órgãos da administração pública relacionados à segurança e defesa das fronteiras. O programa organizou a atuação da administração pública federal, estabelecendo diretrizes, objetivos, medidas, comitê-executivo e articulando com os estados e municípios (Brasil, 2022).

Segundo o MD (2024), a missão síntese do PPIF é restringir a ocorrência de delitos transfronteiriços e ambientais nas regiões de fronteira, incluídas suas águas interiores, e a plataforma marítima do Brasil. Esse programa tem como diretriz a atuação integrada e coordenada dos órgãos federais, estaduais e municipais para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão às infrações administrativas e penais de caráter fronteiriço e a cooperação e integração com os países vizinhos (Brasil, 2024e).

Nesse contexto, a Doutrina Militar Terrestre identifica o PPIF como o instrumento legal que determina a atuação integrada e coordenada da Força Terrestre com as demais agências de segurança pública, fiscalização e inteligência, a fim de buscar a unidade de esforços com os entes envolvidos. Além disso, ratifica a necessidade de cooperação e integração com os países vizinhos nessas ações de combate aos ilícitos transnacionais (Brasil, 2020, p.37).

O PPIF possui dois dos seus quatro objetivos estratégicos relacionados à segurança. O primeiro está relacionado a integração e articulação endógena das agências governamentais federal de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima. O segundo, de caráter exógeno, se refere a integração e articulação dessas ações com países vizinhos. Nesse sentido, o PPIF incluiu as ações de cooperação internacional, como diretriz, objetivo e medida a serem realizadas, ficando o comitê-executivo responsável por propor ao



Ministério das Relações Exteriores iniciativas de articulação e integração internacional (Brasil, 2016b).

A diretriz conjunta de cooperação internacional desse programa visa fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão aos ilícitos transfronteiriços. Essa orientação indica ser desejável que os países vizinhos, mediante coordenação bilateral, realizem operações em seus respectivos territórios simultaneamente à execução das operações brasileiras. As chamadas operações espelhadas têm por finalidade obter a máxima sinergia de esforços no combate aos ilícitos transnacionais dos dois lados da fronteira (Brasil, 2024e).

3.2 OPERAÇÃO ÁGATA (EDIÇÕES ANTERIORES)

A Operação Ágata é uma ação de iniciativa do MD, que coordena ações integradas entre as FA, os diversos Órgãos de Segurança Pública (OSP) e demais agências do Estado brasileiro contra ilícitos transfronteiriços e ambientais. Essa operação militar foi concebida em 2011, como Operação Ágata Conjunta, após o Decreto n.º 7.496, de 8 de junho, que instituiu o PEF, a fim de promover a maximização de efeitos das ações, buscando atividades sistematizadas e, principalmente, a evolução da interoperabilidade das FA (Brasil, 2024e).

A atuação das Forças Armadas, na faixa de fronteira, ocorre fundamentada na LC n.º 97/99, cujo Art.16-A a define como uma atribuição subsidiária para as três Forças. Além disso, essa normativa jurídica permite a atuação isolada dos militares ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo (Brasil, 1999). Desde então, as FA se integram com diversas agências de segurança pública, inteligência, controle aduaneiro e fiscalização, das esferas federal, estadual e municipal, em ações voltadas exclusivamente contra as ameaças transnacionais e ambientais, realizando patrulhamento, revistas de pessoas, de veículos, de aeronaves e de embarcações, e prisões em flagrante delito, sempre preservando as competências exclusivas das polícias judiciárias (Brasil, 2024e).

Em 2016, o PPIF foi instituído, sendo considerado um divisor de fases das Operações Ágata. O programa permitiu as operações singulares⁶ de forma isolada, interagindo com os Órgãos de Segurança Pública locais e outras Agências do Estado, mantendo-se, porém, com o planejamento unificado no MD (Brasil, 2024e).

De 2011 a 2023, foram realizadas 29 (vinte e nove) edições de Ágata Conjunta, coordenadas pelo MD através da Chefia de Operações Conjuntas (CHOC). Cada uma dessas,

⁶ Operação desenvolvida por apenas uma das Forças Armadas (Brasil, 2015).



contou com a ativação de um Comando Conjunto (CCj) específico, o que caracteriza as operações conjuntas⁷. Além disso, essas operações foram nominadas normalmente de acordo com a região de atuação das tropas militares, como Ágata Oeste, Ágata Sul, etc.

Segundo Figueiredo (2017, p.68-88), o primeiro ciclo das Operações Ágata Conjuntas contou com 11 (onze) edições de 2011 a 2016. Essas ações foram marcadas pelo emprego de grandes efetivos em cada uma delas, períodos planejados previamente de 10 a 15 dias, duas ou três edições por ano em regiões distintas e realizadas uma após a outra, exceção ao ano de 2016, que contou com uma única edição nas áreas da Amazônia, Oeste e Sul, simultaneamente. Além disso, as ações realizadas foram basicamente repressivas e de cunho cívico-social, as chamadas Ações Cívico-Social (ACISO) (Figueiredo, 2017, p.75).

Essas ações repressivas são chamadas de operações tipo polícia, como Posto de Bloqueio e Controle de Estradas (PBCE), Posto de Segurança Estático (PSE), patrulhamento terrestre e fluvial, revistas diversas (pessoas, veículos, embarcações, aeronaves, etc.) e interdições de pistas de pouso e/ou atracadouros clandestinos ligados às organizações criminosas. Os resultados tangíveis nessa fase foram computados pelo MD, sendo estabelecidos indicadores iniciais relacionados às ações executadas e as apreensões relevantes realizadas (figura 5 do Anexo A).

Estudos foram feitos sobre a eficácia do emprego das FA nesse contexto de combate aos crimes transfronteiriços em toda extensão da fronteira. Entre esses, destaca-se o realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2015, citado por Lemos Júnior, Silva e Santos (2023, p.99), cujas recomendações indicaram a necessidade de maior incremento na governança, na coordenação e coerência entre os ministérios da Defesa, da Justiça e da Fazenda, bem como o envolvimento do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Outro aspecto relevante foi a falta ou limitações nos trabalhos em cooperação com órgãos e/ou entidades congêneres dos países vizinhos.

O segundo ciclo das Operações Ágata é considerado de 2017 até 2023, quando foram totalizadas 18 (dezoito) edições (Brasil, 2024e). As ações passaram a ser planejadas e coordenadas trimestralmente pelo MD, buscando como premissas básicas o aumento da surpresa e do número de operações, e a redução do período de emprego (Branco, 2022, p.54).

⁷ Operações conjuntas são operações militares que envolvem o emprego coordenado de elementos de mais de uma força singular, com propósitos interdependentes ou complementares, mediante a constituição de um Comando Conjunto (Brasil, 2015).



Lemos Júnior, Silva e Santos (2023, p. 102) cita, como lição apreendida das Operações Ágata, nos anos de 2019 a 2021, o incremento da aproximação institucional entre as FA e outras agências. Esse efeito teria sido atingido com ações na área da capacitação, como o Estágio de Doutrina de Operações Conjuntas em 2019 e o adestramento interagências do mesmo ano. Esse último é considerado o embrião do atual Curso de Coordenação e Planejamento Interagências da ESD, realizado desde 2021.

Sob o novo formato, as Operações Ágata foram consideradas desde 2017 como o braço operativo do MD no PPIF, por meio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) (Brasil, 2024e). Essas edições não foram concebidas como longos operativos, pois se entendia que os ilícitos ficavam represados durante estes períodos (Alberto, 2019). O MD tabulou os dados obtidos nesse segundo ciclo de 2017 a 2022, conforme figura 6 do Anexo A.

Entretanto, Bitencourt (2023, p.101) destaca o incremento das apreensões ocorridas nas Ágata de 2017 a 2021, imputando tal aumento a eficiência das ações militares nas fronteiras do MT e MS ao Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras⁸ (SISFRON). Na Operação Ágata Oeste 2021, que abrangeu a faixa de fronteira dos estados de MT e MS, as ações das FA foram realizadas em parceria com várias agências de segurança que resultaram em apreensões significativas, como o aumento nas apreensões de drogas (maconha e cocaína) em todo estado do MS, quando comparados os números de 2017 a 2021 (Mato Grosso do Sul, 2022).

Em 2023, o MD coordenou a realização de três Ágatas Conjuntas, caracterizadas por períodos mais longos (entre 20 e 39 dias de operação). As ações apresentaram resultados expressivos, especialmente nas apreensões de maconha (cerca de 40,9 toneladas) e cocaína/pasta base de cocaína (PBC) (cerca de 8,5 toneladas). Outro dado significativo foi a quantidade de patrulhamentos aéreos, terrestres e fluviais; postos de bloqueio fluviais e nas principais rodovias; vigilância em pistas de pouso e portos; revistas em embarcações, veículos automotores, pessoas e aeronaves; execução de operações especiais e de inteligência; atividades logísticas e de comunicações; e ACISO, que totalizaram mais de 200.000 ações (Brasil, 2024e).

Ainda em 2023, foi executada a Operação Ágata Fronteira Norte, entre 6 de junho e 15 de novembro, sendo uma operação inopinada com características específicas contra crimes transfronteiriços e ambientais, já previstos na legislação, mas em apoio a ajuda humanitária

⁸ SISFRON é um dos Programas Estratégicos do Exército Brasileiro, tendo sido implantado como projeto-piloto na área das 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (Dourados/MS) entre 2013 e 2017. Atualmente, encontra-se ampliado para as áreas da 18ª Brigada de Infantaria de Pantanal (Corumbá/MS) e da 13ª Brigada de Infantaria Motorizada (Cuiabá/MT), totalizando assim sua abrangência para as fronteiras dos estados do MT e MS com a Bolívia e Paraguai (Henrique Júnior, 2024).



prestada à população indígena na Terra Indígena Yanomami (TIY). Apesar de não constar no planejamento anual, a operação foi nominada como Ágata pelas características de faixa de fronteira, mas seus resultados mais expressivos foi o número de cestas básicas lançadas aos povos originários (cerca de 140 toneladas) (Brasil, 2024e).

As quatro Ágata Conjuntas de 2023 envolveram o emprego de cerca de 9.000 militares e 424 meios das três Forças, entre embarcações, veículos e aeronaves. Como resultados mais expressivos, foram detidas 206 pessoas envolvidas nas atividades ilícitas e apreendidas cerca de 180 toneladas de drogas, minérios e outros produtos advindos de práticas ilegais, estimando-se R\$ 328 milhões em apreensões de drogas, minérios, madeira, aplicação de multas, além da destruição de infraestruturas e equipamentos voltados ao garimpo ilegal (Santos, 2023).

4 OPERAÇÃO ÁGATA FRONTEIRA OESTE II

4.1 ANTECEDENTES E DECISÕES POLÍTICA E ESTRATÉGICA

Mesmo com os resultados positivos incontestes alcançados ao longo dos anos na execução de diversas Operações Ágata e outras iniciativas para mitigar a vulnerabilidade da faixa de fronteira do Brasil no que se refere à segurança e defesa, as apreensões realizadas não foram suficientes para desarticular as organizações criminosas, se mantendo o aumento das ocorrências de atividades ilícitas no país ligadas ao controle das fronteiras (Bitencourt, 2023).

Diante do fortalecimento do tráfico internacional de entorpecentes e de armamento, o governo federal identificou a necessidade de máxima conjugação das forças públicas para repressão de tais delitos, a fim de mitigar a violência gerada no território brasileiro patrocinada pelas organizações criminosas. Nesse cenário, o Presidente da República assinou o Decreto n.º 11.765, de 1º de novembro de 2023, que autorizou o emprego das Forças Armadas na GLO em portos e aeroportos, no período de 06 de novembro de 2023 até 03 de maio de 2024, assim como determinou ao EB e a FAB, que fortalecesse as ações preventivas e repressivas contra os delitos na faixa de fronteira dos estados MT, MS e PR. Ao final do período inicialmente estabelecido, as ações foram prorrogadas por 30 dias por meio do Decreto n.º 12.013, de 3 de maio de 2024 (Brasil, 2024d).

Além dessas três operações paralelas acima citadas, foi determinado que os ministérios da Defesa (MD) e da Justiça e Segurança Pública (MJSP) apresentassem um plano conjunto de



modernização tecnológica, a fim de ampliar a eficiência da atuação das FA e FS, em portos, aeroportos e fronteiras, respeitadas as respectivas competências (Brasil, 2023a).

Segundo o discurso proferido pelo Presidente Lula ao anunciar o supracitado decreto, o ato criava uma operação integrada de combate ao crime organizado. Além disso, a motivação do ato foi devido ao aumento diário da violência presenciada no país, fazendo com que o governo federal participasse ativamente, com todo seu potencial, na ajuda aos governos estaduais a se livrar do crime organizado, do tráfico de drogas e de armas (Lula..., 2023).

Assim, o nível de decisão político, no contexto da AFO II, foi marcado pela formulação do citado decreto, assinado conjuntamente pelos ministros da Defesa e da Justiça e Segurança Pública. Além dos citados ministérios, o decreto estabeleceu ações para as FA, a Polícia Federal (PF), a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e a Polícia Penal Federal (PPF), bem como para a Casa Civil da Presidência da República (CC/PR).

Outros aspectos definidos foram a delimitação do espaço e do tempo que o referido esforço estaria em vigor. Inicialmente, o prazo definido foram seis meses, mas foi prorrogado por mais um mês, encerrando oficialmente em 4 de junho de 2024. No contexto da GLO, foram definidos os aeroportos e os portos, bem como as áreas marítimas ao redor deste último, a cargo também da MB. Na questão das fronteiras, foi definida a faixa de fronteira dos estados do MT, MS e PR, delimitando assim a A Op da operação estudada (Brasil, 2023a).

Por fim, destaca-se que coube ainda ao nível político estabelecer a finalidade do emprego, bem como a forma como esse ocorreria, tanto para as ações de GLO como na faixa de fronteira. As ações preventivas e repressivas teriam o propósito de combater o tráfico de drogas e de armas, bem como outras atividades ilícitas, agindo assim na origem e na entrada do território nacional (as fronteiras terrestres com os países produtores) e também nas infraestruturas utilizadas para a exportação e saída dos produtos ilegais. Além disso, tais ações deveriam ocorrer de forma coordenada entre as FA (MD) e as FS (MJSP).

No nível estratégico, o MD emitiu uma diretriz ministerial decorrente do decreto acima citado. Entretanto, tal documento setorial particularizou apenas o emprego das FA para as ações de GLO nos portos e aeroportos. Para tal, determinou o estabelecimento de um Comando Operacional Singular para a MB e outro para a FAB, a fim de atuarem respectivamente em suas A Op nessas infraestruturas (Brasil, 2023c).

Por sua vez, o EMCFA havia emitido em 15 de maio de 2023 instruções para as ações militares na Operação Ágata 2023, fosse essa planejada ou inopinada, como foi o caso deste



estudo de caso. Esse documento estratégico estabeleceu a concepção do planejamento, detalhando as operações planejadas para aquele ano, bem como suas A Op. Além disso, caracterizou as ações decorrentes das Operações Ágatas como preferencialmente conjuntas e de caráter interagências, devendo estar assim em consonância com o PPIF (Brasil, 2023e).

Ainda nesse documento, foi ressaltado que a execução deveria buscar o princípio da surpresa e a efetividade das ações, pois os resultados seriam comprovados pelas apreensões de ilícitos, principalmente os relacionados ao tráfico de drogas e de armas (Brasil, 2023e).

Coube na sequência ao Comando de Operações Terrestres⁹ (COTER) emitir a Diretriz de Planejamento Operacional Militar (DPOM) n.º 3/23, de 26 de outubro de 2023. A finalidade desse documento era designar o Comando Militar do Oeste (CMO) como o Comando Operacional responsável pela missão, caracterizada como uma operação singular, orientando seu planejamento, que deveria estar alinhado com o PPIF e as instruções do MD sobre as Operações Ágata 2023 (Brasil, 2023f).

A referida DPOM estabeleceu ainda algumas premissas para as ações da tropa, como o respaldo jurídico. A operação ocorreria em situação de normalidade institucional, amparada no Art 16-A, da LC 97/1999, sendo considerada uma atribuição subsidiária e não estando amparada na GLO. Dessa forma, tal fato não substituiu as atribuições constitucionais dos OSP locais, valorizando assim a integração com as demais agências envolvidas (Brasil, 2023f).

Outra premissa foi a utilização das estratégias da presença e dissuasão no emprego da tropa. Para tal, seria utilizado o princípio da massa¹⁰, ou seja, o poderio bélico das frações empregadas levaria a solução de eventuais crises de forma pacífica. Caso o confronto fosse inevitável, os limites legais e os valores do EB deveriam ser preservados (Brasil, 2023f).

Na sequência do planejamento, o CMO emitiu seu plano operacional, deflagrando assim a AFO II em 06 de novembro de 2023. Esse plano corresponde a emissão das ordens do nível operacional ao nível tático e não será analisado por estar fora da delimitação do tema.

Entretanto, cabe ressaltar que os meios militares mobilizados foram essencialmente do EB, o que conforme sua doutrina militar terrestre em vigor, caracterizou essa ação militar como uma Operação de Coordenação e Cooperação de Agências¹¹ (OCCA). A operação pode ainda

⁹ Órgão de Direção Operacional do EB.

¹⁰ Princípio da massa: princípio de guerra que compreende a aplicação de forças superiores às do inimigo, em termos de quantidade, qualidade e eficiência, em um ponto decisivo, no tempo devido, com capacidade para sustentar esse esforço, enquanto necessário (Brasil, 2018).

¹¹ Operações executadas por elementos do EB em apoio aos órgãos ou instituições (governamentais ou não, militares ou civis, públicos ou privados, nacionais ou internacionais), definidos genericamente como agências. Destinam-



ser denominada como interações¹², pois contou com participação de diferentes Órgãos de Segurança Pública e de Fiscalização (OSPF) federais, estaduais e municipais.

4.2 EXECUÇÃO

A área de operação definida para a AFO II totalizou cerca de 309.487 km², correspondente à faixa de fronteira nos estados PR, MS e MT e aproximadamente 22% desta porção nacional, conforme ilustrado na figura 3 do apêndice C. Essa OCCA teve sua coordenação centralizada realizada pelo Centro de Coordenação de Operações (CCOp) do CMO, localizado em Campo Grande/MS, que funcionou como o Estado-Maior operacional, bem como teve suas instalações destinadas para reuniões e coordenações sobre as ações de toda A Op (Brasil, 2023f).

O COTER adjudicou para a AFO II as Grandes Unidades do próprio CMO, cito a 13^a Brigada de Infantaria Motorizada (Cuiabá/MT), a 18^a Brigada de Infantaria do Pantanal (Corumbá/MS) e a 4^a Brigada de Cavalaria Mecanizada (Dourados/MS). Além dessas, a 15^a Brigada de Infantaria Mecanizada (Cascavel/PR), subordinada à 5^a Divisão de Exército e ao Comando Militar do Sul (CMS), também foi selecionada para atuar em sua respectiva área de responsabilidade (Brasil, 2023f). Somente por parte do EB, chegou a ser empregado um efetivo de cerca de 2.000 militares por dia durante as ações militares.

Segundo o relatório final do CMO (Brasil, 2024g), a AFO II contou com a participação de outras 17 agências de níveis federal e estadual, que mantiveram suas atribuições legais. As agências envolvidas foram: o MJSP, Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), Polícia Federal (PF), Receita Federal (RF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), secretarias estaduais de Segurança Pública, Polícias Cíveis e Militares, Departamento de Operações na Fronteira (DOF)/MS, Grupo Especial de Fronteira (GEFRON)/MT, assim como os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFron) dos estados do MT, MS e PR (Brasil, 2024g).

se a conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum. Buscam evitar a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções, levando os envolvidos a atuarem com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (Brasil, 2018).

¹² Interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (Brasil, 2015).



O principal objetivo definido para a operação foi combater os crimes transfronteiriços para proteger e promover a segurança, principalmente a extratos populacionais residentes nas localidades onde as tropas foram empregadas. Para tal, o Comando Operacional Oeste intensificou as ações nos Posto de Bloqueio e Controle de Estradas (PBCE) e Fluvial (PBC Flu), os patrulhamentos mecanizado, aéreo e motorizado (Brasil, 2024h).

O relatório descreveu ainda as ações realizadas pelo efetivo militar empregado, bem como a quantidade realizada. Foram elas: inspeções de embarcações (158), notificações de embarcações (228), vistorias de motos (26.117), vistorias de veículos leves (136.168), vistorias de caminhões (15.741), vistorias de ônibus e vans (13.707), revistas de pedestres e bicicletas (44.242), inspeções da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) (292), inspeções de outras agências (2), patrulhas terrestres (2.192), patrulhas navais e fluviais (294), patrulhas e reconhecimento aéreos (259), reconhecimento de fronteira (315), PBCE (3.851), PBC Flu (406), monitoramento de áreas (194), Auto de Prisão em Flagrante Delito (APFD) (136) e uma Operação de Busca e Apreensão (OBA) em apoio aos OSP (Brasil, 2024g).

Outro aspecto a se destacar na execução foi a realização de duas operações espelhadas por parte das tropas militares paraguaias do Comando de Operações de Defesa Interna (CODI), denominadas Operação Basalto I e II. Em duas oportunidades, a primeira no período de 29 de janeiro a 9 de fevereiro de 2024 e a segunda de 28 de abril a 3 de maio de 2024, houve a intensificação das atividades de fiscalização e controle em ambos os lados da fronteira entre Brasil e Paraguai (Brasil, 2024b).

4.3 RESULTADOS ALCANÇADOS PELA OPERAÇÃO

O Comando Operacional Oeste apresentou na reunião de coordenação final, no dia 6 de junho de 2024, os principais resultados que podem ser sintetizados no valor estimado de prejuízo ao crime organizado. O total de quase R\$ 408 milhões foi contabilizado pelas apreensões de drogas, cigarros contrabandeados, armas, descaminho, veículos, embarcações e materiais utilizados em crimes na faixa de fronteira, considerando apenas as apreensões realizadas pela tropa do EB. Ao se computar todas as apreensões de drogas durante a AFO II de todas as agências envolvidas, o valor estimado de prejuízo às ORCRIM ultrapassa R\$ 1,37 bilhão, equivalentes às mais de 407 toneladas apreendidas (Brasil, 2024i).

Outro resultado significativo expresso na apresentação do Chefe do CCOp/CMO foi a relação entre o custo da operação e o prejuízo causado. Segundo Brasil (2024i), a Operação



teve alocado o montante de R\$ 19,1 milhões, ou seja, para cada real investido na AFO II houve o retorno de mais de R\$ 21 em relação ao prejuízo do crime organizado transnacional.

Foi quantificada ainda as apreensões nos estados vizinhos à A Op, a fim de verificar se houve mudança na dinâmica do tráfico com a Operação. Os estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, de Rondônia e do Amazonas, no período da AFO II, registraram recordes de apreensão de entorpecentes (Brasil, 2024i). Destaca-se a maior apreensão de cocaína no Amazonas já registrada até então, quando em maio de 2024 foram apreendidas mais de 2 toneladas (Queiroz, 2024). Tal fato denota que, provavelmente, as organizações criminosas utilizaram rotas alternativas para o tráfico internacional de drogas, em virtude do recrudescimento das ações fiscalizatórias no arco central do Brasil.

Quanto aos resultados intangíveis da operação, destacam-se duas perspectivas em especial: a primeira das autoridades civis e militares brasileiras e a segunda da população fronteiriça em geral. O Chefe do CCOp/CMO ressaltou que “todas as instituições que participaram dessa Operação saíram mais fortalecidas. Além da percepção de maior segurança por parte da população, os resultados são um desestímulo ao crime, pela maior repressão e apreensão de mercadorias contrabandeadas” (Brasil, 2024c). O CCOp/CMO citou ainda como outros resultados intangíveis a ampliação da integração entre as agências, o desenvolvimento de capacidades e o incremento da cooperação internacional (Brasil, 2024i).

Ainda, o Secretário de Justiça e Segurança Pública do MS corroborou que além dos “resultados tangíveis da integração das forças de segurança pública nacionais e internacionais, os resultados intangíveis são altamente percebidos pela população, como a sensação de segurança, reforçada nos períodos de atividade da Operação Ágata” (Brasil, 2024c).

Essa mencionada sensação de segurança foi medida por duas pesquisas de opinião realizadas pelo próprio comando da operação, durante o período de execução da mesma. Na primeira pesquisa, realizada nos meses de dezembro de 2023 e janeiro de 2024, com 690 participantes, os resultados corroboram a percepção de aumento da sensação de segurança pela grande maioria (75% a 82,9%) da população onde ocorreram as ações (Brasil, 2024i).

Na segunda pesquisa, 1.400 pessoas foram entrevistadas, abrangendo a área de atuação nos estados de MT, MS e PR. Dentre os dados apurados, ficou constatado que 95% veem de forma positiva a integração das FA com as agências de segurança. Paralelamente, 83% da população percebeu um aumento da sensação de segurança nessas regiões, enquanto 94,9%



consideram as atividades de combate aos crimes transnacionais e ambientais realizadas no âmbito da AFO II extremamente positivas (Brasil, 2024h).

A excelente integração interagência pode ser exemplificada pela ligação entre o CMO e o DOF¹³, órgão diretamente ligado à Secretaria de Justiça e Segurança Pública do MS. Em seu site oficial na internet, o DOF publicou mais de 70 páginas de notícias, no período de 13 de novembro de 2023 a 07 de junho de 2024, totalizando 352 matérias sobre as apreensões resultantes de crimes transnacionais durante essa operação interagência (Mato Grosso do Sul, 2024).

O incremento da cooperação internacional ficou caracterizado pelos resultados das operações espelhadas, particularmente entre Brasil e Paraguai, no contexto da AFO II. As forças de segurança e defesa do Paraguai implementaram as já citadas Operações Basalto I e II, que contou com a participação de órgãos, como o Ministério Público, o CODI, a Polícia Nacional, a Direção Nacional de Ingressos Tributários e Aduanas, a Direção Nacional de Material Bélico (DIMABEL) e a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD). Esses efetivos executaram tarefas exclusivamente em território nacional paraguaio de maneira coordenada com o EB, compartilhando dados de inteligência (Paraguai, 2024a).

No Paraguai, a Operação Basalto I foi planejada e realizada pelo CODI, composto exclusivamente por militares paraguaios, e também teve características interagências. Ao todo, foram empregados cerca de 1.950 militares e civis na Operação Basalto I. Para que as operações simultâneas fossem possíveis, reuniões de coordenação foram realizadas entre militares do EB e do CODI (Brasil, 2024h). O balanço final dessa operação teve como principais resultados a apreensão de mais de 100 armas de fogo, mais de 630 toneladas de maconha e 33 campos de narcotráfico destruídos, totalizando um golpe de US\$ 18.975.000 para as organizações criminosas dedicadas ao tráfico de drogas no Paraguai (Manzo, 2024).

Já na Operação Basalto II, os paraguaios atuaram nos departamentos fronteiriços com Brasil de Alto Paraguay, Concepción, Amambay, Canindeyú e Alto Paraná. Como resultados principais destacam-se a destruição de 137 acampamentos destinados ao cultivo de maconha, totalizando 157 hectares, além das mais de 412 toneladas de *marihuana* pronta para o comércio. Um prejuízo às ORCRIM estimado em mais de US\$ 26,5 milhões (Paraguai, 2024b).

¹³ O Departamento de Operações de Fronteira (DOF) está sediado no Município de Dourados, e compete ao DOF, dentre outras atribuições, manter o policiamento ostensivo, preventivo e itinerante em toda a área legal de fronteira de Mato Grosso do Sul, com as Repúblicas do Paraguai e da Bolívia para prevenir os crimes peculiares da região (Mato Grosso do Sul, 2009).



4.4 RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO APLICADO

A fim de complementar os conhecimentos obtidos na pesquisa bibliográfica, o estudo aplicou um questionário a militares e civis que participaram efetivamente da AFO II. A maioria da amostra foram oficiais do EB (73%) em função de comando ou assessoramento de estado-maior nos níveis operacional e tático, mas houve quantidade de respostas significativas (27%) de 10 das 17 agências participantes. O questionário obteve respostas de participantes de todas as subáreas de atuação em que a operação foi dividida, desde a divisa do MT com Rondônia (fronteira com Bolívia) até a divisa de Santa Catarina com o PR (fronteira com a Argentina).

A primeira pergunta teve como foco a percepção sobre o nível de integração das agências envolvidas na operação. Nesse quesito, 90% das respostas afirmaram que o grau foi muito bom ou bom, ou seja, a integração caracterizou-se pela realização de reuniões de coordenação, compartilhamento de experiências operacionais, realização de ações conjuntas e troca de informações/dados de inteligência, que resultaram em diversas apreensões efetivas.

Nesse mesmo tema, as respostas abertas indicaram que, nos níveis operacional e tático, a integração entre as agências foi altamente eficaz, resultando em operações bem-sucedidas e aumento da confiança mútua. No entanto, a coordenação no nível político foi menos evidente e com desafios, como regionalização, isolamento e dependência de perfis pessoais das autoridades. Ficou marcante que a continuidade das operações e o esforço constante de integração foram fundamentais para os resultados positivos alcançados.

Por meio do questionário aplicado, buscou-se verificar se os recursos financeiros alocados para o emprego das tropas do EB na operação foram suficientes para as ações planejadas. Na opinião da metade dos militares que responderam ao questionário, o recurso foi insuficiente parcialmente ou na totalidade para custear as ações necessárias durante todo período de execução da Operação. Foi identificado ainda que o início da operação ocorreu sem que o repasse do recurso financeiro previsto tivesse sido executado.

O questionário identificou também a opinião dos entrevistados quanto aos principais resultados intangíveis alcançados durante a execução da Operação. O aumento da percepção de segurança pela população fronteiriça na área de operações foi a resposta de 75% dos questionados, configurando o resultado intangível de maior percepção do questionário. A integração entre as agências envolvidas foi observada por 70% e a presença ampliada do Estado brasileiro em áreas vulneráveis (como terras indígenas, distritos, assentamentos e locais isolados) por 61,7% dos entrevistados.



Nesse quesito, as respostas abertas indicaram que a AFO II teve resultados efetivos positivos, como a restauração da confiança, a percepção pública positiva e a melhoria da imagem das FA. A operação também proporcionou oportunidades valiosas para a troca de experiências e o aprofundamento das relações entre as agências, contribuindo para a evolução da expertise e a interoperabilidade interagências.

No entanto, foi pontuada, como oportunidade de melhoria, uma falta de entendimento que todo esforço colabora para um único resultado nessas operações na fronteira. Segundo um dos questionados, sua percepção é de que os resultados obtidos na AFO II e outras operações de iniciativa dos OSP na mesma região, sejam muito diferentes justamente por essa falha na unidade de esforços entre operações de agências diferentes.

Por conta do longo período de execução da operação, o questionário buscou coletar a percepção dos militares participantes quanto aos impactos ocorridos na execução das demais missões das FA, em particular do EB. As respostas indicaram que cerca de 70% dos militares concordam totalmente ou parcialmente que o emprego contínuo da tropa na AFO II comprometeu as demais missões de preparo da Grande Unidade/Unidade para a Defesa da Pátria, Garantia da Lei e da Ordem e/ou Garantia dos Poderes Constitucionais.

Nesse tema, as respostas abertas indicaram que a duração da AFO II impactou a execução das demais missões. Aspectos, como o prejuízo ao calendário de atividades de preparo da tropa (adestramento) e a redução geral dos esforços das Unidades com as atividades relacionadas à instrução, particularmente destinadas ao efetivo variável, foram os mais relevantes. Outros pontos negativos levantados foram: o desgaste da tropa e do material, sendo notada a falta inicial de recursos para manutenção dos meios utilizados; e os desafios nas ações interagências planejadas, que não foram executadas por limitações orçamentárias.

Entretanto, a continuidade teve reflexos positivos significativos, como o aumento da presença do Estado, melhoria na integração interagências, expressivos resultados nas apreensões de ilícitos, aperfeiçoamento das Técnicas, Táticas e Procedimentos (TTP), aumento da moral e motivação da tropa empregada, principalmente perante a sociedade local, o impacto/prejuízo financeiro ao crime organizado e a troca de experiências entre o EB e as outras inúmeras agências, especialmente as FS (federal e estadual).



5 DISCUSSÃO

O presente capítulo pretende discutir em que medida a AFO II pode ser considerada como exemplo de ação efetiva de cooperação fronteiriça no campo da segurança e defesa nacionais brasileira, confrontando os resultados obtidos com a literatura utilizada. Ao longo do estudo, foram identificadas variáveis que caracterizam a atuação do Estado nesse tipo de ação, que serão analisadas sob três perspectivas distintas: a governança, a interoperabilidade e a cooperação internacional, de acordo com os dados levantados.

5.1 GOVERNANÇA

O primeiro aspecto identificado é a governança, cujo conceito utilizado será o citado por Gonçalves (2005, p.3). Nessa definição, a governança se caracteriza como o *modus operandi* das políticas governamentais, incluindo os aspectos gerenciais e administrativos do Estado, padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais, que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico, incluindo aí, além do sistema político-institucional, a sociedade como um todo.

Ao longo do trabalho, percebe-se que a governança ocorrida nos eventos que originaram a AFO II foi liderada de fato pelo mais alto nível do poder executivo federal, a Presidência da República. A edição do decreto presidencial foi fundamental para iniciar uma sequência de ações interministerial e setorial. No nível político, foi evidente a definição de variáveis, como os atores políticos (MD e MJSP), a missão (combate ao crime organizado), o tempo de duração da ação (sete meses no total), as áreas de atuação (fronteiras, portos e aeroportos) e a forma de atuação, caracterizada pela coordenação das FS com as FA, que estariam amparadas juridicamente pela atribuição subsidiária da fronteira ou pela GLO, neste caso pela MB e FAB.

Fato que chamou atenção foi o decreto não ter sido assinado pelo GSI/PR. Uma das suas competências atuais é justamente assistir diretamente o Presidente da República nos assuntos relacionados à segurança¹⁴, especialmente nas fronteiras. O gabinete poderia ter sido o articulador interministerial, bem como o coordenador dessa crise nacional, como está previsto, por exemplo, no próprio PPIF e mais recentemente na PNFRon (Brasil, 2023b).

¹⁴ Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente quanto a assuntos militares e de segurança. Dentre esses, destaca-se a proteção integrada de fronteiras e os assuntos de interesse estratégico para o Estado, no que se refere às questões com potencial de risco à estabilidade institucional e ao gerenciamento de crises (Brasil, 2023b).



Ainda nesse aspecto, foi notada também a ausência do Ministério das Relações Exteriores (MRE) no processo de governança. O MRE deveria ter sido acionado, senão de imediato, mas na sequência das ações, a fim de promover as tratativas bilaterais com os países vizinhos da área fronteiriça de atuação. O estudo de caso revelou que a iniciativa única de cooperação internacional, ocorrida com o Paraguai, foi tornada possível pela relação construída entre os militares brasileiros e paraguaios, particularmente entre o EB e o CODI.

Quanto a missão a ser cumprida, bem como sua finalidade, pode-se afirmar que tanto o nível político, quanto o estratégico, estabeleceram bem seus objetivos e ações. A ressalva fica para o estabelecimento do estado final desejado, particularmente no mais alto nível, que foi uma incógnita para se medir ao final, se a missão teve seu propósito atingido.

No aspecto temporal, definido pelo nível político e estratégico, pode-se afirmar que, baseado na opinião dos militares envolvidos na AFO II, que a continuidade das ações táticas por sete meses, impactaram as demais missões constitucionais do EB. Os dados coletados se referem principalmente ao preparo para a Defesa da Pátria, cujo ano de instrução se inicia normalmente em março e se prolonga até outubro, coincidindo assim com pelo menos os últimos três meses da AFO II. Além disso, o longo período operativo ocasionou também danos aos meios empregados, como as viaturas e equipamentos, bem como o desgaste do pessoal pelas ações diurnas na faixa de fronteira.

Sob o ponto de vista da articulação institucional, ficou evidente que o êxito dos resultados da AFO II ocorreu devido ao grande estágio de integração nos níveis operacional e tático. A presença física de mais de quinze agências no Comando Operacional Oeste, bem como as inúmeras ações compartilhadas, seja nas informações ou até mesmo em atividades no terreno, evidenciaram isso. Além disso, o questionário aplicado apontou diversos argumentos, ratificando o aumento da confiança, harmonia e esforço de integração entre as FA e os OSPF das três esferas envolvidas: federal, estadual e municipal.

As figuras 1 e 2 do apêndice C ilustram os esforços demandados pelo nível político federal na luta contra o crime organizado transnacional, uma das grandes ameaças à Segurança Nacional, bem como os principais aspectos do planejamento estratégico da AFO II. Esse esforço interministerial, exclusivo nos campos da segurança e defesa, definiu o quê fazer, cabendo ao nível estratégico elaborar as estratégias e definir o como fazê-lo.

Quanto ao aspecto econômico, ficou evidente que os recursos financeiros para as ações militares devem ser de Ação Orçamentária (AO) específica e de destaque, como no caso das



Ágatas planejadas pelo MD (AO 20X7). Os dados levantados apontaram para uma demora na descentralização desse aporte, sendo causa de restrição das ações planejadas nos meses iniciais. Além disso, o valor empregado foi bem menor que o aplicado nas três edições planejadas das Ágata Conjuntas em 2023, que somaram menos de 40% de dias no terreno da AFO II.

5.2 INTEROPERABILIDADE

Inicialmente, cabe ressaltar que a AFO II foi caracterizada como uma operação singular do EB, conforme determinação do próprio MD e registrada no seu Relatório de Gestão 2023. Tal decisão se deu, provavelmente, pelo fato da MB e da FAB estarem envolvidas com seus Comandos Operacionais também singulares nas operações de GLO dos portos e aeroportos, respectivamente. Entende-se que um Comando Conjunto ativado para a AFO II potencializaria as ações, seja pelas capacidades militares naval e aérea, bem como teria sido uma nova oportunidade de se exercitar o *jointness*¹⁵ por um longo período.

Sob o ponto de vista da interoperabilidade interagências¹⁶, verificou-se que a AFO II foi coroada de êxito. O EB buscou a unidade de coordenação, por meio do CCOp/CMO em Campo Grande/MS, mas essa articulação caracterizou-se pela descentralização da execução como modelo. As GU empregadas na faixa de fronteira, localizadas em Cuiabá/MT, Corumbá/MS, Dourados/MS e Cascavel/PR, serviram como polos regionais interagências, permitindo uma atuação integrada, coordenada, harmônica e complementar para o cumprimento das missões.

Levando em consideração os números alcançados, as apreensões de drogas (maconha, cocaína, PBC, skunk e crack) por todas as agências envolvidas durante a operação somaram 407,76 toneladas (Brasil, 2024i). Quando comparado ao somatório das apreensões de drogas de todas as 29 (vinte e nove) edições anteriores da Ágata no país, cerca de 250 toneladas, evidencia a grande efetividade da integração interagências na AFO II (Brasil, 2024e).

5.3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

No aspecto da cooperação internacional, variável de uma cooperação fronteiriça efetiva, citada como um dos princípios da PNFRon, pode-se afirmar que a AFO II foi pioneira. As operações espelhadas promovidas pelas Forças paraguaias, cito as Op Basalto I e II 2024,

¹⁵ Utilização conjunta: um conjunto de medidas que levam à atuação estruturada das Forças Singulares, levando-se em conta os fatores operacional, organizacional, educacional e doutrinário (Figueiredo; Cazumba; Melo, 2024).

¹⁶ Capacidade de os sistemas (informatizados ou não) das forças intercambiarem serviços ou informações com sistemas de outras agências, sem o comprometimento de suas funcionalidades (Brasil, 2020).



potencializaram os resultados na segurança fronteiriça através da gestão compartilhada de dados, impactando exponencialmente o crime organizado ao impor prejuízos ainda maiores relacionados às perdas de áreas de cultivo de *marihuana* e de drogas já prontas para o transporte.

Seguramente, essa iniciativa militar bilateral se repetirá em outras oportunidades desta natureza e deveria ser estendida a países, como Bolívia, Peru e Colômbia, devido às características como produtores e origem das drogas que transitam pelo Brasil. A AFO II contou com intercâmbio de militares paraguaios e reuniões de coordenação em solo brasileiro, maximizando a eficácia das ações repressivas. Nesse sentido, oficiais de ligação seriam importantes para compartilhar dados e conhecimentos, bem como para participarem ativamente ao longo desses operativos, influenciando no planejamento e execução das ações militares.

5.4 SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES DA AFO II

O quadro, a seguir, representa resumidamente os achados do estudo acerca das contribuições da AFO II, como exemplo de ação efetiva de cooperação fronteiriça no eixo da segurança. Há que se destacar que, esse exemplo se refere ao emprego integrado das FA e FS brasileiras contra ameaça potencial à Segurança Nacional, particularmente o crime organizado transnacional, identificado na fronteira brasileira com a Bolívia e o Paraguai, países reconhecidos como grandes produtores de drogas e local de homizio das ORCRIM.

Além disso, levou-se em consideração as políticas públicas federais em vigor, cito a PNFRon e o PPIF, que se complementam, a fim de estabelecer as variáveis de referência, cito a Governança, a Interoperabilidade e a Cooperação Internacional. Essas normativas federais estão em aperfeiçoamento, faltando a ENaFRon como documento de orientação política de como realizar tais ações de integração completa dos instrumentos de poder estatal. Além disso, a discussão dos achados no presente estudo concebe à AFO II iniciativas marcantes nas esferas política, estratégica e operacional, que devem servir de aperfeiçoamento para as futuras políticas-pública, bem como as próximas Operações Ágata do MD.



Quadro 1 - Síntese da análise das contribuições da AFO II

Variável	Achados positivos (êxito)	Achados negativos
Governança	- Liderança pelo mais alto nível do poder executivo federal, iniciando ações interministeriais.	- Ausência do GSI/PR na assinatura do decreto, apesar de sua competência em segurança nas fronteiras.
	- Definição clara de atores, missão, tempo de duração e áreas de atuação .	- Ausência do Ministério das Relações Exteriores no processo de governança, limitando tratativas bilaterais.
	- Participação efetiva de todas as agências possíveis no Comando Operacional Oeste, proporcionando uma coordenação eficaz entre as Forças de Segurança (FS) e as Forças Armadas (FA).	- Falta de clareza no Estado Final Desejado (EFD) das operações, dificultando a avaliação da mesma.
	- Assinatura do decreto presidencial , estabelecendo as ações interministeriais e intraministeriais.	- Impacto na preparação das missões constitucionais , como a Defesa da Pátria, devido à duração prolongada.
	- Elevada integração no nível tático entre agências, aumentando confiança e harmonia.	- Demora na liberação dos recursos financeiros ao EB, bem como valor aquém das necessidades operacionais.
	- Alinhamento do planejamento político-estratégico com o operacional.	
Interoperabilidade	- Interoperabilidade interagências eficaz através da unidade de coordenação exercida pelo CCOp/CMO.	- Decisão de não ativar um Comando Conjunto limitou o potencial de <i>jointness</i> .
	- Atuação integrada, coordenada, harmônica e complementar nas Grandes Unidades, caracterizadas como polos regionais interagências , resultando em números significativos de apreensões.	- Limitação nas capacidades militares naval e aérea.
Cooperação Internacional	- Pioneirismo nas operações espelhadas com o Paraguai, que potencializaram resultados na segurança fronteiriça.	- Limitação da cooperação internacional apenas ao Paraguai, sem extensão a outros países produtores de drogas, como Bolívia, Peru e Colômbia.



Variável	Achados positivos (êxito)	Achados negativos
	- Intercâmbio de militares paraguaios, como observadores nos polos regionais interagências.	- Falta de oficiais de ligação dos países vizinhos para compartilhar dados e participar ativamente no planejamento e execução das ações militares.
	- Reuniões de Coordenação Bilateral Militar com o CODI (PY) em solo brasileiro, maximizando eficácia das ações repressivas.	
	- Gestão compartilhada de dados que impactou o crime organizado.	

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A faixa de fronteira brasileira é uma porção territorial com dinâmicas complexas e marcada pela carência estatal. Essas características, aliadas a fragilidade dos países vizinhos em seus *borders*, impõem desafios constantes relacionados não somente a segurança e defesa na faixa de fronteira, mas também graves impactos ao restante do território nacional.

As ameaças na fronteira oeste brasileira possuem características não-estatais, securitárias, de caráter transnacional, baseadas na economia-ilegal, que impactam a soberania nacional, pois limitam as ações estatais muito além da faixa de fronteira. O fluxo nessa área se caracteriza pela alta permeabilidade, fruto da larga extensão e ausência de obstáculo natural em grande parte da linha fronteira, bem como pelo fato de nossos vizinhos serem grandes produtores de drogas ilícitas, como cocaína e maconha, e serem áreas de homizio para as ORCRIM.

O Brasil tem evoluído na construção de políticas públicas destinadas à faixa de fronteira, estendendo para além da questão securitária. A PNFRon é um exemplo de atuação integral do Estado e deve possuir em breve uma estratégia nacional, que indicará as formas de coordenar e maximizar esse esforço governamental nas três esferas, federal, estadual e municipal, mitigando assim as vulnerabilidades fronteiriças exploradas pelas ORCRIM nesta área do país.

A atuação do crime organizado transnacional na faixa de fronteira tem levado ao aumento do emprego das FA, nas ações securitárias. Desde 2011, o MD planeja e controla as Operações Ágata Conjuntas, seguindo inicialmente as orientações do PEF, como orientação do nível político. A partir de 2017, essas operações interagências foram aperfeiçoadas com o PPIF



e chegou ao auge em 2023 com a realização da AFO II, trazendo inovações e melhorias nas ações militares com grandes resultados tangíveis e intangíveis.

Na AFO II, ficou clara uma governança política de mais alto nível, que aliou ações fronteiriças com operações de GLO (portos e aeroportos) no RJ e SP, demonstrando uma ação articulada entre FA e FS, da entrada dos ilícitos pelas fronteiras até os locais de saída do país.

No presente estudo de caso, a AFO II deixou evidente a coordenação e a integração de esforços nos diferentes níveis de decisão governamental. No nível estratégico, os ministérios da Defesa e da Justiça e Segurança Pública conduziram suas ações setoriais, através do EB e das FS federais, respectivamente, articulando as medidas a serem tomadas com as demais agências federais, estaduais e municipais, caracterizando a interoperabilidade interagências.

A cooperação internacional com os países vizinhos foi estabelecida parcialmente, por meio da realização de operações espelhadas no Paraguai, que potencializou os resultados alcançados, ficando como ensinamento a necessidade de expansão aos demais países vizinhos.

Dessa maneira, constata-se que a hipótese de estudo foi parcialmente confirmada após uma profunda revisão teórica sobre as políticas públicas brasileiras relacionadas à segurança fronteiriça, correlacionando-as com os aspectos práticos verificados no estudo de caso. A AFO II foi uma operação, que apesar dos relativos impactos causados nas demais missões do EB, contribuiu de forma significativa para a segurança e defesa nacionais, pois apresentou expressivos resultados para a sociedade brasileira. Essa ação de coordenação militar pode ser aperfeiçoada, mas logrou ser um exemplo de ação efetiva de cooperação fronteiriça contra as principais ameaças transnacionais, particularmente na fronteira oeste.

Após as análises realizadas no presente artigo, sugere-se como aperfeiçoamentos a serem buscados para as próximas edições da Operação Ágata: a maior participação das demais FA através da ativação de um Comando Conjunto e adjudicação de meios com capacidades aéreas e navais; ampliar as tratativas bilaterais com países vizinhos, por ação do MRE, aumentando assim a quantidade de operações espelhadas e a cooperação internacional; maior celeridade na descentralização dos recursos financeiros para o emprego da tropa e manutenção dos meios; e estudar a duração ideal de execução da ação militar em cada caso, de acordo com o período do ano de instrução, levando em consideração as demais atividades de preparo, a fim de não impactar as demais atividades militares operativas e não estabelecer um padrão fixo temporal.



Quanto à metodologia utilizada, o estudo apresentou limitações aceitáveis quanto à amostra do questionário aplicado, pois abarcou opiniões na sua maioria de militares do EB que participaram da AFO II. Entretanto, a revisão bibliográfica e documental atendeu às necessidades teóricas do trabalho, apresentando importantes conhecimentos para área temática.

As principais contribuições do trabalho no campo da segurança e defesa nacionais foram a identificação das ameaças transnacionais na faixa de fronteira oeste e a caracterização da AFO II, correlacionando-a com as variáveis de uma cooperação fronteiriça que se entende efetiva, baseado nas atuais políticas públicas do Estado brasileiro.

Com base no estudo de caso realizado, propõe-se que futuras pesquisas explorem os demais eixos interdependentes estabelecidos na PN Fron, tais como a integração regional e o desenvolvimento sustentável. Novos instrumentos de cooperação fronteiriça ainda irão surgir fruto da elaboração da Estratégia Nacional de Fronteira, possibilitando que outros modelos possam ser analisados à luz de diferentes variáveis.

No campo militar, os próximos trabalhos podem ser desenvolvidos sobre a atuação das FA nas ações securitárias, especialmente na faixa de fronteira, bem como relacioná-las com outras iniciativas na área do desenvolvimento. Além disso, seria importante identificar a tendência da sobreposição dessas atribuições subsidiárias sobre as demais missões constitucionais, consideradas como prioritárias pelas FA.

Por fim, a Operação Ágata Fronteira Oeste II não apenas reafirma o compromisso das Forças Armadas com a defesa da soberania nacional, mas também evidencia a importância da integração interagências e da cooperação internacional na mitigação das ameaças transnacionais. O êxito desta operação demonstra que a sinergia entre segurança, desenvolvimento e defesa é fundamental para a proteção e o progresso do Brasil. A contínua evolução das políticas públicas e a implementação de estratégias nacionais robustas são imperativas para enfrentar os desafios fronteiriços, garantindo um futuro mais seguro e próspero para a nação. Assim, a Operação Ágata Fronteira Oeste II se consolida como um exemplo efetivo de ação coordenada, refletindo o espírito patriótico e a dedicação inabalável das Forças Armadas em prol da segurança e defesa do país.



REFERÊNCIAS

ABIN. **Estratégia Nacional de Inteligência**. Brasília, DF: ABIN, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-nacional-de-inteligencia-1/ENINT.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

ABIN. **Política Nacional de Inteligência**. Brasília, DF: ABIN, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-nacional-de-inteligencia-1/politica-nacional-de-inteligencia>. Acesso em: 10 jul. 2024.

ABREU, Allan de. **Cocaína: a rota caipira**. O narcotráfico no principal corredor de drogas do Brasil. 3. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

ALBERTO, C. Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. *In*: Audiência Pública na Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Credn), 2019, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, DF: Câmara Legislativa, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/arquivos/arquivos-de-apresentacoes-em-eventos/2019-arquivos/17-09-audiencia-publica-ppif/cmg-carlos-alberto>. Acesso em: 25 jul. 2024.

ARROYO, Mónica. Bases territoriais técnicas e normativas para os fluxos internacionais de comércio. O caso do Estado de São Paulo, Brasil. **Anais do 14º Encuentro de Geógrafos de América Latina**: Reencuentro de saberes territoriales latinoamericanos, p. 1-17, 2014.

BITENCOURT, Jackson Batista. A eficiência do SISFRON no combate a crimes na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 18, n. 2, p. 91-104, 2023.

BRAGA, Rhalf Magalhães. **Território, rede e multiterritorialidade**: uma abordagem conceitual a partir das corporações. *Revista Geografias*, v. 6, n. 2, p. 26-36, 2010.

BRANCO, Paulo Marques Alves. **A atuação do Exército Brasileiro nas operações na faixa de fronteira amazônica em ambiente interagências contra delitos transfronteiriços e ambientais**. 2022. 74 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/11702/1/MO%206633%20-%20Paulo%20Marques%20ALVES%20BRANCO.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 8.793, de 29 de junho de 2016**. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Brasília, DF: Vice-Presidência da República, 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8793.htm. Acesso em: 7 jun. 2024.



BRASIL. **Decreto n.º 8.903, de 16 de novembro de 2016.** Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.273, de 5 de dezembro de 2022.** Altera o Decreto n.º 8.903, de 16 de novembro de 2016, que institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11273.htm. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.676, de 30 de agosto de 2023.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das Gratificações do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, e remaneja e transforma cargos em comissão, funções de confiança e gratificações. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11676.htm#anexo3. Acesso em: 7 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.765, de 1º de novembro de 2023.** Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem em portos e aeroportos. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11765.htm. Acesso em: 7 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 12.013, de 3 de maio de 2024.** Altera o Decreto n.º 11.765, de 1º de novembro de 2023, para prorrogar o período do emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem. Brasília, DF: Presidência da República, 2024d. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2012.013-2024?OpenDocument. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 12.038, de 29 de maio de 2024.** Institui a Política Nacional de Fronteiras e o seu Comitê Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2024f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12038.htm. Acesso em: 7 jun. 2024.

BRASIL. Exército. **Brasil e Paraguai atuam em cooperação no combate ao crime transnacional.** [Brasília, DF]: CCOMSEx, publicada em 10 fev. 24, atualizada em 12 fev. 24. 2024h. Disponível em: https://www.eb.mil.br/web/noticias/w/brasil-e-paraguai-atuam-em-cooperacao-no-combate-ao-crime-transnacional?p_1_back_url=%2Fsearch%3Fq%3DParaguai. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres **Manual de Campanha EB70-MC-10.248 Operações Interagências.** 2 ed. Brasília, DF: COTER, 2020.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **Diretriz de Planejamento Operacional Militar n.º 3-23/Chefe Emp F Ter/COTER - Operação Ágata Fronteira Oeste II,** de 26 OUT 23. Brasília, DF: COTER, 2023f.



BRASIL. Exército. Comando Militar do Oeste. **Apresentação da Reunião final da Operação Ágata Fronteira Oeste II**. Realizada em 6 jun. 24. Campo Grande, MS: Centro de Coordenação de Operações do CMO. 2024i.

BRASIL. Exército. Comando Militar do Oeste. **Relatório Final – Op Ágata Fronteira Oeste II**, de 4 Jul 24. Campo Grande, MS: CMO, 2024g.

BRASIL. Exército. **Diretriz do Comandante do Exército 2023-2026**. Brasília, DF: Exército, 2024a. Disponível em: https://www.defesanet.com.br/wp-content/uploads/2023/02/Diretriz-do-Cmt-do-EB-Gen-Tomas_141242FEV23.pdf. Acesso em: 7 jun. 2024.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército (EB20-MF-03.109)**. 5 ed. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2018.

BRASIL. Exército. **Operações reforçam segurança na fronteira Brasil - Paraguai**. [Brasília, DF]: CCOMSEx., 3 maio 24. 2024b. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/web/noticias/w/agata-fronteira-oeste-ii-e-basalto-ii-a-diplomacia-militar-na-fronteira-brasil-paraguai>. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. Exército. **Reunião apresenta balanço positivo da Operação Ágata Fronteira Oeste II**. [Brasília, DF]: CCOMSEx., 7 jun 24. 2024c. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/web/noticias/w/reuniao-apresenta-balanco-positivo-da-operacao-agata-fronteira-oeste-ii>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999**. Alterada pelas Leis Complementares n.º 117, de 2 de setembro de 2004; e n.º 136, de 25 de agosto de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição extra, Brasília, DF, 10 jun. 1999.

BRASIL. **Lei n.º 6.634, de 02 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei n.º 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm. Acesso em: 7 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa**. 2 ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). **Instruções para as ações militares na Operação Ágata 2023**. Brasília, DF: EMCFA, 2023e.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas**. 5 ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/md35_G01.pdf. Acesso em: 05 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Histórico da Operação Ágata**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, de 26 Mar 2024. 2024e. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt->



br/assuntos/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas/operacao-agata-1/arquivos/relatorio-resumo-e-resultados-operacao-agata.pdf. Acesso em: 25 jul. 2024

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual de Operações Interagências - MD33-M-12**. 2 ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 61, de 23 de maio de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/ptbr/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria GM-MD n.º 5371, de 3 de novembro de 2023. Aprova a Diretriz Ministerial que orienta o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO), no Porto do Rio de Janeiro/RJ, no Porto de Itaguaí/RJ, no Porto de Santos/SP, no Aeroporto Internacional Tom Jobim (Aeroporto do Galeão), no Rio de Janeiro e no Aeroporto Internacional de São Paulo, em Guarulhos/SP, no período de 6 de novembro de 2023 até 3 de maio de 2024. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 210, p. 18, 6 nov. 2023. 2023c. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/11/DOU-aprovacao-GLO-Portos-Aeroportos.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Relatório de Gestão do Ministério da Defesa 2023**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2023g. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao/arquivos-relatorio-2023/RELATORIO_GESTAO_MD_2023_FINAL.pdf. Acessado em: 19 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo n.º 009.062/2015-7. **Relatório de auditoria operacional para avaliação dos aspectos de governança das políticas públicas de fortalecimento da fronteira**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União (TCU). 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A906220157/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 28 jul. 2024.

FIGUEIREDO, E de Lima.; CAZUMBA, R.; MELO, R. Jointness das forças armadas, profissionalização e democracia: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. p.249–275., 2024. DOI: 10.26792/rbed. v11i2.75400. Disponível em: <https://rbed.emnuvens.com.br/rbed/article/view/75400>. Acesso em: 17 set. 2024.

FIGUEIREDO, Safira Maria de. **Operação Ágata - O Poder de Polícia das Forças Armadas**. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Corumbá, MS, 2017.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: XIV ENCONTRO DO CONPEDI – CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. **Anais** [...]. Fortaleza, CE, 2005.

HENRIQUE JÚNIOR, Moacir; GIOLO JUNIOR, Cildo; COELHO, Pablo Martins Bernardi; MELO, Laiane Rodrigues Magalhães de. The role of technological modernization in Brazil's



border security: a study on the Integrated Border Monitoring System (SISFRON). O papel da modernização tecnológica na segurança das fronteiras do Brasil: um estudo sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). **Concilium**, [s. l.], v. 24, n.5, p. 52–66. 21 mar. 2024. Disponível em: <https://clium.org/index.php/edicoes/article/view/2999/1845>. Acesso em: 16 set. 2024.

IBGE. **IBGE divulga atualização de recortes territoriais legais do país**. Rio de Janeiro: Agência IBGE Notícias, 18 jul. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34358-ibge-divulga-atualizacao-de-recortes-territoriais-legais-do-pais>. Acesso em: 16 set. 2024.

KLEINSCHMITT, Sandra Cristiana. As mortes violentas e as políticas de controle na Tríplice Fronteira. **Tempo da Ciência**, Toledo, v. 23, n. 46, p. 40-59. jul/dez 2016. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/16128/10928>. Acesso em: 22 ago. 2024

LEMO JÚNIOR, Francisco das Chagas; SILVA, Peterson Ferreira da; SANTOS, Tamiris Pereira dos. Os desafios da mentalidade conjunta e das relações interagências no Brasil: contribuições das Operações Ágata. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 83, p. 86-108, 2023.

LULA assina GLO para Forças Armadas atuarem em portos e aeroportos. [S.l.:s.n.], 1 nov. 2023. 1 vídeo (5 min). **Canal Itatiaia**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eboP9Phmwx4>. Acesso em: 04 ago. 2024.

MANZO, Gustavo Saba. Brazilian and Paraguayan Armed Forces carry out first combined operation against organized crime of the year. **Zona Militar**, [s.l.], 12 fev. 2024. Disponível em: <https://www.zona-militar.com/en/2024/02/12/brazilian-and-paraguayan-armed-forces-carry-out-first-combined-operation-against-organized-crime-of-the-year/>. Acesso em: 26 ago. 24.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto n.º 12.752, de 12 de maio de 2009**. Cria, na estrutura da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, o Departamento de Operações de Fronteira (DOF). Campo Grande, MS. SEJUSP MS, 2009. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/fd8600de8a55c7fc04256b210079ce25/7237a7651a1b13e4042575b5004e60dd?OpenDocument>. Acesso em: 20 set. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Departamento de Operações na Fronteira. **Operação Ágata Fronteira Oeste II**. [Dourados, MS]: SEJUSP-MS, 2024. Disponível em: <https://www.dof.ms.gov.br/Geral/operacao-agata-fronteira-oeste-ii/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul. **Estatísticas**. Campo Grande: SEJUSP, 2022. Disponível em: <http://estatistica.sigo.ms.gov.br>. Acesso em: 27 jul. 2024



MEDEIROS FILHO, Oscar. Defesa, Segurança e Políticas Públicas no Brasil: a Fronteira Centro-Oeste. In: ZIMERMAN, A. **Desigualdade regional e as políticas públicas: fronteiras e segurança na América do Sul**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013. p. 62-78.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a border e a frontier. **Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro: ECEME, v. 14, n. 49, p. 77-97, 2020.

OLIVEIRA JUNIOR, A.; SILVA FILHO, E. B. **Cooperação Internacional no Combate à Criminalidade: o caso brasileiro**. O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 169-96, 2014.

PARAGUAI. Comando de Operaciones de Defensa Interna. **Resumen de la Operación Basalto II**. [Asunción]: Comando de Operaciones de Defensa Interna, 2024b. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/?v=420811434223369>. Acesso em: 20 set. 2024.

PARAGUAI. Ministério Público. **Operativo “Basalto I - 2024”**: Fiscalía participa de intervenciones contra el crimen organizado. [Asunción]: Ministério Público. 2024a. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.gov.py/nota/operativo-basalto-i-2024-fiscalia-participa-de-intervenciones-contra-el-crimen-organizado-9329>. Acesso em: 24 ago. 2024.

QUEIROZ, Carol. Em colaboração com a DEA, polícia faz maior apreensão de cocaína da história do Amazonas. **CNN Brasil**, Manaus, 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/em-colaboracao-com-a-dea-policia-faz-maior-apreensao-de-cocaina-da-historia-do-amazonas/>. Acesso em: 22 ago. 2024.

RODRIGUES, Fernando da Silva. Emprego militar contra ameaças à Segurança Nacional na faixa de fronteira. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. **Análise Estratégica**, Brasília, DF, v. 29, n. 2 p. 27-45, mar/maio 2023.

RODRIGUES, Fernando da Silva. O conceito de “segurança nacional” frente ao amplo espectro de ameaças na faixa de fronteira brasileira. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. **Análise Estratégica**, Brasília, DF, v. 25, n. 3. p. 31-45, jun/ago 2022.

SALA, J. B. As Fronteiras do Brasil. In: ZIMERMAN, A. **Fronteiras e segurança na América do Sul**. Santo André, SP: Universidade Federal do ABC, 2013. p 12-20.

SANTOS, Ruane. Segurança. **Revista A Defesa**, Brasília, DF, ano 3, p. 19-27. dez 2023. Disponível no endereço: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/publicacoes/revista-a-defesa/revistaadefesa2023web.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2024

SECCO, Elvis. **As rotas do narcotráfico na América do Sul**. [S.l.:s.n.], 15 mar. 2021. 1 vídeo (1h 23min). Webinar realizado por IDP. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sFxSnoQ-anM&t=7s>. Acesso em: 18 ago. 2024.

SILVA, Rodrigo Freire Nascimento. **Políticas de defesa nas fronteiras do Brasil: o combate ao tráfico de drogas no século XXI**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em



Relações Internacionais) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2021. Disponível no repositório institucional da UFGD em: <https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>. Acesso em: 18 jul. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2020**. Vienna: UNODC, 2020. Disponível em: <https://www.aidsdatahub.org/sites/default/files/resource/unodc-wdr20-booklet-1.pdf>. Acesso em: 8 out. 2020.

VAZ, Alcides Costa. Dinâmicas e tendências do crime organizado transnacional. **Revista Análise Estratégica do Exército**, Brasília, v.14, n. 4, 2019.



APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO

AS CONTRIBUIÇÕES DA OPERAÇÃO ÁGATA PARA A SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS

Operação Ágata Fronteira Oeste II: um estudo de caso sobre as contribuições para a Segurança e Defesa nacionais

A Operação Ágata Fronteira Oeste II foi uma ação militar subsidiária na faixa de fronteira dos estados do MT, MS e PR, demandada no contexto do Decreto Presidencial Nr 11.765, de 1º Nov. 23, executada no período de 06 de novembro de 2023 a 3 de junho de 2024. Essa iniciativa governamental trouxe um novo modelo de cooperação fronteiriça no campo da segurança com ineditismos nas questões temporal e área de abrangência simultânea dessa operação. Entende-se que esse objeto de estudo deva ser entendido com mais detalhes para que suas inovações, resultados e demais contribuições sejam melhor aproveitados nas futuras ações militares em faixa de fronteira.

Nesse sentido, os coronéis do Exército Brasileiro, Milton **Costa Neto** e Moisés Felipe **Gervazoni** Viana, ambos alunos do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) 2024 da Escola Superior de Defesa (ESD), estão realizando um estudo de caso sobre essa Operação de Cooperação e Coordenação de Agências (OCCA) na faixa de fronteira dos estados do MT, MS e PR, como tema do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) do CAED. Dessa forma, este questionário, direcionado a militares, policiais e civis diretamente envolvidos nos planejamento e execução da referida operação, seja nos níveis operacional ou tático, visa responder lacunas de conhecimento levantadas em uma revisão bibliográfica e documental inicial, a fim de subsidiar uma melhor análise do objeto desse estudo de caso.

Suas observações sobre a Operação Ágata Fronteira Oeste 2 serão úteis se o questionário for respondido e **enviado até 10 de agosto de 2024.**

1. IDENTIFICAÇÃO DO PARTICIPANTE

Se faz necessária a identificação do participante no presente estudo, a fim de caracterizar a amostra que responderá o presente questionário.

Qual seu posto (se militar ou policial militar) e função (se civil/demaís carreiras policiais)?

Qual seu nome completo?

Qual sua organização militar/instituição?

Qual sua área de atuação durante a Operação Ágata Fronteira Oeste 2?



2. INTEGRAÇÃO DAS AGÊNCIAS ENVOLVIDAS

Um dos princípios norteadores das Operações Interagências, segundo o manual MD33-M-12, 2017 (2ª Ed.), é a colaboração. Essa colaboração entre os atores envolvidos na ação é essencial, sintetizando a cooperação e a coordenação, sendo necessário que exista um grau mínimo de cooperação institucional para que a coordenação produza seus efeitos. A fim de medir o nível de integração das agências envolvidas na Operação Ágata Fronteira Oeste 2, realizada de 06 de novembro de 2023 a 3 de junho de 2024, responda a seguinte pergunta:

Na sua opinião, como foi a integração entre os militares e as agências envolvidas na sua área de atuação?

- MUITO BOA (as agências participaram de reuniões de coordenação, compartilharam experiências operacionais, dividiram informações/dados, que resultaram apreensões efetivas por diversas vezes, e realizaram ações conjuntas efetivas ou dissuasórias)
- BOA (além das Reuniões Coordenação, as agências interagiram bilateralmente ou em grupos de mensagem, compartilhando experiências reais da operação, como as apreensões institucionais)
- SATISFATÓRIA (integração resumida apenas à realização de reuniões de coordenação com a participação dos chefes e comandantes de nível regional/local)
- INSATISFATÓRIA (não houve nenhum tipo de integração entre as agências locais)

Sobre a pergunta anterior, caso queira caracterizar sua opinião sobre a integração interagências, comente sua resposta:

3. RECURSO FINANCEIRO PARA A OPERAÇÃO ÁGATA FRONTEIRA OESTE 2

As Forças Armadas quando empregadas em operações militares necessitam de recursos financeiros específicos, geralmente provenientes de destacamentos de origem diversas (Ministério da Defesa etc.). Esse orçamento serve para subsidiar o custeio específico da tropa militar envolvida na operação, como gastos com concessionárias, complemento de refeições, combustível, munição (SFC), entre outros gastos).

Na sua opinião, os recursos financeiros alocados para a referida operação foram suficientes para a efetividade das ações realizadas?

- SIM (todas as ações planejadas e realizadas foram contempladas com recurso próprio da operação);



- PARCIALMENTE (parte das ações realizadas foram custeadas pela operação, as demais foram custeadas por recursos de outras fontes);
- NÃO (os recursos repassados não foram suficientes para todas as operações necessárias/planejadas);
- NÃO É O CASO (resposta para as outras agências que não sejam as Forças Armadas).

4. PRINCIPAIS RESULTADOS DA OPERAÇÃO ÁGATA FRONTEIRA OESTE 2

A Operação Ágata Fronteira Oeste 2 divulgou, após seu encerramento, uma série de entregas/resultados decorrentes das suas ações, dentre as quais se destacaram as apreensões, prisões/detenções de suspeitos, prejuízo estimado aos agentes delituosos, etc. Entretanto, além dos resultados tangíveis acima mencionados, outros resultados podem ser citados, os chamados resultados intangíveis (aqueles que não podem ser quantificados, mas apenas qualificados de acordo com a percepção dos participantes da operação ou dos usuários/população).

Baseado nas suas observações e experiência durante a Operação Ágata Fronteira Oeste 2, os principais resultados intangíveis desta operação interagências foram:

(essa pergunta admite mais de uma resposta)

- INTEGRAÇÃO entre as agências envolvidas;
- CONSENSO (objetivo buscado entre os atores envolvidos na coordenação interagências, é entendido como um mecanismo de eleição de preferências coletivas);
- CONHECIMENTO (fluxo de informações atualizadas sobre o material, os recursos humanos e os objetivos institucionais de cada agência, de modo a aprofundar o conhecimento sobre possíveis parceiros de ação);
- UNIDADE DE ESFORÇOS (coordenação na busca da sinergia em prol dos objetivos da operação, buscando conciliar as diferenças de técnicas, táticas e procedimentos entre os participantes);
- Aumento da PERCEPÇÃO DE SEGURANÇA pela população fronteiriça na área de operações;
- PRESENÇA AMPLIADA DO ESTADO brasileiro em áreas vulneráveis (tais como terras indígenas, distritos, assentamentos, locais isolados etc.).

Sobre a pergunta anterior, caso queira, deixe sua percepção sobre os resultados efetivos dessa operação interagências.



5. REFLEXOS E IMPACTOS NAS DEMAIS MISSÕES DO EXÉRCITO BRASILEIRO

As Forças Armadas possuem como missão constitucional a defesa da Pátria, a garantia da lei e da ordem e a garantia dos poderes constitucionais, conforme descrito no Art. 142 da CF 1988. Essas podem ser qualificadas como as missões prioritárias das Forças, pois somente estas podem realizá-las em situações de crise, sejam em guerra ou não guerra. No caso das demais agências envolvidas na operação Ágata, entende-se que o seu envolvimento não teve impacto nas suas missões organizacionais, pois estavam alinhadas com a questão da segurança pública, inteligência, fiscalização ou controle aduaneiro.

Baseado na sua experiência durante a Operação Ágata Fronteira Oeste 2, o emprego contínuo da tropa comprometeu as demais missões de preparo da GU/Unidade para a Defesa da Pátria, GLO e GPC?

- CONCORDO TOTALMENTE
- CONCORDO PARCIALMENTE
- DISCORDO
- NÃO É O CASO (opção para as demais agências, que não sejam integrantes das FA)

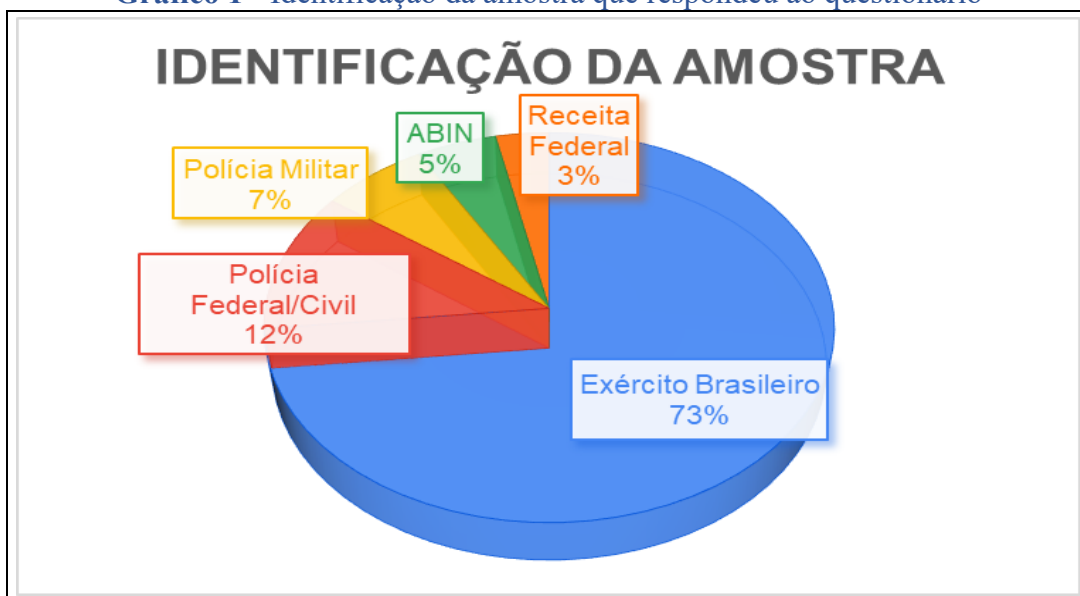
6. NA SUA OPINIÃO, QUAIS FORAM OS PRINCIPAIS REFLEXOS E/OU IMPACTOS DECORRIDOS DA CONTINUIDADE DA OPERAÇÃO ÁGATA FRONTEIRA OESTE 2? (esta pergunta aberta foi para todos os participantes da pesquisa)

APÊNDICE B - RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO APLICADO

1. IDENTIFICAÇÃO DA AMOSTRA PARTICIPANTE

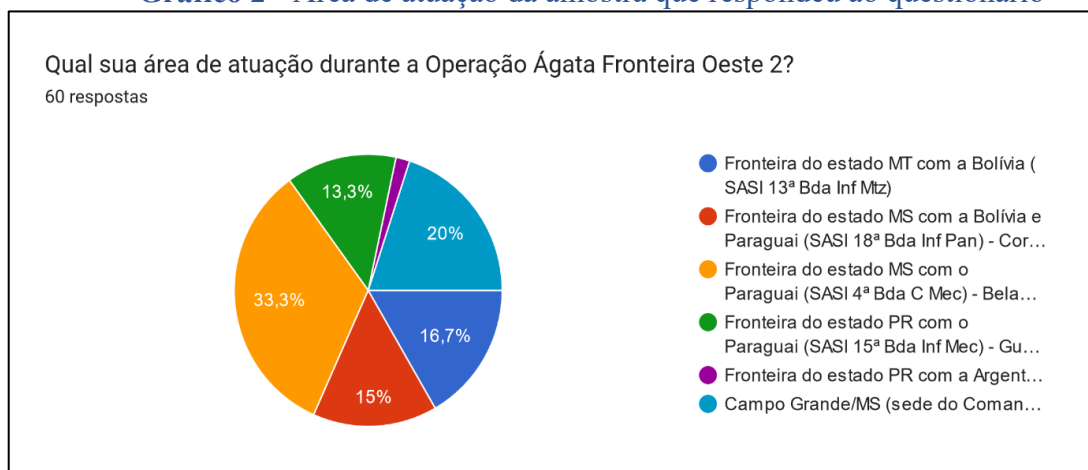
O questionário foi respondido por 60 pessoas, no período de 13 de julho a 12 de agosto de 2024. A amostra de militares, policiais e civis estiveram diretamente envolvidos nos planejamentos e execução das ações, nos níveis operacional ou tático, discriminada as agências envolvidas, bem como a área de atuação, conforme os gráficos abaixo.

Gráfico 1 - Identificação da amostra que respondeu ao questionário



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Gráfico 2 - Área de atuação da amostra que respondeu ao questionário



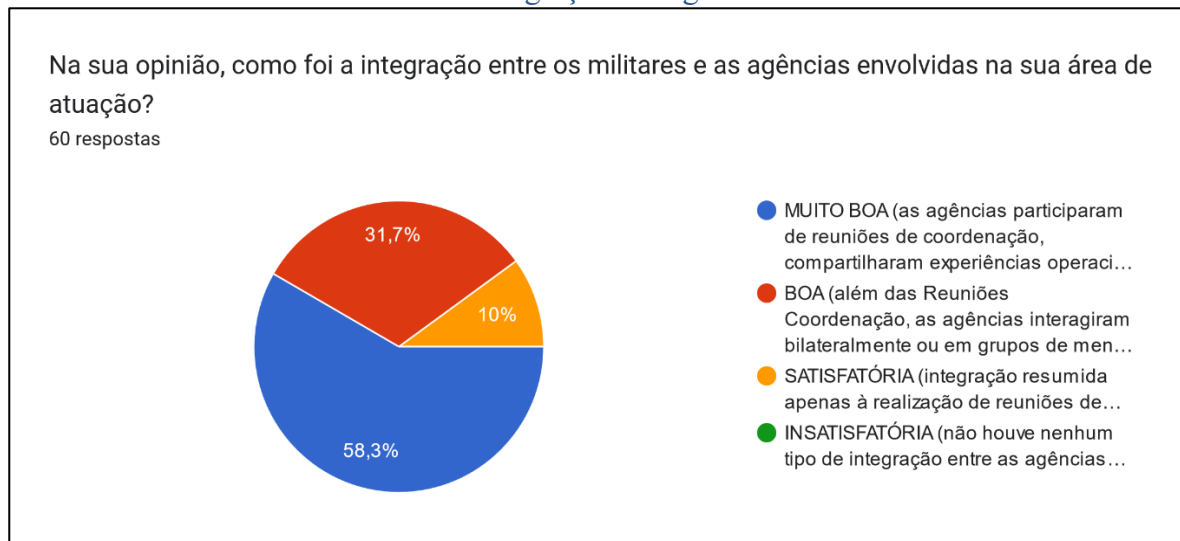
Fonte: Elaborado pelos autores (2024).



2. NÍVEL DE INTEGRAÇÃO DAS AGÊNCIAS

A primeira pergunta teve como foco a percepção sobre o nível de integração das agências envolvidas na operação. O gráfico abaixo ilustra as respostas.

Gráfico 3 - Nível de integração das agências envolvidas na AFO II



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Nesse mesmo tema, as 14 (quatorze) respostas abertas foram resumidas e separadas em observações positivas e negativas, no quadro a seguir:

Observações Positivas	Observações Negativas
1. <u>Alta cooperação no nível tático</u> - A cooperação entre as agências no nível tático é muito grande, com efetivos geralmente sendo os mesmos, o que facilita a integração. - A integração entre as Forças Armadas (FA) e os Órgãos de Segurança Pública (OSP) contribuiu decisivamente para resultados tangíveis (apreensões) e intangíveis (percepção de segurança pela sociedade). 2. <u>Confiança e continuidade</u> - As agências passaram a sentir mais confiança após o primeiro mês de operação, devido à continuidade das ações. - A continuidade permitiu apoiar com meios e traçar estratégias que culminaram em excelentes apreensões, utilizando aeronaves e drones. 3. <u>Esforço de integração</u> - O Exército Brasileiro (EB) se empenhou significativamente para gerar integração através de reuniões, planejamentos integrados, operações conjuntas e apoio a ocorrências dos OSP. - A confiança das demais instituições foi conquistada ao longo da operação, resultando em maior solicitação de participação do EB.	1. <u>Desafios na coordenação política</u> - No nível político, a integração não foi tão evidente quanto no nível tático. - A cobrança por resultados por parte dos Ministérios (MD e MJSP) resultou, algumas vezes, em atuações individuais de órgãos sem coordenação. 2. <u>Regionalização e isolamento</u> - As agências são bem receptivas, mas ficam regionalizadas em cada estado, mantendo suas características institucionais. - Alguns órgãos de segurança pública ainda priorizam um certo isolamento. 3. <u>Falta de participação em reuniões</u> - Em algumas reuniões, as agências envolvidas não participaram, o que pode ter atrapalhado/atrasado o fluxo de informações relevantes. - O compartilhamento de informações nas reuniões gerais parece ser mais frutífero do que apenas bilateralmente. 4. <u>Dependência de perfis pessoais</u>

Observações Positivas	Observações Negativas
4. <u>Modelo de cooperação efetivo: inteligência e internacional</u> - Houve integração entre OSP brasileiras e FA do Paraguai. - Em Mato Grosso, a atividade de inteligência fortaleceu a cooperação. - O intercâmbio de inteligência entre OSP e FFAA facilitou o planejamento e aumentou a efetividade das operações. 5. <u>Integração e harmonia</u> - Todos os OSPF da região trabalharam de forma integrada e harmônica nos campos das operações, inteligência e logística. - Destaca-se a forte integração do EB com a PF, GEFRON, PRF e DEFRON. - O comandante do regimento foi proativo nas ações de integração das forças de segurança estaduais locais. 6. <u>Resultados positivos</u> - A última Ágata resultou em uma das maiores operações de desintrusão de garimpo ilegal na TI Sararé.	- A integração é personalista, dependendo muito do perfil das autoridades. Algumas buscam integração, enquanto outras não. - Há um certo grau de desconfiança entre as agências devido ao alto grau de corrupção de agentes na região.

3. RECURSOS FINANCEIROS ALOCADOS PARA OPERAÇÃO

O gráfico abaixo detalha o quantitativo das respostas objetivas para esta pergunta, sendo este questionamento restrito aos militares do EB.

Gráfico 4 - Recursos financeiros alocados para Operação (apenas para o EB)



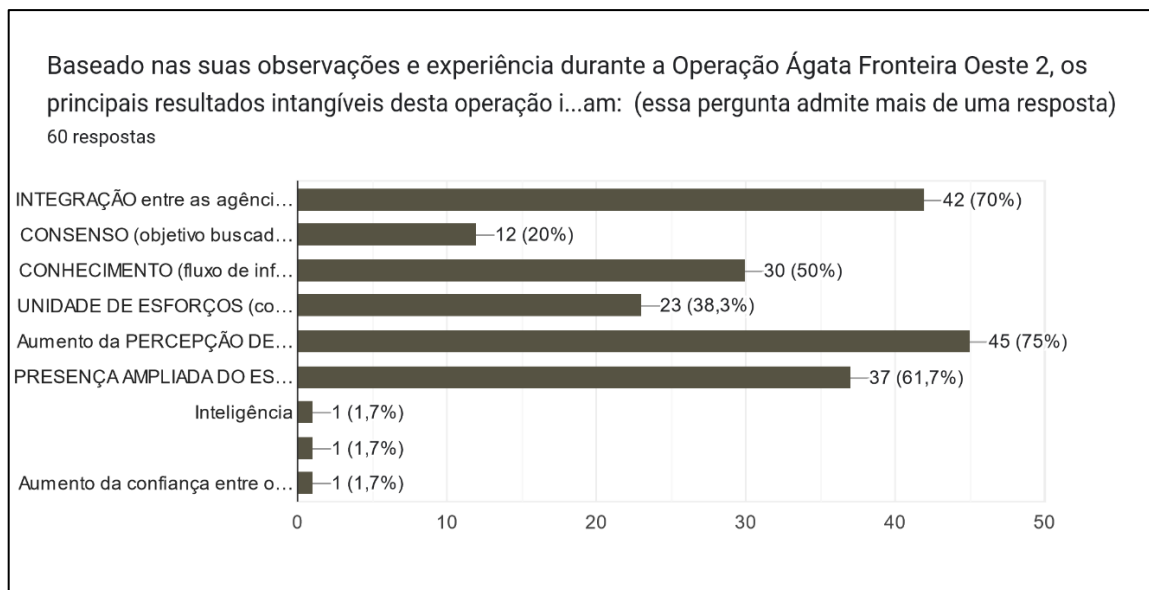
Fonte: Elaborado pelos autores (2024).



4. PRINCIPAIS RESULTADOS INTANGÍVEIS ALCANÇADOS

O questionário identificou a opinião dos entrevistados quanto aos principais resultados intangíveis alcançados durante a execução da Operação, possibilitando aos entrevistados elencarem mais de uma resposta dentre uma lista de resultados visualizados pelos autores deste trabalho. As respostas podem ser identificadas no gráfico abaixo:

Gráfico 5 - Principais resultados intangíveis da operação



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Ainda nesse quesito, foram possibilitadas respostas abertas e as 8 (oito) respondidas foram resumidas no quadro abaixo:

Observações Positivas	Observações Negativas
1. <u>Restauração da confiança</u> - Confiança: Restauração da confiança das instituições locais com o Exército Brasileiro (EB). - Percepção Pública: A população civil passou a perceber e valorizar o trabalho das Forças Armadas (FA) na faixa de fronteira, com muitos civis relatando desconhecimento prévio sobre essa missão subsidiária. 2. <u>Unidade de esforços</u> - Comparação de Dados: A falta de entendimento e coordenação entre os dados obtidos pela Operação Ágata e as operações dos OSP na mesma região pode resultar em diferenças significativas nos resultados. 3. <u>Impacto na logística das ORCRIM</u> - Aumento do Valor Logístico: A presença da 15ª Brigada de Infantaria Mecanizada (Bda Inf Mec) aumentou o valor logístico para as Organizações Criminosas (ORCRIM). - Mudança do <i>modus faciendi</i>: Houve uma mudança no <i>modus faciendi</i> das ORCRIM.	1. <u>Falha na unidade de esforços</u> - Descoordenação: A falta de unidade de esforços entre os órgãos, especialmente em termos de recursos financeiros, foi vista como uma área de melhoria necessária. - Diferença nos Resultados: A falta de entendimento e coordenação entre os dados obtidos pela Operação Ágata e as operações dos OSP na mesma região pode resultar em diferenças significativas nos resultados. - Oportunidade de melhoria: A necessidade de unidade de esforços entre os órgãos, especialmente em termos de recursos financeiros, foi destacada como uma oportunidade de melhoria. 2. <u>Desafios na coordenação</u> - Coordenação de ações: A necessidade de melhorar a coordenação das ações para que os



Observações Positivas	Observações Negativas
- Imagem Positiva: A operação melhorou a imagem da Força e a aceitação da população quanto às ações da Brigada. 4. <u>Aprofundamento das relações</u> - Interoperabilidade: A operação proporcionou o aprofundamento das relações entre as agências, levantando oportunidades de melhoria e ampliando a interoperabilidade. - Coordenação de ações: A coordenação das ações para que os efeitos tangíveis e intangíveis sejam complementares e/ou suplementares foi destacada como uma área de melhoria. 5. <u>Evolução da expertise</u> - Trabalho conjunto: A operação permitiu trabalhar conjuntamente com outros órgãos e agências, com doutrinas distintas, adaptando novas maneiras de operar. - Conhecimento das ORCRIM: Os OSPF possuem um conhecimento detalhado do modus faciendi das ORCRIM, devido à sua atuação contínua na região e baixa rotatividade de agentes. 6. <u>Troca de experiências</u> - Aproximação Institucional: Houve uma aproximação entre as instituições envolvidas, promovendo a troca de experiências, capacidades e informações. 7. <u>Resultados na SASI¹⁷</u> - Excelentes resultados: A operação alcançou excelentes resultados na SASI, tanto em termos tangíveis quanto intangíveis.	efeitos tangíveis e intangíveis sejam complementares e/ou suplementares.

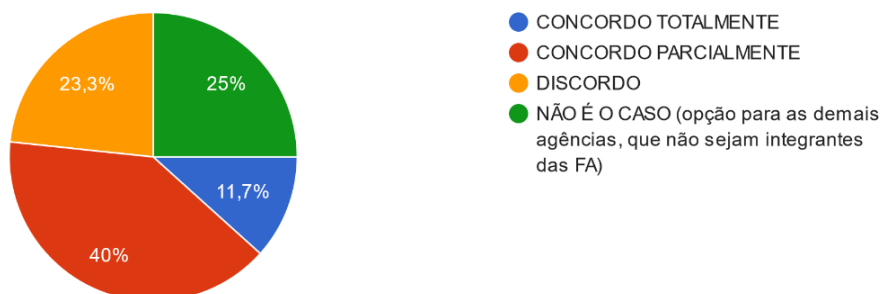
5. REFLEXOS E IMPACTOS NAS DEMAIS MISSÕES DO EB

Por conta do longo período de execução da Operação, o questionário buscou coletar a percepção dos entrevistados quanto aos impactos ocorridos na execução das demais missões das Forças Armadas, em particular do Exército Brasileiro, pelo emprego contínuo na faixa de fronteira. Como resultado, o gráfico abaixo ilustra as respostas quantitativas:

¹⁷ SASI: Subárea do Setor de Segurança Integrado – divisão territorial feita pelo EB, coincidente com área de atuação dos OSP estaduais, a fim de otimizar as ligações e operações tipo OCCA.

Gráfico 6 - Impactos pelo emprego contínuo na faixa de fronteira

Baseado na sua experiência durante a Operação Ágata Fronteira Oeste 2, o emprego contínuo da tropa comprometeu as demais missões de preparo ... GU/Unidade para a Defesa da Pátria, GLO e GPC?
60 respostas



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

6. PRINCIPAIS REFLEXOS E/OU IMPACTOS DECORRIDOS DA CONTINUIDADE DA OPERAÇÃO ÁGATA FRONTEIRA OESTE 2

Nessa questão, todos os 60 participantes emitiram respostas abertas, que foram resumidas no quadro abaixo:

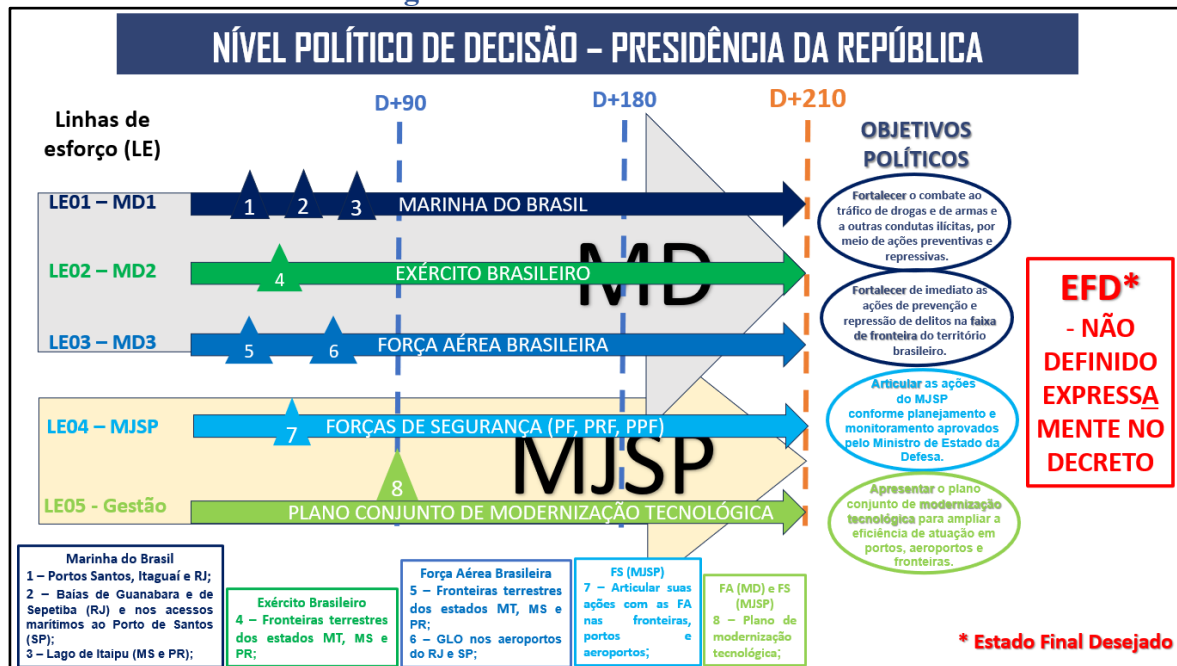
Observações Positivas	Observações Negativas
1. Aumento da presença do Estado - Aumento da presença do Estado na região de fronteira, o que gerou uma maior sensação de segurança na população local. - Incremento da visibilidade do trabalho das Forças Armadas na faixa de fronteira. 2. Integração e interoperabilidade - Melhoria na integração com outras agências, resultando em um trânsito rápido de informações confiáveis e aumento das apreensões de ilícitos. - Aumento da interoperabilidade entre tropas de diferentes naturezas do Exército Brasileiro (EB), Forças Armadas (FA) e Órgãos de Segurança Pública (OSP). 3. Resultados tangíveis - Expressivo resultado das apreensões de diversos ilícitos, especialmente a Pasta Base de Cocaína (PBC). - Grandes apreensões de entorpecentes, veículos roubados e captura de foragidos. 4. Aperfeiçoamento das Técnicas, Táticas e Procedimentos (TTP) - Aperfeiçoamento das TTP em operações de fronteira, com a tropa ganhando experiência e desenvoltura.	1. Desgaste da tropa e material - Desgaste grande da tropa empregada e do material militar, especialmente viaturas, devido ao não repasse ou repasse insuficiente de recursos para manutenção. - Impacto no calendário do ano de instrução, com sobreposições de atividades e comprometimento da formação básica do efetivo variável. 2. Recursos financeiros e logísticos - Não recebimento de recursos suficientes para a operação, comprometendo a manutenção e disponibilidade de material. - Oneração de recursos financeiros destinados à vida vegetativa das Organizações Militares (OM) para emprego em atividades operativas. 3. Impactos na preparação e adestramento - Prejuízo ao calendário de atividades de preparo da tropa, com a atividade de adestramento (preparo) sendo prejudicada. - Redução geral dos esforços da OM com as atividades relacionadas à instrução, particularmente destinadas ao efetivo variável. 4. Desafios na coordenação



Observações Positivas	Observações Negativas
- Desenvolvimento de TTP específicas para operações de fronteira. 5. <u>Moral e motivação da Tropa</u> - Moral da tropa elevado com as diversas apreensões feitas e colaboração com a sociedade local. - Motivação da tropa empregada em operações, com um ganho considerável em técnicas, táticas e procedimentos. 6. <u>Conhecimento e expertise</u> - Evolução significativa da expertise, com a tropa se aperfeiçoando nas abordagens e entrevistas ao longo da operação. - Aumento da experiência profissional da tropa e adestramento contínuo. 7. <u>Impacto no crime organizado</u> - Prejuízo ao crime organizado, com as ORCRIM tendo que alterar seu modus operandi. - Redução e modificação do modus operandi das ORCRIM. 8. <u>Troca de experiências e capacidades</u> - Aproximação entre as instituições envolvidas, promovendo a troca de experiências, capacidades e informações. - Integração das agências e aprimoramento das ações com mais efetividade.	- Ações interagências planejadas não foram executadas por limitações orçamentárias. - Dificuldade para conciliar as demandas de instrução e formação com os grandes deslocamentos nos rodízios de pessoal da operação. 5. <u>Impacto na prontidão logística</u> - Redução da prontidão logística da força, com o desgaste do material exigindo mais recursos do que os recebidos. - Indisponibilidade de material (embarcações) pelo uso intenso e a falta de recursos financeiros para manutenção.

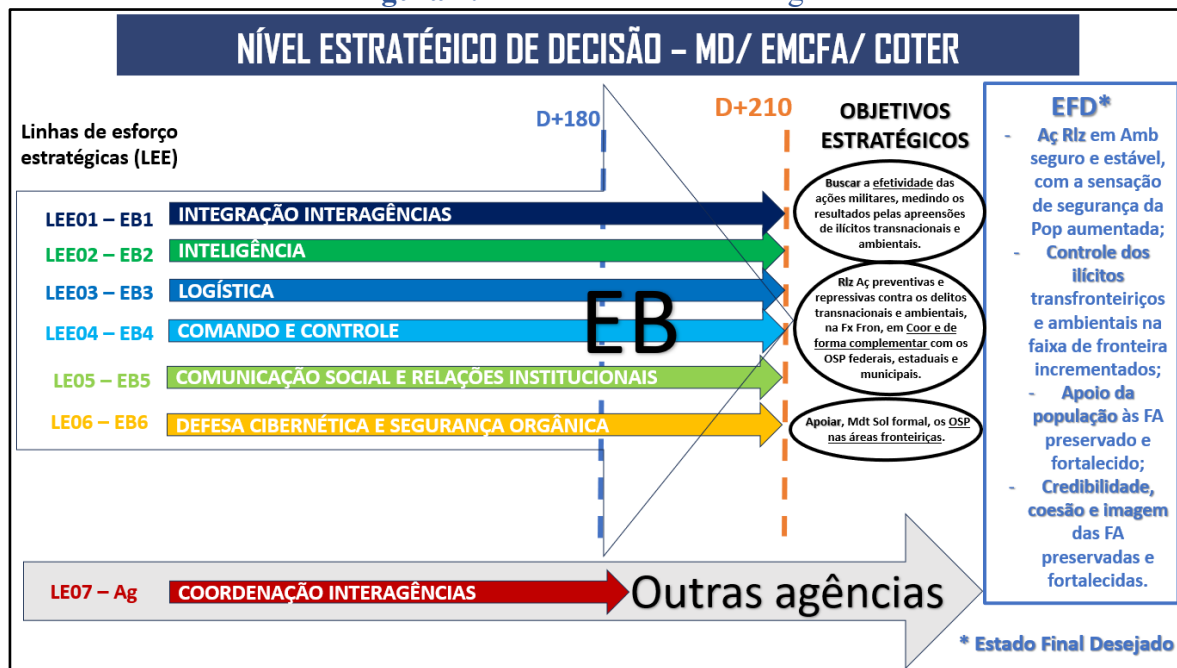
APÊNDICE C - FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1: Nível Decisório Político



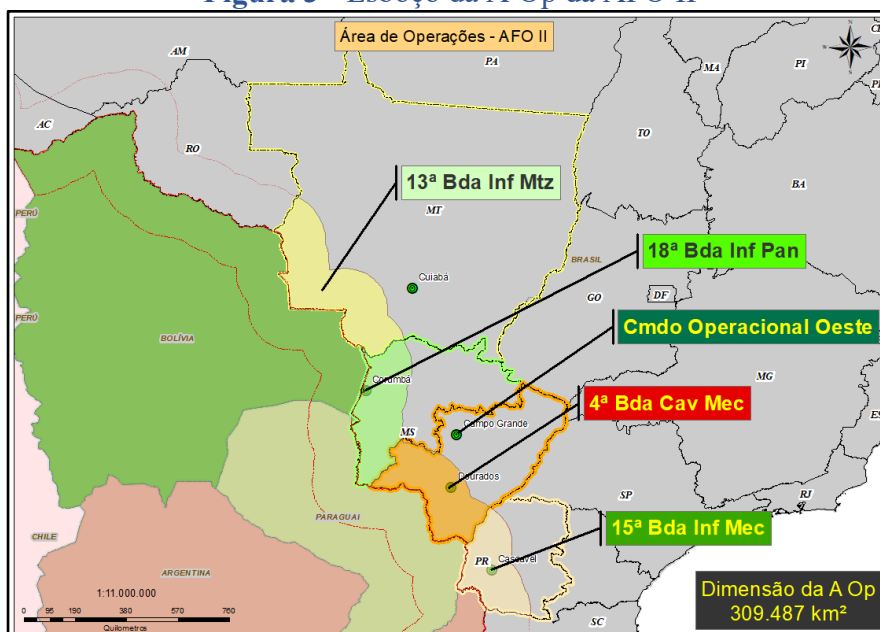
Fonte: Elaborado pelos autores (2024), baseado nos dados de Brasil (2023c).

Figura 2: Nível Decisório Estratégico



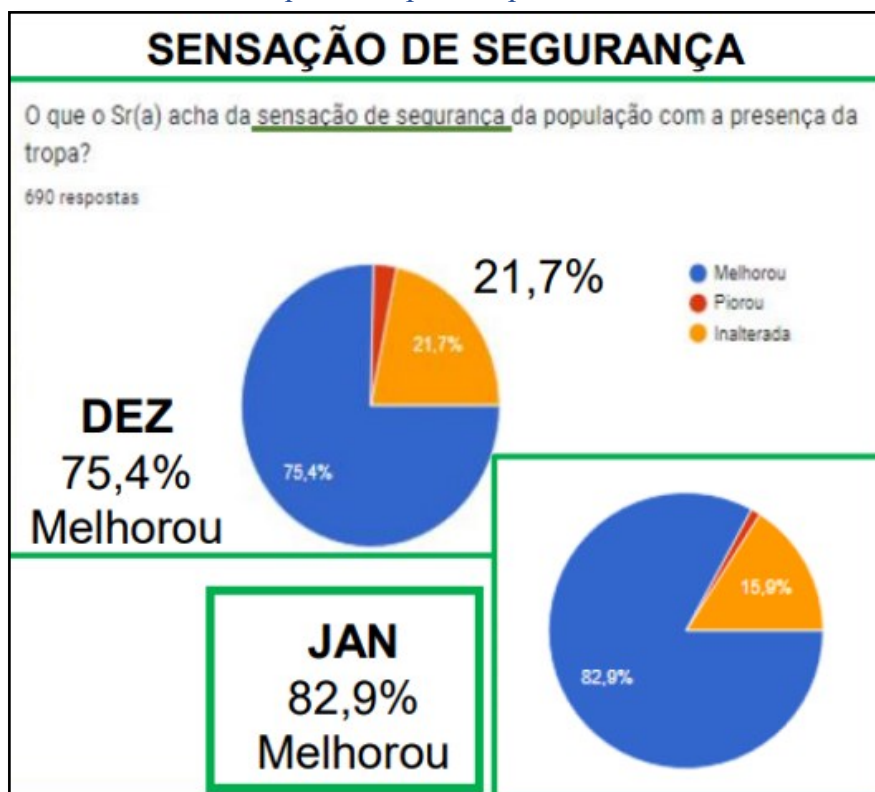
Fonte: Elaborado pelos autores (2024), baseado nos dados de Brasil (2023e) e Brasil (2023f).

Figura 3 - Esboço da A Op da AFO II



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Gráfico 7 - Pesquisa de opinião aplicada durante a AFO II



Fonte: Brasil (2024i).

Figura 4 - Tropas do EB e do CODI (PY) empregadas na Operação APO II e Basalto, respectivamente, na divisa entre Ponta Porã/MS e Pedro Juan Caballero/PY



Fonte: Comando Militar do Oeste (Brasil, 2024b).



ANEXO A - RESULTADOS TANGÍVEIS DAS OPERAÇÕES ÁGATA CONJUNTAS

Os resultados tangíveis das Operações Ágata Conjuntas ao longo dos anos foram computados pelo MD, conforme as figuras abaixo:

Figura 5 – Resultados tangíveis das Operações Ágata Conjuntas (1º ciclo – PEF)

OPERAÇÃO ÁGATA CONJUNTA (PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS - PEF)								
Atividade	Un	Operação ÁGATA						Total
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Veículos e aeronaves inspecionados	Qnt	119.586	200.271	278.596	133.092	66.369	124.532	922.446
Revistas e vistorias em veículos, edificações ou pessoas	Qnt	133.063	208.348	295.761	155.503	81.423	83.088	957.186
Efetivo militar envolvido	Qnt	17.653	39.654	32.601	32.234	19.927	23.186	165.255
Efetivo de órgãos de segurança pública e outras agências envolvido	Qnt	1.242	1.129	1.473	1.068	1.587	1.042	7.541
Ações cívico-sociais (atendimento médico, odontológico, entrega de medicamentos, atividades socioculturais e educativas)	Qnt	150.064	161.680	311.032	294.433	81.006	130.647	1.128.862

OPERAÇÃO ÁGATA CONJUNTA (PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS - PEF)								
Apreensões relevantes	Un	Operação ÁGATA						Total
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Embarcações e/ou aeronaves	Qnt	49	451	274	207	199	156	1.336
Veículos terrestres	Qnt	152	236	251	135	275	32	1.081
Armas	Qnt	58	54	93	30	60	168	463
Munição	Qnt	332	1027	2617	1261	813	904	6.954
Explosivos	kg	xx	20.802	12.219	10.919	xx	5.750	49.690
Contrabando, descaminho ou valores	R\$	526.038	155.635	1.748.166	2.007.556	1.088.155	704.120	6.229.670
Cigarro	Pct	xx	4.036	60.524	xx	xx	xx	64.560
Drogas	kg	2.358	9.489	19.573	36.727	3.930	11.325	83.402
Pessoas detidas	Qnt	32	43	53	40	88	71	327

Fonte: Brasil (2024e).



Figura 6 – Resultados tangíveis das Operações Ágata Conjuntas (2º ciclo – PPIF)

OPERAÇÃO ÁGATA (PLANO DE PROTEÇÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS - PPIF)								
Atividade	Un	Operação ÁGATA						Total
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Operações	Qnt	597	552	267	303	208	621	2.548
Veículos e aeronaves inspecionados	Qnt	5.792	11.876	1.201	4.280	2.882	429	26.460
Revistas e vistorias em veículos, edificações ou pessoas	Qnt	182.078	88.062	186.534	119.970	78.371	140.956	795.971
Efetivo militar envolvido	Qnt	12.543	18.061	23.776	16.000	12.488	31.528	114.396
Efetivo de órgãos de segurança pública e outras agências envolvido	Qnt	865	4.991	1.319	xx	xx	xx	7.175
Ações cívico-sociais (atendimento médico, odontológico, entrega de medicamentos, atividades socioculturais e educativas)	Qnt	13.048	57.319	32.112	xx	xx	xx	102.479

OPERAÇÃO ÁGATA (PLANO DE PROTEÇÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS - PPIF)								
Apreensões relevantes	Un	Operação ÁGATA						Total
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Embarcações e/ou aeronaves	Qnt	171	119	56	61	158	540	1.105
Veículos terrestres	Qnt	229	119	126	33	94	134	735
Armas	Qnt	50	124	94	63	27	78	436
Munição	Qnt	1.138	6.601	12.957	1.890	1.859	905	25.350
Explosivos	kg	5.750	12,8	3.000	2.300	xx	xx	11.062,8
Contrabando, descaminho ou valores	R\$	892.019	1.937.130	11.527.148	7.183.400	30.866.822	9.177.108	61.583.627
Madeira	m³	3.843,98	1.080	11.448	159	602,9	2.885	20.018,88
Cigarro	Pct	xx	9	730.000	63.000	155.360	830.530	1.778.899
Drogas	kg	17.811,52	8.275,21	7.264,85	18.602,8	21.185,6	28.687,15	101.827,13
Pessoas detidas	Qnt	6	149	149	90	137	215	746

Fonte: Brasil (2024e).



Cooperação interagências e internacional no combate ao narcotráfico na Amazônia: um estudo exploratório multinível¹

Rafael de Sá Sampaio²
Suzan Mialski Ramos Resstel³

RESUMO

Este estudo exploratório analisa a cooperação interagências multinível no combate ao narcotráfico na região amazônica, destacando a necessidade de uma cooperação multinível entre diferentes agências e países. O trabalho busca compreender a complexidade do narcotráfico na região e o ambiente favorável que essa atividade ilícita encontra em face das condições geográficas e socioeconômicas amazônicas. A pesquisa examina o impacto das organizações criminosas transnacionais na segurança nacional e internacional, avalia o aparato estatal e ações existentes e propõe o fortalecimento da cooperação interagências, tanto no âmbito doméstico, quanto no internacional, como forma de tornar o enfrentamento da questão mais eficiente. Em uma visão prática, foi apresentado o *Joint Interagency Task Force South* (JIATF-S), uma força-tarefa conjunta liderada pelos Estados Unidos, que se destaca na integração de esforços multilaterais no combate ao tráfico de drogas nas Américas, como referências de eficácia e aplicação dos conceitos apresentados. O estudo sugere que modelos de cooperação semelhantes ao JIATF-S podem ser adaptados ao contexto brasileiro para otimizar as operações de combate ao narcotráfico na Amazônia. A metodologia inclui a análise qualitativa de documentos, entrevistas de autoridades, relatórios e literatura relevante sobre o tema. Os resultados sublinham a importância da cooperação envolvendo múltiplas entidades governamentais e internacionais para enfrentar os desafios impostos pelas organizações criminosas transnacionais e garantir a segurança e soberania na região amazônica.

Palavras-chave: cooperação interagências; cooperação internacional; narcotráfico; Amazônia; segurança nacional; crime transnacional; JIATF-S.

Interagency and international cooperation in combating drug trafficking in the Amazon: a multi-level exploratory study

ABSTRACT

This exploratory study delves into multi-level interagency cooperation aimed at combating drug trafficking in the Amazon region, emphasizing the necessity for cooperation among different agencies and countries. The study seeks to comprehend the complexity of drug trafficking in the region and the conducive environment that facilitates this illicit activity due to the geographical and socio-economic conditions of the Amazon. It examines the impact of transnational criminal organizations on national and international security, assesses current state apparatus and actions, and proposes enhancing interagency collaboration, both domestically and internationally, as a means to increase the efficiency of tackling the issue. From a pragmatic

¹ Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, orientado pelo Prof. Dr. Fábio Albergaria de Queiroz.

² Bacharel em Direito. Delegado de Polícia Civil do Distrito Federal. Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. E-mail: rafael.sampaio@ssp.df.gov.br.

³ Bacharel em Relações Internacionais. Assessora Sênior. Departamento de Defesa dos Estados Unidos, Embaixada dos Estados Unidos em Brasília. E-mail: suzanresstel@gmail.com.



standpoint, the study presents the Joint Interagency Task Force South (JIATF-S), a joint task force led by the United States, which stands out for its integration of multilateral efforts in combating drug trafficking in the Americas, serving as a benchmark for the effectiveness and implementation of the concepts discussed. The study suggests that cooperation models akin to JIATF-S could be adapted to the Brazilian context to optimize anti-drug trafficking operations in the Amazon. The methodology encompasses qualitative analysis of documents, interviews with authorities, reports, and pertinent literature on the subject. The findings underscore the significance of integrated cooperation involving multiple government and international entities to address the challenges posed by transnational criminal organizations and to ensure security and sovereignty in the Amazon region.

Keywords: *interagency cooperation; international cooperation, drug trafficking; Amazon; national security; transnational crime; JIATF-S.*

1 INTRODUÇÃO

Segundo o Livro Branco de Defesa Nacional, “o Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre seu território, seu mar territorial e o espaço aéreo sobrejacente, não aceitando qualquer forma de ingerência externa em suas decisões”, constituindo um dos seus objetivos nacionais de defesa a garantia da soberania e integridade de seu território (Brasil, 2020a, p. 17).

Contudo, a realidade encontra-se distante do mundo ideal das normas, pois, de fato, o desempenho da soberania nacional é um desafio, especialmente considerando o controle de uma vasta fronteira de mais de 12 mil km, com características que desfavorecem seu controle, e o exponencial crescimento de atividades ilícitas transnacionais, especialmente do narcotráfico internacional na região amazônica, nosso objeto de estudo.

Com efeito, vazios demográficos e condições socioeconômicas e geográficas encontradas na faixa de fronteira na Amazônia constituem um ambiente propício para o desenvolvimento do narcotráfico na região, negócio ilícito extremamente lucrativo e que traz em sua esteira o desenvolvimento de toda uma cadeia criminoso apoiada na porosidade das fronteiras amazônicas, constituindo-se, portanto, uma ameaça real e imediata à soberania dos Estados nacionais (Couto; Oliveira, 2017).

Assim, não são as tradicionais disputas territoriais entre países a grande questão relacionada à insegurança nas fronteiras amazônicas e, por conseguinte, à soberania nacional naquele espaço, mas o desenvolvimento de atividades ilícitas promovidas por organizações criminosas transnacionais - OCTs⁴ (Andrade; Lima, 2018). Dentre o rol de atividades das

⁴ Para a definição precisa desse termo, se considera o disposto no art. 2º da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (CNUCOT) quanto a definição do que é crime transnacional (Naciones Unidas, 2004).



OCTs, destacamos, para os fins deste estudo, o tráfico internacional de entorpecentes, que, por sua vez, fomenta outros crimes que orbitam esse negócio ilícito, como a grilagem de terras, mineração ilegal, extração de madeira, tráfico de animais silvestres e de humanos (UNODC, 2023).

Nessa órbita, a atuação desses grupos criminosos merece toda a atenção estatal, pois, além de se estimar que o tráfico de entorpecentes movimentava aproximadamente 1,5% do PIB mundial, e 40% das outras atividades ilegais lucrativas vinculadas ao crime organizado, suas características de uso da violência e domínio territorial tem o potencial para gerar uma série de problemas sociais e instabilidade política na região amazônica brasileira e, até mesmo, conferir-lhe contornos de um narcoestado⁵ (Couto, 2018), à exemplo do que já aconteceu na Colômbia, com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército para Libertação Nacional (ELN), colocando em risco a soberania nacional.

Interessa especialmente à análise no presente estudo a faixa de fronteira nacional no Arco Norte e parte do Central, na área de contato com a Colômbia, a Bolívia e o Peru, maiores produtores de cocaína do mundo. Isso porque esses países abastecem o narcotráfico na região e essa condição proporcionou às OCTs transformarem o Brasil em um importante corredor do tráfico de entorpecentes internacional e no segundo maior mercado consumidor de cocaína do mundo, atrás apenas dos EUA (UNODC, 2023).

Desta forma, se, por um lado, podemos atribuir o incremento dessas atividades criminosas na região amazônica à posição geográfica estratégica do Brasil para o escoamento da cocaína produzida nos países andinos, noutra banda, não podemos nos olvidar de outros fatores que implicaram essa realidade, como: 1) a globalização, que trouxe, na esteira da diminuição das barreiras internacionais e aumento da circulação de mercadorias e pessoas, a consequente potencialização de atividades criminosas transnacionais (Pactu, 2017); 2) o crescimento das organizações criminosas em face de um modelo ineficiente de combate ao tráfico de entorpecentes no Brasil (Couto, 2023); e 3) o aumento da vigilância dessa atividade ilícita pelos EUA na América Central e Caribe (Rossi, 1996), o que promoveu a busca pelas OCTs de outras rotas para escoar o produto regional do narcotráfico.

Esse último fator foi destacado em entrevista pelo Contra-Almirante Ricardo Jaques Ferreira⁶, Secretário da Comissão Interministerial para Recursos do Mar da Marinha do Brasil - CESIRM, e anterior Oficial de Ligação da Marinha do Brasil na Força Tarefa Interagências

⁵ É da mesma opinião o Dr. Walter Fanganiello Maierovitch, ex-desembargador do TJSP (Mazzoco, 2024).

⁶ Entrevista concedida aos autores em 17 de setembro de 2024.



para o Sul (JIATF-S), o qual o descreve como o efeito *water balloon squeeze*, que prevê a busca das organizações criminosas por novas rotas de escoamento do tráfico de entorpecentes, diante do recrudescimento do combate em uma rota tradicional.

Logo, como visto, as evidências sugerem haver correlações entre os efeitos da globalização e as atividades criminosas transnacionais. Ademais, a conexão do narcotráfico com outras atividades ilícitas, como crimes ambientais, tráfico de armas e de pessoas e o terrorismo, que também se expandiram em decorrência do favorável cenário da abertura de fronteiras (Couto, 2018), torna o tráfico de entorpecentes um dos grandes desafios para a segurança mundial no século XXI.

Diante da complexidade da realidade do problema posto - narcotráfico na Amazônia -, que conta com uma pluralidade de atores (ORCRIMs), que agem de forma organizada, sofisticada e transnacional, e que gera toda uma cadeia criminosa ao seu redor e influência nas instituições públicas, imaginar uma solução simples para a solução do problema é um grande erro. De forma até certo ponto intuitiva, Jean Boulton, Peter Allen e Cliff Bowman, ao aplicar a teoria da complexidade a relações sociais e governança, afirmam que sistemas complexos não podem ser governados por soluções simples e lineares, exigindo, por outro lado, o reconhecimento da interdependência dos fatores para que a abordagem da matéria se dê de forma flexível e adaptativa (Boulton; Allen; Bowman, 2015).

No mesmo sentido, Elinor Ostrom defende que modelos de governança policêntrica e de gestão compartilhada de recursos podem ser altamente eficazes para resolver problemas complexos que envolvam múltiplas partes interessadas. Segundo Ostrom, em sistemas complexos há uma interdependência de atores e que o alcance dos objetivos comuns, no enfrentamento de um problema, seja ele relacionado a recursos naturais, segurança, ou qualquer outro domínio, dependem da cooperação coordenada entre eles - agências ou organizações (Ostrom, 1990).

Por esse prisma, o incremento das cooperações interagências e internacionais se apresentam como indispensáveis a um combate eficaz ao tráfico de drogas transnacional na Amazônia brasileira, seja em face das características geográficas e sociais da região, da sofisticação das organizações criminosas que ali atuam ou da falta de meios próprios dos órgãos competentes para dar respostas satisfatórias a esse desafio, constituindo-se, portanto, fundamental uma análise de como essas cooperações, e o seu fortalecimento, podem impactar na busca por soluções eficientes de enfrentamento de um problema tão complexo.



Assim, a presente pesquisa busca responder à seguinte pergunta: como o aprimoramento das cooperações interagências multinível - nacional e internacional - podem impactar no combate ao narcotráfico transnacional na Amazônia brasileira? Com base em dados empíricos e com o suporte da literatura, testaremos a hipótese relacional direta de que quanto maior for a complexidade sistêmica em torno das externalidades geradas pela atuação do narcotráfico internacional maior será a necessidade de aprimoramento na abordagem integrada ao seu combate, em uma cooperação multinível⁷.

Visando testar essa hipótese, foi conduzido um estudo exploratório - considerando que a literatura sobre a matéria no espectro dado no presente trabalho ser extremamente escassa -, utilizando uma metodologia qualitativa baseada na análise de documentos, entrevistas com autoridades na área da segurança e defesa e revisão de parte da literatura primária e secundária sobre o tema. A pesquisa analisa o papel das organizações criminosas transnacionais (OCTs), as operações interagências no âmbito doméstico e iniciativas de cooperação existentes, sugerindo que o fortalecimento da colaboração entre as agências envolvidas, tanto no âmbito interno quanto externo, proporcionaria ações complementares e convergentes para o cumprimento eficaz e com eficiência dos objetivos comuns.

Para tanto, para cumprir seus objetivos, este trabalho está organizado da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se uma análise do narcotráfico na Amazônia, destacando as condições geográficas e socioeconômicas que facilitam essa atividade ilícita, e seus impactos regionais e internacionais, demonstrando a complexidade do problema enfrentado. Em seguida, são descritos o aparato estatal e as principais ações institucionais coordenadas existentes com essa finalidade, evidenciando as limitações que impactam sua eficácia. Por fim, o estudo explora o modelo de cooperação multinível a partir de um estudo de caso específico: o JIATF-S, liderado pelos Estados Unidos, como referência para o aprimoramento das ações de combate ao narcotráfico, e, neste intento, apontando fatores que destacam a Marinha do Brasil como uma Força fundamental, por excelência, no enfrentamento desse problema.

⁷ Liesbet Hooghe e Gary Marks (2001), em sua obra "Multi-Level Governance and European Integration", definem cooperação multinível como um sistema de governança em que o poder de tomada de decisão é distribuído entre múltiplos níveis de governo – local, regional, nacional e supranacional (como a União Europeia) – e no qual há interdependência entre esses níveis. Em vez de um único nível de governo deter autoridade absoluta, vários níveis participam da formulação e implementação de políticas públicas. Esse conceito é harmônico com a governança policêntrica definida por Elinor Ostrom (1990).



2 NARCOTRÁFICO E ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NA REGIÃO AMAZÔNICA

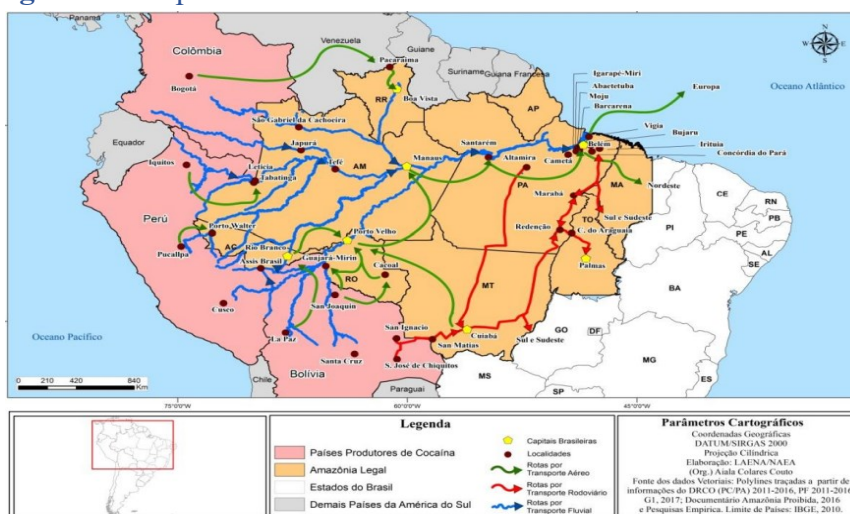
2.1 NARCOTRÁFICO NA REGIÃO AMAZÔNICA

Por vezes, o tráfico internacional de cocaína é visto, de forma superficial, como um problema dos países da América do Sul, por serem a origem da sua produção e rota de exportação. Todavia, o narcotráfico internacional só existe em razão das redes criminosas internacionais serem constituídas por organizações sofisticadas, que se associam em teias constituídas por ORCRIMs de origem dos países fornecedores, com outras de origem dos países receptores, como os EUA, países Europeus e Africanos (Rossi, 1996).

Assim, a “guerra contra o narcotráfico” na América Latina, deflagrada no final do século passado e capitaneada pelos EUA, especialmente na Colômbia e Caribe (Rossi, 1996), respectivamente maior produtor (Colômbia), maior rota do tráfico (Caribe) e o maior mercado consumidor de cocaína do mundo (EUA), ganhou, atualmente, uma nova dimensão diante da economia do crime movimentada pelo narcotráfico, que, como visto, faz os seus efeitos terem alcance global (UNODC, 2023).

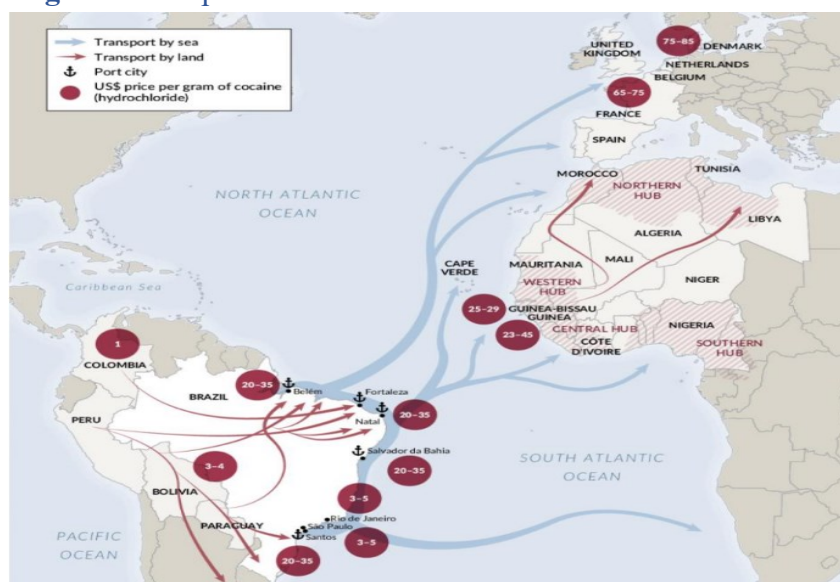
As características regionais da Amazônia - fragilidade do Estado de Direito, baixa densidade demográfica, floresta densa e transcurso do Rio Solimões e afluentes -, favoreceram o desenvolvimento da principal rota de tráfico internacional de drogas via floresta, a chamada “Rota do Solimões”. Por ela, os traficantes se aproveitam dos cursos de rios que nascem nos países andinos, especialmente do Rio Solimões, que corta a tríplice fronteira, e, ao se unir com o Rio Negro, em Manaus, forma o Rio Amazonas, para, assim, atravessar a droga pelo Brasil em direção a portos do Norte e Nordeste, de onde é despachada para países Europeus e Africanos, via Oceano Atlântico (Carvalho Júnior, 2023).

Figura 1 - Mapa da “Rota do Solimões” do narcotráfico na Amazônia



Fonte: Couto (2018, p. 73).

Figura 2 - Mapa da rota do narcotráfico transnacional via Brasil



Fonte: Carvalho Júnior (2023, p. 23).

Em entrevista, o Vice-Almirante da Marinha do Brasil Lampert⁸ (Comandante do 9º Distrito Naval - Comando da Flotilha da Amazônia) esclareceu que “A região amazônica possui contextos que contemplam grandes regiões produtoras de drogas, bem como o fluxo dessa produção pela bacia hidrográfica do Amazonas, o que torna a região um *hub* exportador para diversas partes do mundo”. Assim, podemos observar que essa afirmação está em harmonia com a tendência mundial de uso predominante do modal marítimo para o tráfico internacional de drogas, sendo estimado que 90% dessa atividade criminosa seja realizada por essa forma de transporte (UNODC, 2022).

⁸ Entrevista concedida aos autores em 10 de setembro de 2024.



Quanto às características do narcotráfico regional amazônico, cumpre ressaltar, ainda, a condição peculiar da produção de cocaína na Bolívia por ser dominada por ORCRIMs estrangeiras, diferentemente do que ocorre na Colômbia e no Peru - onde o domínio da produção pertence a carteis locais -, havendo registro de produção controlada naquela nação pelas ORCRIMs brasileiras PCC e CV, além de carteis mexicanos, peruanos e russos (Parente, 2020).

Tal característica confere a essas ORCRIMs brasileiras características de OCTs e o domínio de toda a cadeia do “narconegócio” da cocaína - desde a produção, à distribuição e venda para o consumidor final - potencializando os seus lucros e as suas capacidades de resiliência às ações estatais e de interferirem na realidade dos territórios onde atuam (Carvalho Júnior, 2023).

2.2 IMPACTOS REGIONAIS E GLOBAIS DA ATIVIDADE DAS ORCRIMs NA REGIÃO AMAZÔNICA

Nesse contexto, impende ressaltar que a Amazônia⁹ foi alçada à condição de espaço vital do planeta no Século XXI, em razão das suas riquezas naturais, especialmente relacionada ao seu potencial hídrico, mineral e da sua biodiversidade, recursos estratégicos fundamentais para atender, por exemplo, à demanda por *commodities* e para o desenvolvimento de novas tecnologias. Essa característica coloca a Amazônia no centro de disputas e preocupações estratégicas internacionais de como esses recursos serão explorados de forma sustentável, considerando, juntamente com a sua riqueza natural, a sua importância ambiental (Amin, 2015).

Por esse prisma, o Brasil ganha evidência nessas discussões internacionais sobre a preservação da floresta Amazônica, visto que cerca de 80% do bioma amazônico, encontra-se em seu território (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, 2024).

Nessa perspectiva, o Relatório Mundial sobre Drogas de 2023 (UNODC, 2023), chamou a atenção para a conexão das atividades de grilagem de terras, mineração ilegal, extração de madeira, tráfico de animais silvestres e de humanos, com a expansão das atividades de organizações criminosas na Amazônia, salientando que esse conjunto de atividades ilícitas representa um risco à preservação ambiental da maior floresta do mundo e às suas populações tradicionais, que sofrem com a alta incidência de crimes ligados às drogas ilícitas.

⁹ Quanto ao conceito espacial da Amazônia, devido a diversidade de possibilidades, adotamos para o nosso trabalho o conceito delimitado pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (2024).



Além dos impactos ambientais, conforme supramencionado, as sofisticadas atividades das ORCRIMs têm gerado efeitos perniciosos na economia e política regionais, assim como indiscutível desgaste internacional à imagem do Brasil (Carvalho Júnior, 2023).

A sofisticação e a diversificação das atividades criminosas pelas ORCRIMs na Região Amazônica, assim como a relação com atividades supostamente legais, empregadas na lavagem de dinheiro e no exercício de influência local, são sintomas do preocupante crescimento das ORCRIMs brasileiras, especialmente do PCC (Couto, 2018).

Recentemente ganhou destaque na mídia nacional a afirmação do Governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas, feita em maio de 2024, de que o PCC possui mil e cem (1100) postos de combustíveis em São Paulo, número que o transforma na quinta maior distribuidora de combustíveis do Brasil (Ribeiro, 2024), demonstrando a capacidade dessa organização de se infiltrar no tecido social e gerar riqueza a partir da lavagem dos vultosos recursos amealhados com o tráfico de entorpecentes.

Nesse complexo sistema, as ORCRIMs fragilizam o Estado Democrático de Direito ao ponto de impor a adoção de medidas excepcionais para o enfrentamento ao processo de “desestatização” promovido por elas. Via de regra, tais dinâmicas convergem no estabelecimento de um estado paralelo pelas ORCRIMs que desafia os fundamentos da soberania do Estado constituído, infringindo leis e ignorando territórios e fronteiras. Outrossim, os movimentos subreptícios e transnacionais das OCTs potencializam os seus negócios ilícitos, a sua resiliência e a geração de lucro, tornando essas redes uma ameaça global (Couto, 2018).

Quanto à sua sofisticação empregada no tráfico de entorpecentes pelas OCTs via Amazônia, com atuação destacada do PCC, o emprego de “narcosubmarinos” representa o seu ponto alto, tendo o primeiro do tipo sido apreendido nas águas do Rio Amazonas em 2015, em Vigia/PA. Mas o registro mais notável de tráfico internacional de entorpecentes utilizando “narcosubmarinos”, foi o registrado na apreensão em 2019 pelas autoridades espanholas, na Galícia-Espanha, de uma embarcação dessa natureza que navegou o Rio Amazonas e, após ganhar o Oceano Atlântico, rumou até o continente Europeu, carregado com mais de 3 toneladas de cocaína. Tal ação foi denominada Operação Marea Negra, que, diante da repercussão gerada pela ousadia dos criminosos, virou livro e série de televisão (Fabri, 2024a).

Quanto aos impactos globais do tráfico de entorpecentes oriundos do Brasil, podemos citar também seus efeitos na África, onde as receitas geradas por esse negócio ilícito, adicionada a governança deficitária em várias regiões da África Ocidental e do Sahel, constituem-se fatores relevantes na formação e operação de redes criminosas que suportam financeiramente grupos



terroristas, que merecem a atenção internacional, diante do potencial de violência e de insegurança que promovem. Essa perspectiva é observada, por exemplo, com a Al Qaeda no Magreb Islâmico (AQIM), que continua a obter uma fonte de financiamento confiável através de meios que são difíceis de contrapor (Detzi; Winkleman, 2016), evidenciando a complexidade do desafio enfrentado.

Nesse contexto, o Brasil, na esteira do trinômio: (1) posição geográfica fronteiriça com os países Andinos (Bolívia, Colômbia e Peru), (2) vulnerabilidade fronteiriça, associada à graves problemas sociais de ordens diversas, que facilitam a cooptação da população ribeirinha pelos narcotraficantes (Carvalho Júnior, 2023), e (3) a associação das grandes ORCRIMs brasileiras com carteis do narcotráfico dos países Andinos no lucrativo mercado do tráfico internacional de entorpecentes, tornou-se uma rota primária dos fluxos de cocaína que se direcionam para a Europa e a África (UNODC, 2023) e impulsionou a atividade das ORCRI's brasileiras, permitindo o domínio por elas de toda a cadeia do narconegócio.

Portanto, da perspectiva global, o narcotráfico na região amazônica merece atenção tanto pelos danos ambientais que promove (UNODC, 2023), como pelo seu potencial de gerar instabilidades políticas, por meio da economia do tráfico que não respeita fronteiras.

A gravidade dessa situação de crescimento exacerbado do crime organizado transnacional no Brasil tem ganhado notoriedade internacional. Nesse sentido, os EUA fizeram constar em sua Estratégia de Segurança Nacional de 2010 manifestação expressa da necessidade de apoio ao enfrentamento da questão, ao afirmar que “incentivaremos os esforços brasileiros contra as redes transnacionais ilícitas”, classificando essa modalidade criminosa, juntamente com a mudança climática e doenças pandêmicas, como desafios que não reconhecem fronteiras. (United States, 2010, p. 44).

São reflexos dessa percepção o reconhecimento pelo Governo Americano, conforme informado pela sua Embaixada no Brasil (Embaixada e Consulado dos Estados Unidos no Brasil, 2021, § 3º), do PCC como “uma das maiores redes de tráfico de cocaína do mundo” e a sua inclusão, por meio de Ordem Executiva assinada pelo Presidente Biden (2021-25), como a primeira ORCRIM brasileira na “lista negra” de organizações criminosas, o que faculta ao Tesouro Americano impor sanções a estrangeiros que recebam bens que constituam, ou sejam derivados, de atividades ilícitas relacionadas ao tráfico.

Com fundamento nessa medida, em 2024, o Departamento de Tesouro Americano impôs sanções a Diego Macedo Gonçalves do Carmo, indicando-o como membro do PCC, e afirmou, conforme nota da Embaixada dos EUA no Brasil, que “os Estados Unidos continuarão



apoiando o Brasil e outros parceiros da região em nossos esforços para combater a capacidade de operação do PCC, incluindo sua capacidade de lavar fundos ilícitos através do sistema financeiro global” (United States, 2024b, § 2º).

Outra medida emblemática, que demonstra os impactos à imagem e credibilidade internacional do Brasil e que reflete os impactos globais da atividade narcotraficante, objeto do presente estudo, foi a notícia (Fabri, 2024b) da conclusão da *Commission D'enquete narcotrafic en france*¹⁰ do Senado Francês (França, 2024), cujos trabalhos apontaram para a securitização do narcotráfico internacional, com o seu reconhecimento como *une menace pour les intérêts fondamentaux de la nation*¹¹, com destaque durante os trabalhos dado ao PCC, citado como uma “ameaça” pelos parlamentares franceses.

2.3 PRESENÇA ESTATAL NA REGIÃO AMAZÔNICA E PROTEÇÃO DA ÁREA DE FRONTEIRA

Reconhecendo a importância da Amazônia como espaço estratégico (Amin, 2015) e as suas vulnerabilidades em razão da baixa densidade demográfica e a ausência de estruturas públicas adequadas, o Brasil passou a promover a sua presença na região, visando garantir a sua soberania e o atendimento das necessidades das comunidades locais.

Inicialmente a ocupação da Amazônia passou pela ideia de execução de grandes obras de infraestrutura, todavia, posteriormente percebeu-se a necessidade de promover o desenvolvimento social sustentável por meio da presença estatal na região (Cavalcante, 2014). Nesse sentido, tanto o então embrionário Projeto Rondon, iniciado na década de 1960¹², promovendo atividades de extensão universitária em regiões remotas da Amazônia, como o programa Calha Norte, dos anos 1980, foram uma resposta estratégica do Brasil.

O Projeto Calha Norte, em face de sua inicial confidencialidade¹³, previa amplas ações de desenvolvimento regional, com a implantação da infraestrutura regional, criação de polos de desenvolvimento econômico e oferta de serviços sociais, além do aumento da presença militar, reafirmação dos marcos de fronteira e revitalização do Tratado de Cooperação Amazônico. Mas, no que tange ao objetivo do presente trabalho, cumpre destacar a expressa menção à inibição do narcotráfico na região pelas ações do projeto em seus relatórios (Cavalcante, 2014,

¹⁰ Comissão para investigação do tráfico de drogas na França, em tradução livre.

¹¹ Uma ameaça para os interesses fundamentais da nação, em tradução livre.

¹² Projeto instituído pelo Decreto n.º 62.927, de 28 de junho de 1968 (Brasil, 1968).

¹³ “muitos dos temas abordados, tais como *reformulação de políticas indigenistas, retomada de demarcação de fronteiras ou localização de instalações militares*, requerem tratamento sigiloso” (SG/CSN *apud* Cavalcante, 2014).



p. 15), revelando que essa atividade criminosa já era identificada na década de 1980 como um sério problema a ser enfrentado na Amazônia brasileira.

No momento em que foi realizada esta pesquisa, o Programa Calha Norte mantinha o seu escopo de desenvolvimento regional e integração nacional, merecendo expressa menção na Política Nacional de Defesa pela importância das suas ações, alcançando 10 Estados brasileiros das regiões Norte e Centro-Oeste, 442 Municípios e mais de 15 milhões de habitantes (Brasil, 2017b), refletindo o esforço para alcançar os objetivos desenhados na década de 1980.

Outrossim, cumpre ressaltar que a partir da década de 1990, foram criados sistemas de vigilância da Amazônia e de fronteiras e desenvolvidas ações de cooperação entre órgãos nacionais com a finalidade de proteger a região, que serão adiante enfrentados neste trabalho.

3 COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS

Nesse ponto, importa realçar que o presente trabalho se dispõe a analisar como o aprimoramento da cooperação interagências, nos âmbitos nacional e internacional, podem impactar no combate ao narcotráfico transnacional na Amazônia, especialmente considerando o complexo sistema criminoso estabelecido pelo narcotráfico na região e as limitações das instituições com competência para realizar essa tarefa. Ressaltamos, mais uma vez, que o fundamento dessa premissa encontra referencial teórico na aplicação da teoria da complexidade à sistemas sociais complexos, na qual se conclui que em sistemas complexos há uma interdependência de atores e o alcance dos objetivos comuns no enfrentamento de um problema depende da cooperação coordenada entre eles - agências ou organizações (Ostrom, 1990).

Inicialmente, cumpre ressaltar que o tema atividades interagências no Brasil é incipiente, sendo raro em documentos públicos nacionais, e basicamente restrito ao emprego das forças armadas no Brasil (Araújo Neto; Barp; Cardoso, 2017).

Tecidos estes adendos introdutórios quanto ao objeto e fundamentos da pesquisa, para responder à pergunta a que se propõe este trabalho investigativo, e considerando a limitação de seu objeto, apresenta-se, como marco epistemológico adequado ao escrutínio do assunto, a definição do conceito de cooperação interagências empregado no presente estudo.

Para tanto, importa trazer à baila o conceito de operações interagências constante do Manual de Operações Interagências, do Ministério da Defesa (Brasil, 2017b), por ser o documento nacional que trata de forma mais técnica a matéria:

1.3.3.2 Operações interagências: interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a 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 (Brasil, 2017a).

Malgrado se insira nas linhas gerais de atividades interagências, o conceito de operações interagências constante de referido manual do MD é reduzido ao nível operacional e, portanto, não trata de cooperação interagências, que tem, noutra banda, o seu desenvolvimento em nível estratégico ou tático e conta com ações permanentes, diferentemente daquele.

Assim, mister ampliar o enfoque exclusivo de interoperabilidade das Forças Armadas conferido por referido regulamento do MD para agências e elevar às ações ao nível de políticas públicas permanentes, para chegarmos a um conceito de cooperação interagências que nos permita dar o alcance pretendido à presente pesquisa.

Dito isto, com base na literatura referenciada, estabelecemos o seguinte conceito como marco epistemológico do presente estudo para cooperação interagências: interação permanente entre agências, de diversos níveis de governo, com a finalidade de compartilhar informações e coordenar esforços para a consecução de políticas públicas que atendam ao bem comum, reconhecendo a interdependências dos atores para o alcance do resultado pretendido, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos.

Nessa senda, considerando que os fundamentos teóricos sobre atividades interagências permitem a concepção eficaz e sistemática dessas relações necessárias do aparato estatal, respeitando as competências orgânicas dos diferentes atores, impende trazer à lume esses conceitos para alicerçar as considerações que serão trazidas neste trabalho.

Assim, ao se analisar ou propor um modelo de cooperação interagências, é necessário entender o nível de maturidade da cultura de cooperação existente nos órgãos envolvidos. Isso porque a necessidade de maturidade das relações interagências é fundamental para o sucesso da coordenação das operações conjuntas, uma vez que essa maturidade é alcançada quando as agências desenvolvem uma cultura de cooperação que supera as diferenças institucionais, gerando confiança mútua e respeito às respectivas competências, superando os naturais desafios iniciais de integração para uma colaboração eficaz (Strickler, 2010).

No mesmo sentido, Raza (2012) destaca a importância de uma cultura organizacional flexível, que favoreça a colaboração, a inovação e a aprendizagem continuada. Nesse cenário, Raza ressalta a necessidade de adaptabilidade institucional e da relação interagências, especialmente considerando as volatilidades operacionais e estratégicas, exigindo a capacidade de pronta adaptação diante de eventuais alterações das condições do teatro de operações.



Visando superar as dificuldades estruturais para enfrentar a complexidade das operações interagências, Mary Atkinson *et al.* (2002) apresenta modelos de colaboração, desde a coordenação simples de atividades até a integração completa dos processos operacionais. Esses modelos ressaltam a necessidade de estabelecer metas comuns e desenvolver uma comunicação clara e eficaz, para garantir o alinhamento das agências envolvidas no cumprimento do objetivo estabelecido. Assim, a aplicação desses modelos se apresenta como uma importante ferramenta para vencer os desafios operacionais e culturais que surgem em ambientes interagências complexos, como os enfrentados no combate aos crimes transnacionais na Amazônia.

Desse modo, essas perspectivas teóricas nos fornecem elementos para analisarmos o cenário situacional e entendermos as necessidades de cooperação interagências no complexo contexto do combate ao narcotráfico na Amazônia.

3.1 AS ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS BRASILEIRAS DE COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE ENTORPECENTES E ÀS OCTs

Outro cenário que deve ser traçado para a devida análise da matéria é a identificação do aparato estatal constituído para enfrentar o narcotráfico na Amazônia. Nessa senda, a Constituição Federal brasileira, por ser analítica (prolixa), traz os desenhos das competências das forças de segurança de nosso sistema, que atuam diretamente no combate ao tráfico internacional de entorpecentes e OCTs, enquanto confere à Lei Complementar a atribuição de estabelecer as competências próprias das Forças Armadas, a quem compete a proteção de nossas fronteiras e que atua de forma subsidiária no combate aos crimes transnacionais e ambientais, convindo apresentar um quadro com suas principais funções:



Quadro 1 - Agências brasileiras com competência para combater o narcotráfico na Amazônia

ÓRGÃOS	COMPETÊNCIAS	ENTE/PASTA
Polícia Federal (PF)	CF/1988, Art. 144, § 1º: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União... assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional... ; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins... ; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras ; IV - ... funções de polícia judiciária da União	União/MJSP
Polícia Rodoviária Federal (PRF)	CF/1988, Art. 144, § 2º: “...destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.”	União/MJSP
Polícia Civil (PC)	CF/1988, Art. 144, § 4º: “...ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.	Estados e DF
Polícia Militar (PM)	CF/1988, Art. 144, § 5º: “...cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública...”	Estados e DF
Polícia Penal Federal	CF/1988, Art. 144, § 5-A: “...cabe a segurança dos estabelecimentos penais.”	União/MJSP
Polícia Penal Estadual	CF/1988, Art. 144, § 5-A: “...cabe a segurança dos estabelecimentos penais.”	Estados e DF
Forças Armadas (FFAA)	CF/1988, Art. 142 Lei Complementar n.º 97/1999, art. 16-A: “ Cabe às Forças Armadas... 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... ” (Dispositivo com redação dada pela Lei Complementar n.º 136/2010)	União/MD

Fonte: Brasil (1999; 2024a).



Diante desse quadro, importa fazermos breves considerações para melhor compreensão de todo o sistema de segurança nacional e de proteção das fronteiras nacionais e para a formatação de arranjos amparados na cooperação interagências.

Inicialmente, vale destacar que a competência constitucional para o combate ao tráfico internacional de entorpecentes e às OCTs é inquestionavelmente própria da Polícia Federal, nos termos do que dispõe o art. 144, § 1º, I e II (Brasil, 2024a).

Além da função repressiva de investigação policial das modalidades criminosas em destaque, à PF compete a realização de funções de fiscalização administrativa, por meio das atividades de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, fundamentais ao combate ao narcotráfico internacional e às OCTs que o praticam.

Nessa órbita, vale destacar que a função de policiamento marítimo tem especial relevância no combate às referidas modalidades criminosas, visto que o transporte fluvial e marítimo se constitui, como visto, o principal modal utilizado pelo lucrativo mercado das drogas (UNODC, 2022), com destaque para a Rota do Solimões, citada anteriormente.

Noutra banda, a Lei Complementar n.º 136/2010, alterando a LC n.º 97/1999 – que dispõe sobre organização, preparo e emprego das Forças Armadas –, inseriu-lhe o art. 16-A, estendendo às FFAA a autorização para atuarem “por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores”, limitando essa atuação “contra delitos transfronteiriços e ambientais” (Brasil, 1999; 2010). Cumpre destacar que essa autorização já existia em relação ao Exército desde 2004, nos termos do art. 17-A, IV, da LC n.º 97/2010, com redação dada pela LC n.º 117/2004 (Brasil, 2004; 2010).

Dentro da estrutura de controle das fronteiras nacionais, cumpre ressaltar, ainda, a atuação da Secretaria da Receita Federal, órgão do Ministério da Fazenda com competência, estabelecidas na Lei n.º 9.003/1995, para fazer a fiscalização aduaneira no Brasil e que também contribui, nesse sentido, com o combate de ilícitos transnacionais (Brasil, 1995).

Do mesmo modo, cumpre citar a competência para o exercício do policiamento ambiental conferida ao IBAMA pela Lei n.º 7.735/1989, uma vez que o objeto do presente estudo se ambienta na região Amazônica e há a já expressa conexão das atividades do narcotráfico com os crimes ambientais (UNODC, 2023).



3.2 INICIATIVAS DOMÉSTICAS PARA CONTENÇÃO DOS ILÍCITOS TRANSNACIONAIS NA REGIÃO AMAZÔNICA E CONTROLE DE FRONTEIRAS

Em complemento a ação individual de cada órgão, desempenhadas em razão de suas competências legais, e aos mencionados programas de integração nacional, foram criados sistemas, estratégias e ações conjuntas com o fim de proteger nossas fronteiras e a região amazônica de forma mais eficiente.

Em 1993 foi criado o Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM (Brasil, 1993), um sistema abrangente de monitoramento da Amazônia, que integrou soluções tecnológicas, como radares, satélites, aeronaves, estações meteorológicas, dentre outros, com o fim de permitir a coleta e análise de dados em tempo real (Cavalcante, 2014), oferecendo maior capacidade ao Brasil de adquirir conhecimentos do meio ambiente e socioeconômico da região, assim como de detectar e responder a atividades ilícitas, como o narcotráfico e o desmatamento ilegal.

Atualmente o SIVAM foi absorvido pelo Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM (Brasil, 2002), ampliando os objetivos iniciais de vigilância para o tratamento e difusão das informações coletadas pelo aparato tecnológico, visando potencializar o desenvolvimento sustentável da região (Brasil, 2019), integrando, multidisciplinarmente, vários órgãos do governo, que antes atuavam separadamente e cooperavam de forma desregulada (Rodrigues *et al.*, 2021).

Outro sistema permanente que visa a proteção aos ilícitos transnacionais é o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON, que consistem em um sistema de Comando e Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento - C4IVR - que visa dotar a Força Terrestre de meios habilitadores a uma presença efetiva na faixa de fronteira brasileira, com objetivo de garantir estrutura para um policiamento especializado de fronteira (Andrade *et al.*, 2019).

Na esteira do desenvolvimento dos sistemas de proteção e visando coordenar estrategicamente ações e políticas públicas desenvolvidas por diversos órgãos dos governos federal e estadual para melhorar a percepção de segurança pública, a presença do Estado e a proteção da região de fronteira, foi concebida a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras - ENAFRON (Neves *et al.*, 2016), que encontra fundamento no Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF (Brasil, 2016). A ENAFRON, em face da sua reconhecida importância, foi alçada à condição de instrumento expressamente previsto na recém aprovada Política Nacional de Fronteiras – PNFRon (Brasil, 2024b), assim como os planos dela decorrentes e o próprio PPIF.



Quanto às ações de proteção de nossas fronteiras, merece nota de destaque a Operação Ágata, que se constitui em uma série de operações periódicas interagências, coordenadas pelo Ministério da Defesa do Brasil, visando reforçar a presença do Estado nas fronteiras e combater atividades ilícitas como o narcotráfico, contrabando, tráfico de armas e crimes ambientais. Iniciada sob o Plano Estratégico de Fronteiras – PEF (Brasil, 2011), em 2011, e continuada pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - PPIF (Brasil, 2016), em 2016, a operação envolve a mobilização conjunta das FFAA, interagindo com os Órgãos de Segurança Pública locais e outras Agências do Estado, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, sob um comando unificado.

Malgrado o PPIF preveja expressamente a cooperação internacional (Brasil, 2016) nas ações promovidas para o cumprimento de suas finalidades, essa diretriz ainda não foi aplicada à Operação Ágata na Amazônia, limitando-a ao território nacional.

As missões da Operação Ágata incluem patrulhas terrestres, fluviais e aéreas, bloqueios em rodovias, e inspeções de vias fluviais, direcionadas pela inteligência das informações obtidas pelo SIPAM e os diversos órgãos de segurança e administrativos que atuam na região. Até o momento, a Operação Ágata resultou na apreensão de mais de 83 toneladas de drogas e outros produtos ilícitos (Brasil, 2024c), contribuindo no enfrentamento da criminalidade nas regiões de fronteira.

Não obstante a inquestionável importância e resultados positivos da Operação Ágata, cumpre destacar que as restrições orçamentárias dos órgãos envolvidos, especialmente das FFAA e órgãos de segurança pública, aliadas à natureza temporária e episódica das operações, limitam esses efeitos positivos. Como bem expôs o Deputado Federal Alberto Fraga¹⁴ Presidente da Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados, essas “operações no Brasil carecem de melhoria, tanto estrutural quanto conceitual, especialmente a cultura corporativa muito marcante que dificulta a interoperabilidade”.

3.3 COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS PARA O COMBATE AO NARCOTRÁFICO NA AMAZÔNIA

Apontadas as iniciativas principais no âmbito doméstico que objetivam a contenção de ilícitos transnacionais na região amazônica, seguimos com uma exploração das vantagens e desafios da cooperação interagências neste cenário. Na Amazônia, o combate ao narcotráfico é particularmente desafiador devido às características geográficas e sociais da região, como visto

¹⁴ Entrevista concedida aos autores em 15 de agosto de 2024.



ao longo destas páginas. A integração entre diversas agências governamentais torna-se essencial para a repressão eficaz das atividades ilícitas. Nesse sentido, o Estado não pode se conformar apenas a repressão direta e pontual ao tráfico de drogas, sendo necessário também ações coordenadas para controlar as rotas de tráfico, desarticular redes de apoio logístico, e proteger as comunidades locais das influências criminosas. Assim, a cooperação interagências poderia promover de forma eficaz a segurança da região por meio de ações conjuntas que combinam a capacidade operacional de várias agências, desde operações de patrulhamento e repressão, até atividades de inteligência e controle ambiental (Beirão, 2014; Till, 2013).

Nesse cenário, importa ressaltarmos que, no Brasil, essas operações são especialmente relevantes no combate ao narcotráfico na Amazônia, onde a complexidade do ambiente e a extensão territorial exigem uma cooperação estreita entre diferentes instituições, como as Forças Armadas, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, e órgãos ambientais como o IBAMA. O conceito de cooperação interagências envolve, portanto, inclusive neste ambiente específico, a colaboração para evitar a duplicação de ações, a dispersão de recursos e a adoção de soluções conflitantes, promovendo uma abordagem sinérgica e coordenada que contribui para alcançar resultados superiores (Bardach, 1998; Atkinson *et al.*, 2002).

Entretanto, a cooperação interagências na Amazônia enfrenta uma série de desafios estruturais e operacionais que podem comprometer sua eficácia. Um dos principais desafios é a sobreposição de competências entre as diferentes agências envolvidas, o que pode gerar conflitos de interesse, insegurança jurídica e ineficiências operacionais se não for gerido de maneira adequada (Bardach, 1998). Além disso, a complexidade jurisdicional inerente à vasta extensão territorial e à multiplicidade de atores envolvidos exige uma robusta articulação tanto no nível federal quanto estadual, aumentando a necessidade de coordenação diplomática e operacional (Bueger, 2015).

Outro desafio significativo é a limitação de recursos materiais e humanos, uma constante em políticas públicas dessa natureza, especialmente em regiões remotas como a Amazônia. A escassez de recursos demanda uma gestão eficiente e integrada, que maximize a utilização dos meios disponíveis e minimize os desperdícios. Nesse contexto, a construção de uma governança policêntrica integrada e resiliente é vital para a eficácia da cooperação interagências, pois permite a coordenação de esforços entre diferentes atores, garantindo que as ações sejam complementares e convergentes para os objetivos estratégicos traçados (Costa; Gonçalves, 2011).



As diferenças culturais e organizacionais entre as diversas agências, como as Forças Armadas, as polícias federais, e os órgãos ambientais, também representam um obstáculo significativo para a integração interagências eficazes. Essas diferenças podem se manifestar em divergências de prioridades, práticas e protocolos, dificultando a comunicação e a colaboração entre as instituições envolvidas. Superar essas barreiras requer um esforço contínuo de alinhamento estratégico e a promoção de uma cultura de colaboração e confiança mútua, essenciais para o sucesso da cooperação (Atkinson *et al.*, 2002; Bueger; Edmunds, 2017).

Assim, ao aplicar esses conceitos e teorias, o Brasil pode fortalecer a cooperação interagências na Amazônia, garantindo uma resposta coordenada e eficaz ao narcotráfico, que é uma das principais ameaças à segurança nacional. Desse modo, a integração dessas teorias na formulação de políticas públicas que envolvam a cooperação interagências pode contribuir significativamente para a eficácia dessas ações e para a construção de uma governança mais robusta e resiliente na região.

Identificada a centralidade da cooperação interagências no escopo desta proposta investigativa, bem como suas limitações operacionais no combate aos ilícitos transnacionais, urge, então, verificar que papel teria, de forma complementar, a cooperação em outro nível de análise, o internacional, sobretudo, com relação ao maior mercado consumidor e destino de boa parte destes ilícitos e, por conseguinte, um dos maiores interessados nessa aproximação: os Estados Unidos da América.

4 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO NA AMAZÔNIA

Como visto no item 3.2, apesar dos expressivos resultados alcançados através das iniciativas nacionais que visam a integração e combate ao narcotráfico, tais como o Projeto Calha Norte, o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e a Operação Ágata, as limitações inerentes a cada uma e aos órgãos que a executam, especialmente no que se refere a questão jurisdicional, revelam que não se prestam a conferir ao Estado o controle eficaz de atividades ilícitas na Amazônia, situação essa que impacta no combate ao narcotráfico.

Nessa órbita, podemos destacar que o caráter transnacional e a sofisticação das redes criminosas exigem respostas coordenadas entre Estados, que transcendam as capacidades individuais de cada país. Assim, a cooperação internacional é uma ferramenta crucial, sem a qual, tal como sugerem os fatos, tende a prevalecer a ineficácia das operações e iniciativas estritamente domésticas no combate a crimes que não respeitam fronteiras.



4.1 EMBASAMENTO TEÓRICO PARA A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Os conceitos de cooperação internacional nas Relações Internacionais contemporâneas se encontram em vasto arcabouço teórico, os quais não podem ser atribuídos a um único autor. O conceito, evoluído ao longo dos anos, pode, entretanto, ser balizado por David Mitrany, um dos primeiros e mais influentes teóricos a explorar a temática de cooperação internacional de maneira sistemática, através de sua teoria funcionalista. Sua obra *A Working Peace System*, explora que a cooperação internacional inicialmente deve ser fomentada e trabalhada em níveis técnicos, voltados a questões inicialmente específicas, as quais, posteriormente, levariam à paz e à maior cooperação na esfera política. Mitrany argumenta que as atividades sociais e econômicas devem ser coordenadas através de instituições funcionais, que transcendam as fronteiras nacionais, criando uma rede de cooperação internacional que poderia prevenir conflitos (Mitrany, 1943).

Posteriormente, Robert Keohane e Joseph Nye (1978) contribuíram sobremaneira para o refinamento conceitual de Cooperação Internacional, ao desenvolverem a Teoria do neoliberalismo institucional, retratada no livro *Power and Interdependence*. Sob sua ótica, em um mundo cada vez mais interdependente, a cooperação internacional é facilitada por instituições internacionais que auxiliam os Estados a superar problemas de coordenação domésticos.

Entretanto, na tentativa de trazer um olhar mais focado às complexidades retratadas neste trabalho, nos voltamos à Teoria dos Bens Públicos Globais, que nos permite de forma mais clara compreender a importância da cooperação internacional em questões que afetam múltiplos Estados, como o combate ao narcotráfico na Amazônia. Amplamente discutida por autores como Inge Kaul, Isabelle Grunberg, e Marc A. Stern, em sua obra *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (1999), essa teoria postula que certas primícias, chamada pelos autores de "bens", tais como a segurança, paz e estabilidade ambiental, são de natureza inerentemente pública e global, uma vez que seus benefícios contemplam a múltiplos países, independentemente de sua contribuição para a provisão dessas. Os autores argumentam que os bens públicos globais são caracterizados pela não-exclusão e não-rivalidade, o que significa que uma vez providos, seus benefícios não podem ser excludentes (Kaul; Grunberg; Stern, 1999).

Aplicada ao contexto amazônico - e tendo em consideração a epistemologia da cooperação interagências, explorada no tópico anterior - essa teoria sugere que a estabilidade e segurança na região são bens públicos que beneficiam não apenas os países amazônicos, mas a



comunidade internacional como um todo, considerando a importância da floresta amazônica para o meio ambiente.

A partir dessa premissa, a cooperação internacional se torna uma opção estratégica, visando a proteção de um “bem público global” (meio-ambiente), e prática, em face do caráter transnacional e transfronteiriço do narcotráfico na Amazônia, sendo corolária a necessidade de ações permanentes para combatê-lo. Essa necessidade contrasta fortemente com iniciativas domésticas, especialmente as temporárias ou pontuais, mesmo que mediadas por operações interagências, que, embora necessárias, muitas vezes carecem de jurisdição, capacidades e recursos necessários para lidar com as implicações transnacionais do narcotráfico. Portanto, como os autores destacam, a cooperação internacional é essencial para a proteção eficiente de bens públicos globais, sendo a ação coletiva dos Estados o caminho para a superação das limitações inerentes às suas capacidades individuais.

4.2 ESTADOS UNIDOS COMO POSSÍVEL INTERLOCUTOR NO COMBATE AOS ILÍCITOS NO ESPAÇO AMAZÔNICO

No âmbito da pesquisa realizada para composição deste trabalho, é notável a percepção da crescente necessidade de mecanismos de inteligência que se equiparem à crescente sofisticação apresentada pelas organizações criminosas transnacionais, especificamente no que tange ao narcotráfico na região amazônica. De acordo com o José Raimundo de Araújo Carvalho Júnior¹⁵, Professor Titular da Universidade Federal do Ceará (UFC) e Analista do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM, um dos entrevistados nesta pesquisa, há a necessidade de uma abordagem por meio de inteligência, treinamento e aplicação de metodologias analíticas e científicas, além das imagens de satélite. Segundo ele: "uma cooperação séria com os Estados Unidos poderia nos fazer dar um salto no combate às OCTs".

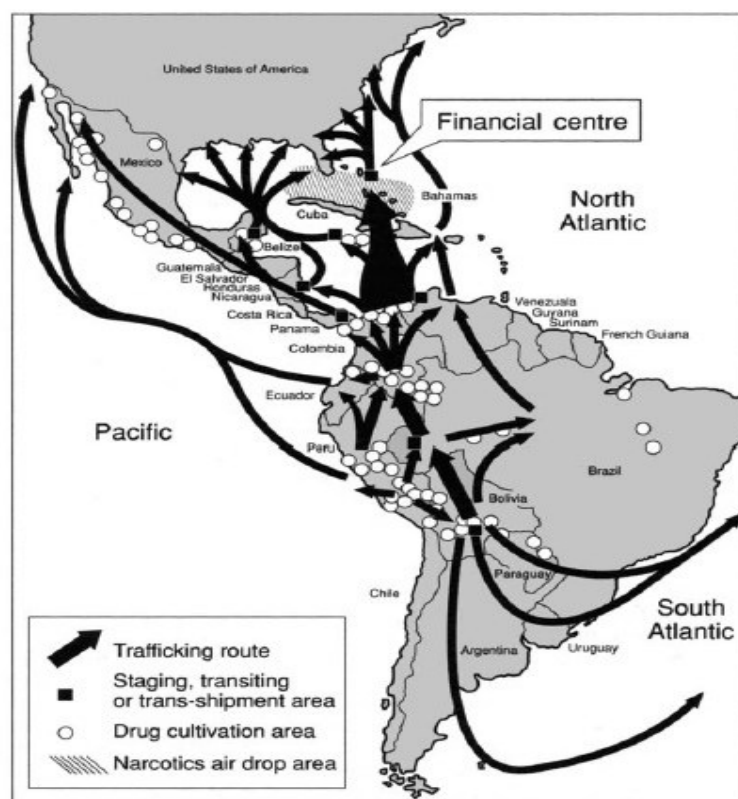
Nesse sentido, os Estados Unidos emergem como ator global historicamente ativo no combate ao narcotráfico (Rossi, 1996), não só visando o estrangulamento do fornecimento de ilícitos ao próprio país, mas, especialmente, visando a contenção do avanço das organizações criminosas que diretamente alimentam diversas outras organizações terroristas ao redor do globo. Nessa senda, e embasados na percepção de que as OCTs representam atualmente uma ameaça global, percebemos o crescente investimento dos Estados Unidos especificamente no combate ao tráfico de drogas. “O comércio de drogas mata cerca de cinco vezes mais

¹⁵ Entrevista concedida aos autores em 14 de agosto de 2024.

americanos a cada ano do que os atentados da Al-Qaeda em 11 de setembro. Com um valor anual aproximado de 500 bilhões de dólares, é maior do que o comércio global de petróleo” (Till, 2013, p. 296, tradução nossa).

De acordo com a Figura 3, percebemos a robusta malha do narcotráfico e a intrínseca conexão entre os fluxos da América do Sul em direção ao México e aos Estados Unidos.

Figura 3 - Fluxograma do tráfico de drogas entre as Américas



Fonte: Till (2013, p. 297).

Com o objetivo de conter tal avanço, recentemente, em maio de 2024, a Casa Branca anunciou um aporte de mais de 276 milhões de dólares para este fim, através do programa de Áreas de Alta Intensidade de Tráfico de Drogas, que levou a desmantelamento de mais de 3.000 organizações criminosas, com apreensões equivalentes a mais de 17 bilhões de dólares (United States, 2024c). Ademais, vemos no relatório *Cocaine Insights 4*, do *World Drug Report* da UNODC (2022), a intrínseca conexão entre as receitas advindas do tráfico de drogas provenientes da Colômbia, Peru e Bolívia, que transitam pela Amazônia legal brasileira, destinadas à Europa e África, financiando diversas atividades ilícitas. Especial ênfase recaí no recrutamento de combatentes para atividades terroristas, especialmente de grupos como Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQMI) e Boko-Haram, o que, segundo o Ordenamento do Departamento de Defesa dos EUA para Combate ao Tráfico de Drogas e Outras Atividades



Ilícitas (United States, 2019a), representa direta afronta à estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos (UNODC, 2022).

A nítida preocupação dos Estados Unidos em relação às consequências do narcotráfico internacional e o desafio do seu combate, pareada à observada ineficácia das soluções domésticas para o enfrentamento do problema pelo Brasil, seja por sua temporalidade, pelas limitações materiais e institucionais ou pelas características desafiadoras do teatro de operações - região amazônica -, conforme visto alhures, tornam confluentes e naturais os interesses daquela nação e do Brasil de desenvolverem parcerias para o combate ao narcotráfico amazônico. Nesse sentido, o tópico a seguir será dedicado à análise do modelo da **Força Tarefa Interagências para o Sul (JIATF-S)**, como plataforma de cooperação bilateral entre Brasil e EUA, suas aplicações existentes e necessárias, que permitam análises integradas de inteligência na região amazônica.

4.3 O JIATF-S COMO EXEMPLO DE COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS

A Força Tarefa Interagências para o Sul - *Joint Interagency Task Force - South* (JIATF-S), organização multilateral de cooperação interagências, inicialmente idealizado na década de 1980 e oficializado em 2003 após sua fusão com o *Joint Interagency Task Force - East*, é inserida como objeto de estudo neste trabalho como entidade detentora de modelo de cooperação multinível, tendo como objetivo primordial o combate ao tráfico de drogas nas Américas. Atuando sob a jurisdição do Comando do Sul dos Estados Unidos (*SOUTHCOM*), essa Força Tarefa representa um dos maiores sucessos em operações interagências e internacionais na detecção e monitoramento de atividades ilícitas da atualidade. De acordo com o *SOUTHCOM*, as atividades do JIATF-S representam uma parcela significativa das interdições globais de cocaína, sendo que quase metade de todas as apreensões provêm de contribuições de países aliados e parceiros. (United States, 2019b).

Foge ao escopo deste trabalho detalhar o complexo e articulado funcionamento desta entidade, porém, para exploração das relações interagências no combate ao narcotráfico, é de suma relevância brevemente verificar as características deste modelo interagências, destrinchado por Evan Munsing e Christopher Lamb (2011) em seu artigo para o Instituto Nacional de Estudos Estratégicos dos EUA.

Inicialmente, é notável ressaltar que o JIATF-S, apesar de estar sob responsabilidade do *SOUTHCOM*, é comandado por autoridade da Guarda Costeira dos EUA, a qual possui responsabilidade dual como Força Armada, sob o Departamento de Defesa dos EUA, e de



aplicação da lei, sob o Departamento de Segurança Interna dos EUA, ressaltando o seu perfil inerentemente interagencial. Sob essa liderança, o JIATF-S emerge como entidade modelo e referência para cooperação interagências e fusão de inteligência (Munsing; Lamb, 2011).

Resumidamente, Munsing e Lamb exploram as dez variáveis de desempenho de equipes multifuncionais aplicadas ao JIATF-S, descortinando um método para avaliar a viabilidade de iniciativas interagências, no que tange à estrutura, processos, procedimentos e pessoal necessários, com vistas a obter ou não sucesso em uma missão designada. Segundo esses autores, o propósito de uma Força-Tarefa Conjunta Interagências (JIATF) é tornar-se uma entidade multiplicadora de forças, empregando uma estrutura organizacional única, com foco voltado a uma missão específica.

Assim:

Um forte propósito comum motiva os membros da equipe a transcenderem as culturas concorrentes de suas agências de origem e ajuda a unificar os esforços de pessoas com formações e experiências muito diferentes. É o "cimento" que mantém a equipe unida quando surgem inevitáveis diferenças de opinião. Por esse motivo, os líderes se certificam de que a missão seja vendida continuamente e de que as pessoas se engajem no motivo pelo qual estão ali. (Munsing; Lamb, 2011, p. 35).

Nesse sentido, os autores organizam as dez variáveis consoante às suas abrangências, começando com três variáveis de nível organizacional: propósito, capacitação e apoio. Consideram, ainda, variáveis de nível de equipe: estrutura, tomada de decisões, cultura e aprendizado. As variáveis de nível individual são incluídas por último, sendo elas: composição, recompensas e liderança. Conforme proposto, o Quadro 2 mostra as variáveis de performance que os autores propõem como padrão interagências utilizadas no JIATF-S:

Quadro 2 - Variáveis de performance do JIATF-S

Nível	Variáveis	Definição
Organização	Propósito de equipe	O amplo mandato de longo prazo dado à equipe pela sua administração, bem como o alinhamento dos objetivos de curto prazo com a visão estratégica e o acordo sobre abordagens comuns dentro da equipe.
	Empoderamento	Acesso a pessoal, fundos e materiais de alta qualidade e uma quantidade adequada de autoridade que permite ações confiantes e decisivas.
	Suporte	O conjunto de processos organizacionais que conectam uma equipe a outras equipes em múltiplos níveis dentro da organização e outras organizações e uma ampla variedade de recursos que a equipe precisa para cumprir sua missão



Nível	Variáveis	Definição
Equipe	Estrutura	As “mecânicas” das equipes — design, localização e redes — que afetam a produtividade da equipe.
	Tomada de Decisão	Os mecanismos que são empregados para dar sentido e resolver uma variedade de problemas complexos enfrentados por uma equipe multifuncional
	Cultura	Os valores, normas e crenças compartilhadas da equipe — expectativas comportamentais e nível de compromisso e
		confiança entre os membros da equipe.
	Aprendizado	O processo contínuo de reflexão e ação através do qual as equipes adquirem, compartilham, combinam e aplicam conhecimento.
Individual	Composição	O que os membros individuais trazem para o grupo em termos de habilidade, capacidade e disposição.
	Recompensas	Incentivos materiais e recompensas psicológicas para direcionar os membros da equipe a alcançar a missão da equipe.
	Liderança	A coleção de ações estratégicas que são tomadas para alcançar os objetivos da equipe, garantir um nível razoável de eficiência e evitar catástrofes na equipe.

Fonte: Orton; Lamb (2011).

Dado o modelo único apresentado pelo JIATF-S, seria ele compatível com a cultura e estrutura institucional do Brasil? Nesse quesito, para fins de análise de como a influência dessa entidade pode ser um fator adicional na estrutura cooperativa interagências no Brasil, identificamos duas iniciativas brasileiras que se aproximam da estrutura apresentada, especialmente no que tange à integração da cooperação em níveis municipais, estaduais e federais.

O Acórdão 280/2020, do Tribunal de Contas da União (TCU) destaca a necessidade de criação de um Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado com ênfase em Narcóticos (CICCON), como uma iniciativa que visa articular diversas entidades no enfrentamento ao narcotráfico, integrando as Forças Armadas, entidades de inteligência e participação de outros países, tal como empreendido no JIATF-S. No entanto, o Acórdão aponta que a ausência de uma estrutura normativa sólida e de políticas públicas coerentes que integrem as ações de todas as agências envolvidas no combate ao narcotráfico limitaram a eficácia do CICCON em replicar a eficiência do JIATF-S (Brasil, 2020b).



Cumprе destacar que a missão da JIATF-S é constantemente reforçada entre seus membros, garantindo alinhamento e foco na interdição de atividades ilegais (Munsing; Lamb, 2011). No Brasil, em especial na tentativa da criação do CICCON, a definição de uma missão clara e uma comunicação eficiente entre as agências envolvidas são essenciais para reproduzir essa coesão. A ausência desses elementos tem limitado a eficácia das operações interagências (Amorim, 2021). Para mitigar esse problema, é necessário garantir investimentos contínuos em capacitação e infraestrutura de apoio, além de delegar poderes decisórios aos comandantes operacionais. Ademais, em entrevista concedida pelo Contra-Almirante Ricardo Jaques Ferreira¹⁶, previamente designado como Oficial de Ligação do Brasil no JIATF-S e atual Secretário da Comissão Interministerial para Recursos do Mar, foi destacado que a ausência de Oficiais de Ligação de outros países na composição do CICCON impactou a eficácia do seu alcance, ressaltando a importância do aspecto multinível de cooperação em iniciativas domésticas.

No Centro Integrado de Operações de Fronteira (CiOF), inaugurado em 2019, vemos espaço para ampliar e fortalecer esse modelo. O CiOF foi criado para integrar forças de segurança de diversos níveis – municipal, estadual e federal – para combater o crime organizado, especialmente nas regiões de fronteira. A iniciativa se destaca por sua estrutura robusta de cooperação interagências e já possui parcerias de cooperação direta com cinco países vizinhos – Argentina, Paraguai, Bolívia, Colômbia e Peru –, o que fortalece ainda mais sua capacidade de monitorar e responder a ameaças transnacionais (Freitas; Oliveira, 2020). A colaboração com esses países permite o intercâmbio de informações em tempo real e a execução de operações conjuntas, aumentando a eficácia no combate ao tráfico de drogas, ao contrabando de armas e a outros crimes organizados na região. Logo, abre-se espaço para adensar a cooperação, para além do nível doméstico e pontual, como alternativa para maximizar a eficiência das ferramentas à disposição.

Com uma célula de inteligência composta por representantes de várias agências, tais como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as polícias civis e militares de estados fronteiriços, o Departamento Penitenciário Nacional, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e a Receita Federal, o CiOF atua como um centro de comando e controle, de forma integrada, oferecendo suporte estratégico para operações em campo. Essa integração não apenas facilita o fluxo de informações, mas também promove uma resposta mais coordenada e eficiente a atividades criminosas.

¹⁶ Entrevista concedida em 17 de setembro de 2024.



Dessa maneira, por analogia, infere-se que o CiOF denota ser um modelo inspirado nos Centros de Fusão norte-americanos eficaz e com potencial para ser expandido para outras regiões do Brasil, como a Amazônia. Para replicar e fortalecer esse modelo, é crucial que o Brasil estabeleça uma rede de centros de inteligência interconectados que possam operar de maneira coesa e eficaz, com o JIATF-S como uma possibilidade para estreitar a cooperação baseada na troca de melhores experiências, dentre outras iniciativas. Essa rede de centros integrados facilitaria a coleta, análise e disseminação de informações críticas para cooperação interagências, especialmente nas áreas de fronteira. Além disso, é fundamental fortalecer a cooperação regional, estabelecendo acordos bilaterais e multilaterais mais robustos com outros países da América do Sul, como Peru, Colômbia e Venezuela, para coordenação de operações de patrulha e interdição em áreas de fronteira.

4.4 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ENTRE JIATF-S E O BRASIL

Noutra esfera de análise deste trabalho, exploramos as possibilidades e viabilidade de cooperação internacional junto ao JIATF-S como ferramenta de ampliação da eficácia das atividades interagências. Uma vez que, no âmbito do modelo interagências do JIATF-S, o Brasil atualmente se insere como país participante com um Oficial de Ligação da Marinha do Brasil, é natural que as iniciativas bilaterais de cooperação existentes sejam atualmente protagonizadas pela Marinha do Brasil.

O Memorando de Entendimento para compartilhamento de informações, recentemente firmado entre a Guarda Costeira dos Estados Unidos e a Marinha do Brasil, representou marco significativo na cooperação Brasil-EUA no combate ao tráfico de drogas e atividades ilícitas no perímetro da plataforma continental brasileira, permitindo operações conjuntas nunca antes realizadas na região da Amazônia Azul, respaldadas por um instrumento de cooperação bilateral entre os dois países. A Operação Southern Cross é um exemplo recente dessa cooperação, resultando em apreensões de drogas e embarcações envolvidas em atividades ilegais, como a pesca ilegal, não regulamentada e não declarada (IUU) (United States, 2023).

Durante a Operação *Southern Cross* em 2023, o Navio da Guarda Costeira da Classe Cutter, *USCGC STONE*, colaborou com a Marinha do Brasil em uma série de treinamentos e patrulhas conjuntas, cobrindo mais de 18.250 milhas náuticas em 68 dias. Essa operação incluiu a interdição de um navio suspeito de tráfico de narcóticos ao sul da República Dominicana e diversas atividades de combate à pesca ilegal na costa do Brasil (*Seapower*, 2023). Além disso, a embarcação *USCGC Stone* realizou atividades de treinamento com a Marinha do Brasil,



focando em técnicas de aplicação da lei marítima e práticas de segurança (Diálogo Américas, 2023).

Em 2024, a Operação *Southern Cross* contou com a participação de outro navio da Guarda Costeira da Classe Cutter, o *USCGC JAMES*, que incluiu visitas a portos no Rio de Janeiro e Fortaleza. Durante esta operação, foram realizadas trocas de especialistas e exercícios conjuntos para aprimorar a interoperabilidade entre as forças marítimas dos dois países. As atividades também incluíram o uso de sistemas aéreos não tripulados (UAS) para aumentar a conscientização do domínio marítimo e operações de interdição de pesca ilegal e tráfico de drogas (United States, 2024a).

Quadro 3 - Operação *Southern Cross* em 2023 e 2024

Ano	Duração (dias)	Drogas (Kg)	Embarcações (IUU)	Suspeitos detidos	Interdições narcotráfico
2023	68	970	15	30	1
2024	105	Não disponível	20	45	Não disponível

Fonte: Council on Foreign Relations (2024); Diálogo Américas (2023); United States (2024a); Seapower (2023).

Nessa seara, mediante os resultados acima inicialmente obtidos, observa-se a proeminência da Marinha do Brasil, despontando dentre as entidades na esfera de responsabilidade do que seria a Guarda Costeira Brasileira, como agente estratégico que desempenha papel crucial na operacionalização da segurança marítima tanto nas localidades ribeirinhas, quanto na ampla região da Amazônia Azul, à míngua de meios da Polícia Federal para realizar o policiamento marítimo. Por conseguinte, suas potencialidades seriam amplificadas por intermédio desse instrumento de cooperação internacional junto à Guarda Costeira dos EUA. Apesar de ainda tímidos, notamos incremento significativo nos resultados obtidos, que nos permite validar a importância do compartilhamento de inteligência com potências mundiais extrarregionais, em especial, no mesmo hemisfério, dedicados ao combate do fluxo de ilícitos pela Amazônia Brasileira.

5 CONCLUSÃO

Finda a pesquisa, as inferências obtidas evidenciaram, de forma geral, que a rede de tráfico de drogas transnacional na região amazônica, e toda a cadeia criminosa que a orbita, constituem indubitavelmente um sistema complexo, envolvendo multiplicidade de atores,



dentre os quais, as - ORCRIMs, que atuam em uma ampla rede de negócios ilícitos extremamente lucrativos e que não respeitam fronteiras, em um ambiente socioeconômico e geográfico que favorece o seu crescimento, e que produz graves impactos, não só no território brasileiro - onde desafia a soberania nacional -, mas para além da escala regional.

Diante desse cenário, partiu-se da premissa de que um problema complexo, como o posto, necessita da conjugação de esforços para o seu enfrentamento, por isso, a opção epistemológica pela teoria da complexidade e da governança policêntrica (Ostrom, 1990) para reconhecer a importância da cooperação interagências multinível (Hooghe; Marks, 2001) no combate ao narcotráfico amazônico. Assim, foi possível verificar que a promoção da cooperação multinível e o reconhecimento da interdependência daqueles que a integram quanto a interesses, ações e necessidade de compartilhamento de esforços e de informações são variáveis capazes de potencializar os resultados almejados.

A partir dessas premissas, a pergunta de pesquisa que motivou esta investigação buscou respostas que indicassem caminhos por meio dos quais a cooperação interagências multinível - entre as diversas esferas de governo nacional e supranacional - pudessem impactar no combate ao narcotráfico transnacional na Amazônia brasileira.

Com efeito, o estudo realizado demonstrou que a importância das cooperações interagências e internacional, com o compartilhamento de esforços e de informações, para o combate ao narcotráfico transnacional na Amazônia, é reconhecida como potencial iniciativa por diversas autoridades, tal qual constatou-se por meio das entrevistas semiestruturadas realizadas com o Presidente da Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados, Deputado Alberto Fraga¹⁷ (autoridade política), com o Comandante do 9º Distrito Naval (Flotilha da Amazônia), Vice-Almirante João Alberto de Araújo Lampert¹⁸ (autoridade militar), com o Secretário da Secretaria da Comissão Interministerial para Recursos do Mar da Marinha do Brasil, Contra-Almirante Ricardo Jaques Ferreira¹⁹ (autoridade militar), com o Chefe do Grupo de Pronto Intervenção - GPI/SR/PF/A, Policial Federal Demetrius Luiz dos Santos Bernal²⁰ (autoridade policial), e com o Analista do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM e Professor Titular da Universidade Federal do Ceará (UFC) José Raimundo de Araújo Carvalho Júnior²¹ (autoridade científica). Nesse ínterim, todos

¹⁷ Entrevista concedida aos autores em 15 de agosto de 2024.

¹⁸ Entrevista concedida aos autores em 10 de setembro de 2024.

¹⁹ Entrevista concedida aos autores em 16 de setembro de 2024.

²⁰ Entrevista concedida aos autores em 15 de agosto de 2024.

²¹ Entrevista concedida aos autores em 14 de agosto de 2024.



ressaltaram a sua imprescindibilidade, o que indica - mas não determina - uma lente analítica para a leitura do problema.

Isso posto, como demonstrou o estudo, as atividades interagências, apesar de existentes e de contar com resultados positivos, como no caso da Operação Ágata, em razão de sua natureza temporária e episódica, resumindo-se ao nível operacional, revelam-se incipientes e insuficientes para proporcionar um eficiente combate ao tráfico internacional de entorpecentes na Amazônia.

Ademais, o cruzamento das informações analisadas sugere haver gargalos de atuação derivados da complexidade jurisdicional, inerente à vasta extensão territorial amazônica, e da multiplicidade de atores envolvidos - o que naturalmente gera conflitos de interesse, insegurança jurídica e ineficiências operacionais. Por conseguinte, a insuficiente sistematização de redes de informações que pavimentam o caminho para uma governança policêntrica multinível, representa uma camada de dificuldade que obstaculiza a realização de ações complementares e convergentes aos objetivos comuns no que tange ao combate ao narcotráfico na Amazônia.

Assim, a dimensão do problema - atividade ilícita que transformou o Brasil no segundo maior mercado consumidor de cocaína do mundo, atrás apenas dos EUA, e em um grande corredor do tráfico internacional (UNODC, 2023), malferindo bens jurídicos indisponíveis, como a soberania nacional, e a saúde e segurança públicas -, impõe a perspectiva de uma estruturação permanente, tanto institucional como sistêmica, em nível estratégico, com a instrumentalização de termos de cooperação entre, de todos os níveis de governo, competentes para garantir uma eficaz repressão dessa atividade.

Sob uma perspectiva internacional, a pesquisa identificou e validou o caráter transnacional e a sofisticação das redes criminosas narcotraficantes como fatores que demandam respostas coordenadas entre Estados, uma vez que suas características transcendem as capacidades individuais de cada país para lidar com suas implicações de forma isolada.

Seguindo essa linha de raciocínio, o trabalho reuniu evidências documentais que sugerem o interesse norte-americano na cooperação com o Brasil no combate ao narcotráfico na região amazônica, tanto por ser o maior mercado consumidor de cocaína do mundo, como por ter securitizado a matéria de forma recorrente.

Sob essa perspectiva, a pesquisa demonstrou que essa cooperação pode levar o combate ao narcotráfico na Amazônia brasileira a dar um significativo salto, especialmente em razão do



aparato tecnológico à disposição de Washington, que lhe garante alto nível de inteligência²², e seus altos investimentos no combate ao narcotráfico. Os bons resultados apurados da Operação Southern Cross, desenvolvida em conjunto pela Guarda Costeira dos EUA e a Marinha do Brasil, representam bem essas possibilidades.

Nesse sentido, identificou-se a *Joint Interagency Task Force - South* (JIATF-S), organização multilateral de cooperação interagências, oficializada em 2003, reconhecida como entidade modelo e referência de interoperabilidade e fusão de inteligência, em face de sua capacidade de multiplicar força e por empregar uma estrutura organizacional única, com foco voltado a uma missão específica, como um bom modelo a ser seguido.

Por oportuno, vale ressaltar a importante distinção da Marinha do Brasil, como única entidade atualmente conectada diretamente ao JIATF-S por meio de oficial de ligação destacado à Força Tarefa, a qual possui vigente o Memorando de Entendimento para Compartilhamento de Informações junto à Guarda Costeira dos EUA. Este, por sua vez, já desfruta de resultados tangíveis no combate a atividades ilícitas no Atlântico Sul e aponta para uma possível proeminência do vetor marítimo como detentor de importante protagonismo no combate ao narcotráfico, em alinhamento com o diagnóstico do Relatório Mundial Sobre Drogas (UNODC, 2022).

Cumprе destacar, que os limites de dimensionamento imposto ao presente trabalho inviabilizaram sobremaneira o seu aprofundamento, especialmente no que tange à estrutura de atuação do JIATF-S e seu formato interagências, que, se aplicados no Brasil, como sugerem as variáveis selecionadas para o estudo, pode impactar na qualidade dos dados de inteligência sobre essa matéria. Isso porque, acolhido tal modelo, sua estrutura seria adaptável a cultura e estrutura institucionais do Brasil, uma vez que se aproxima, guardadas as devidas proporções, do modelo do Centro Integrado de Operações de Fronteira (CiOF), inaugurado em 2019, com o propósito de integrar forças de segurança de diversos níveis nacionais – municipal, estadual e federal – para combater o crime organizado, especialmente nas regiões de fronteira, mas que ainda não atua na região amazônica.

Concluimos afirmando que a hipótese levantada no início deste trabalho demonstrou-se confirmada. Verificou-se que o aumento da complexidade sistêmica associada às externalidades geradas pelo narcotráfico internacional na Amazônia, de fato, exige um aprimoramento da cooperação interagências multinível para que seu combate seja eficaz. As evidências indicam que a implementação de uma abordagem integrada, tal como a adotada pelo modelo do JIATF-

²² Entrevista concedida aos autores em 14 de agosto de 2024.



S, pode trazer avanços significativos na repressão ao narcotráfico na Amazônia, contribuindo para uma maior eficiência nas operações e para a segurança da região. Embora os esforços atuais, como a Operação Ágata, tenham gerado resultados positivos, sua natureza episódica e estritamente nacional limita sua eficácia a longo prazo, reforçando a necessidade de uma estrutura permanente e de uma maior articulação internacional para enfrentar os desafios impostos pelas redes criminosas transnacionais.

Recomendamos, por fim, o incentivo à fomentação de estudos avançados para o desenvolvimento de modelos de fusão de inteligência inspirados na eficácia da JIATF-S, adaptados à realidade brasileira. Em particular, propomos a expansão do CiOF, iniciativa que abarca todos os conceitos de cooperação multinível, para a Amazônia, de modo a fortalecer a integração e a coordenação entre forças de segurança, bem como a cooperação internacional no combate às ORCRIMs. Tal expansão permitiria respostas mais ágeis e eficazes no combate ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional, aprimorando a soberania e a segurança nacionais.

REFERÊNCIAS

AMIN, M. M. A Amazônia na geopolítica mundial dos recursos estratégicos do século XXI. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s.l.], n. 107, p. 17-38, 2015. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/5993>. Acesso em: 13 out. 2024.

AMORIM, C. R. de. **Operações interagências na Amazônia**: uma nova concepção de planejamento militar em apoio à repressão aos crimes ambientais e transnacionais nos rios transfronteiriços da região. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2021. Disponível em: https://www.repositorio.mar.mil.br/bitstream/ripcmb/845749/1/CEMOS2021_CHARLES.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

ANDRADE, I. O. *et al.* **Sistema integrado de monitoramento de fronteiras em perspectiva**. Texto para Discussão. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9317/1/td_2480.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

ANDRADE, I. O.; LIMA, R. C. Segurança e defesa nacional nas fronteiras brasileiras. In: MOURA, R.; PÊGO, B. (Eds.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. P. 111-150. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181112_frenteiras_do_brasil_volume1_cap04.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

ARAÚJO NETO, J. C. A.; BARP, W. J.; CARDOSO, L. F. C. e. **Modelo Brasileiro do Ambiente Interagências para Operações na Fronteira**. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, Niterói, v. 4, n. 2, p. 241-262, jul./dez. 2017. DOI: 10.26792. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/74656/42064>. Acesso em: 14 out. 2024.



BRASIL. Decreto n.º 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm. Acesso em: 11 out. 2024.



BRASIL. **Decreto n.º 9.829, de 10 de junho de 2019.** Dispõe sobre o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9829.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 12.038, de 20 de maio de 2024.** Institui a Política Nacional de Fronteiras e o seu Comitê Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12038.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 62.927, de 28 de junho de 1968.** Institui em caráter permanente, o Grupo de Trabalho Projeto Rondon, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=62927&ano=1968&ato=d23kXQ61EejRVT983>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97compilado.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 117, de 2 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, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **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”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.003, de 16 de março de 1995.** Dispõe sobre a reestruturação da Secretaria da Receita Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9003&ano=1995&ato=009o3aE5UeJpWT659>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro branco de defesa nacional.** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operação Ágata.** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas/operacao-agata-1/arquivos/relatorio-resumo-e-resultados-operacao-agata.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.



BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa n.º 32/MD, de 30 de agosto de 2017.** Dispõe sobre a publicação “Operações Interagências - MD33-M-12” (2ª Edição/2017). Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagencias_2a_ed_2017.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte.** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 280/2020 Plenário.** Processo 009.180/2012-5. Solicitação do Congresso Nacional em que se requer auditoria operacional para avaliar os atos de gestão das políticas públicas associadas ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Piecod), instituído pelo Decreto 7.179/2010. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, DF: TCU, 2020b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A280%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 11 out. 2024.

BUEGER, C. **What is maritime security?** Marine Policy, [s.l.], v. 53, p. 159-164, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X14003327>. Acesso em: 14 out. 2024.

BUEGER, C.; EDMUNDS, T. **Beyond seablindness: a new agenda for maritime security studies.** International Affairs, Oxford, v. 93, n. 6, p. 1293-1311, nov. 2017. Disponível em: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/ia/INTA93_5_02_StokesWaterman.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

CARVALHO JÚNIOR, J. R. A. **Adaptação das rotas de ilícitos transnacionais frente a choques nas suas cadeias de abastecimento.** 2023. 44 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Guerra, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1865/1/21%20-%20TCC%20CAED%202023%20JOS%C3%89%20RAIMUNDO%20DE%20ARA%C3%9AJO%20CARVALHO%20J%C3%9ANIOR.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.

CAVALCANTE, R. P. **O processo de integração da Amazônia: uma análise do papel do Exército Brasileiro.** 2014. 211 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://dcp.uff.br/wp-content/uploads/sites/327/2020/10/Tese-de-2014-Rony-Cavalcante.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.

COSTA, J. A. F.; GONÇALVES, A. **Governança global e regimes internacionais.** São Paulo: Almedina, 2011. 231 p.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Historical bilateral relations between Brazil and the United States.** 2024. Disponível em: <https://www.cfr.org/search?keyword=Historical+bilateral+relations+between+Brazil+and+the+United+States>. Acesso em: 10 out. 2024.



- COUTO, A. C. **Ameaça e caráter transnacional do narcotráfico na Amazônia brasileira.** Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Pará (IHGP), Belém, v. 05, n. 02, p. 64-81, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://ihgp.net.br/revistaojs/index.php/revihgp/article/download/140/109/337>. Acesso em: 13 out. 2024.
- COUTO, A. C. Geografia das redes do narcotráfico na Amazônia. **Revista GeoAmazônia**, Belém, v. 11, n. 22, p. 46–67, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/geoamazonia/article/view/13828>. Acesso em: 13 out. 2024.
- COUTO, A. C.; OLIVEIRA, I. S. **A geografia do narcotráfico na Amazônia.** Geographia Opportuno Tempore, Londrina, v. 3, n. 1, p. 52-64, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/got.2017.v3.31774>. Acesso em: 13 out. 2024.
- DETZI, D.; WINKLEMAN, S. **Hitting them where it hurts:** a joint interagency network to disrupt terrorist financing in West Africa. *Studies in Conflict & Terrorism*, [s.l.], v. 39, n. 3, p. 227-239, 2016. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1057610X.2015.1099994?casa_token=55vV392chDIAAAAA:tAYkyaYA_Ddaqxi2sF_cAn0y6nbhQsjO9YFY1P5vZ3H8LnmcB-d_cb-9GbaIcVu0g-55FyBwg. Acesso em: 13 out. 2024.
- DIÁLOGO AMÉRICAS. **Joint Interagency Task Force South:** Combating Transnational Threats. *Diálogo Américas*, 2023. Disponível em: <https://dialogo-americas.com>. Acesso em: 24 set. 2024.
- EMBAIXADA E CONSULADO DOS ESTADOS UNIDOS NO BRASIL. **Departamento do Tesouro dos EUA impõe sanções a entidades envolvidas no comércio global de drogas ilícitas.** 15 dez. 2021. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/departamento-do-tesouro-dos-eua-impoe-sancoes-a-entidades-envolvidas-no-comercio-global-de-drogas-ilicitas/>. Acesso em: 10 out. 2024.
- FABRI, F. C. M. PCC: da selva ao mar (Da degradação ambiental aos narcoss submarinos). **DefesaNet**, 10 jul. 2024a. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/pcc/pcc-da-selva-ao-mar-da-degradacao-ambiental-aos-narcoss submarinos/>. Acesso em: 10 out. 2024.
- FABRI, F. C. M. PCC: do Diário Oficial para o mundo. **DefesaNet**, 10 jul. 2024b. Disponível em: https://www.defesanet.com.br/pcc/pcc-do-diario-oficial-para-o-mundo/#google_vignette. Acesso em: 10 out. 2024.
- FRANÇA. Commission D'Enquête Narcotrafic em France. **Les trois principales recommandations de la Commission D'Enquete.** Paris: Commission D'Enquête Narcotrafic em France, 2024. Disponível em: https://www.senat.fr/fileadmin/Structures_temporaires/commissions_d_enquete/CE_Narcotrafic/CE_Narco_Les_principales_recommandations_.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.
- FREITAS, V. P.; OLIVEIRA, W. M. de. **Fusion center, um passo decisivo no avanço da segurança pública.** *Conjur*, 5 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-05/segunda-leitura-fusion-center-passo-decisivo-avanco-seguranca-publica/>. Acesso em: 14 out. 2024.



HOOGHE, L.; MARKS, G. **Multi-Level Governance and European Integration**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. **Global public goods: international cooperation in the 21st century**. New York: Oxford University Press, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/0195130529.001.0001>. Acesso em: 14 out. 2024.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and interdependence: world politics in transition**. 4th ed. Boston: Little, Brown, 2011. Disponível em: <https://is.cuni.cz/studium/predmety/index.php?do=download&did=231748&kod=JPM033>. Acesso em: 14 out. 2024.

MAZZOCO, H. **‘O Brasil tem tudo para se transformar num narcoestado’**, diz Walter Maierovitch. O Estadão. 18 abr. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/o-brasil-tem-tudo-para-se-transformar-num-narcoestado-diz-walter-maierovitch/>. Acesso em: 10 out. 2024.

MITRANY, D. **A Working peace system: an argument for the functional development of international organization**. In: SANGIOVANNI, M. *Debates on European integration: a reader*. Bloomsbury, 1943. p. 43-67.

MUNSING, E.; LAMB, C. J. **Joint Interagency Task Force–South: the best known, least understood interagency success**. Strategic Perspectives, Washington, DC, n. 5, p. 1-105, Jan. 2011.

NACIONES UNIDAS. **Oficina contra la Droga el Delito**. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. Nueva York: Naciones Unidas, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-s.pdf>. Acesso em: 12 out. 2024.

NEVES, A. J. das. *et al.* (Orgs.). **Segurança pública nas fronteiras: diagnóstico socioeconômico e demográfico**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania; Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/2668>. Acesso em: 13 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. **A Amazônia**. OTCA, 2024. Disponível em: <https://otca.org/pt/a-amazonia/>. Acesso em: 10 out. 2024.

ORTON, J. D.; LAMB, C. J. **Interagency National Security Teams: can Social Science contribute?** Prism, v. 2, n. 2, p. 47-64, Washington: National Defense University Press, mar. 2011.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PACTU, C. E. **Globalization and Drug Trafficking**. The New School University, May, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Cristina-Petcu/publication/322602714_Globalization_and_Drug_Trafficking/links/5c34eec8458515a4c71648d8/Globalization_and_Drug_Trafficking.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.



PARENTE, F. V. V. **Narcotráfico na Amazônia: um desafio para a defesa nacional.** 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Guerra, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1310/1/FERNANDO%20VIDAL%20VIANN A%20PARENTE%20-%20TCC%20CAED%202020.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.

RAZA, S. **Cooperação interagências: porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?** Brazilian Journal of International Relations, Marília, v. 1, n. 1, p. 6-37, 2012. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/1824>. Acesso em: 14 out. 2024.

RIBEIRO, A. **‘A vantagem do PCC é andar nas sombras’, diz representante do setor de combustível.** O Globo, São Paulo, 17 jun. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/06/17/a-vantagem-do-pcc-e-andar-nas-sombras-diz-presidente-do-setor-de-combustivel.ghhtml>. Acesso em: 10 out. 2024.

RODRIGUES, G. O. *et. al.* **A porosidade das fronteiras norte do Brasil e os mecanismos de vigilância: SIPAM, SIVAM, SISFRON e Operações Ágata.** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/XIII_cadn/a_porosidade_das_fr onteiras_norte_do_brasil_e_os_mecanismos_de_vigilancia_sipam_sivam_sisfron_e_operacao s_agata.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

ROSSI, A. **Narcotráfico y Amazonía Ecuatoriana.** Buenos Aires: Abya-Yala, 1996.

SEAPOW. **U.S. Coast Guard Cutter Stone Completes Operation Southern Cross.** Seapower, 2023. Disponível em: <https://seapowermagazine.org>. Acesso em: 24 set. 2024.

STRICKLER, D. **Interagency Cooperation: quo vadis?** InterAgency Journal, Fort Leavenworth, Kansas, v. 1, n. 1, p. 3-9, 2010. Disponível em: <http://thesimonscenter.org/wp-content/uploads/2010/11/IAJ-1-1Fall2010.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

TILL, G. **Seapower: a guide for the twenty-first century.** 3 ed. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2013.

UNITED STATES. Department of Defense. **Framework to counter drug trafficking and other illicit threat networks.** Washington, D.C.: US Department of Defense, 2019a. Disponível em: <https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/DoD%20Framework%20to%20Counter%20 Drug%20Trafficking%20and%20Other%20Illicit%20Threat%20Networks%20May%202019. pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

UNITED STATES. Southern Command. **Coast Guard Cutter James Returns Home Following South Atlantic Ocean Deployment.** U.S. Southern Command, 2024a. Disponível em: <https://www.southcom.mil>. Acesso em: 24 set. 2024.

UNITED STATES. Southern Command. Department of the Treasury. **Treasury Sanctions Primeiro Comando da Capital (PCC) Operative.** March 14 2024b. Disponível em: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2180>. Acesso em: 10 out. 2024.



UNITED STATES. Southern Command. SOUTHCOM. **Statements**. 2019b. Disponível em: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_2019_Posture_Statement_Final.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

UNITED STATES. Southern Command. **SOUTHCOM Support to Operation Southern Cross**. 2023. Disponível em: <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/SOUTHCOM-Support-to-Operation-Southern-Cross/>. Acesso em: 14 out. 2024.

UNITED STATES. White House. **National Security Strategy**. Washington, DC: White House, 2010. Disponível em: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

UNITED STATES. White House. **Report: U.S.-Brazil Defense and Security Cooperation Progress**. Washington, DC: White House, 2024c. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/defense-cooperation-2024>. Acesso em: 14 out. 2024.

UNODC. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Relatório Mundial sobre Drogas 2022**. Washington, DC: UNODC, 2022. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2022/06/relatorio-mundial-sobre-drogas-2022-do-unodc-destaca-as-tendencias-da-pos-legalizacao-da-cannabis-os-impactos-ambientais-das-drogas-ilicitas-e-o-uso-de-drogas-por-mulheres-e-jovens.html>. Acesso em: 14 out. 2024.

UNODC. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Relatório Mundial sobre Drogas 2023**. Washington, DC: UNODC, 2023. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2023/06/relatorio-mundial-sobre-drogas-2023-do-unodc-alerta-para-a-convergencia-de-criises-e-continua-expansao-dos-mercados-de-drogas-ilicitas.html>. Acesso em: 25 ago. 2024.



ANEXO A – PESQUISA DE CAMPO PARA TCC

**Escola Superior de Defesa
Curso de Altos Estudos em Defesa**

PESQUISA DE CAMPO PARA TCC – QUESTIONÁRIO

Título do TCC:

Operações Interagências no Combate ao Narcotráfico na Amazônia: Estudo exploratório multinível sobre cooperação no combate ao narcotráfico amazônico.

Responsáveis:

**Rafael de Sá Sampaio
Suzan Mialski Ramos Resstel**

Orientador:

Prof. Dr. Fábio Albergaria de Queiroz

Instruções: Este questionário é destinado a especialistas na área de combate ao narcotráfico, com foco na região amazônica. As respostas serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos e serão mantidas em sigilo.

Solicitamos que as respostas sejam detalhadas e baseadas em sua experiência e conhecimento na área.

1. Como o senhor vê o papel das organizações criminosas transnacionais no narcotráfico na Amazônia e o impacto disso na segurança regional e global?
2. Quais são, em sua opinião, as principais dificuldades enfrentadas pelo Brasil no combate ao narcotráfico na região amazônica?
3. Como avalia a eficácia das operações interagências no Brasil no combate ao narcotráfico, especialmente na região amazônica?
4. De que maneiras os Estados Unidos poderiam apoiar mais eficazmente o Brasil no combate ao narcotráfico na Amazônia?
5. O senhor acredita que a cooperação interagências existente hoje no combate ao narcotráfico na Região Amazônica é ineficiente:

() Sim

() Não



Mobilização Nacional: cadastro de especialistas civis não-reservistas na reserva mobilizável de pessoal do Exército Brasileiro¹

Leandro Luiz de Oliveira²

Paulo da Silva Nogueira³

RESUMO

Este artigo tem como objetivo avaliar os obstáculos que se impõem e possíveis respostas ao cadastramento de especialistas não-reservistas nos bancos de dados do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos do Exército Brasileiro. Aplicando as metodologias de revisão bibliográfica e análise documental, o artigo descreveu o Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos do Exército Brasileiro; avaliou o processo de capacitação de cabos e soldados com qualificações militares técnicas especializadas; relacionou as Qualificações Militares Técnicas Especializadas com as habilitações civis correspondentes; e analisou os obstáculos e possíveis respostas ao cadastramento de especialistas nos bancos de dados de mobilização de recursos humanos. Como conclusões verificou que o cadastro de especialistas não-reservistas pode trazer vantagens para a Mobilização Nacional e que os óbices normativos e técnicos para o cadastramento podem ser solucionados com atualização de normas e procedimentos, colaborando para o incremento das capacidades de segurança e defesa do país e para o desenvolvimento dos recursos humanos nacionais.

Palavras-chave: mobilização nacional; recursos humanos; especialistas; cadastramento.

National Mobilization: registering non-reservist civilian specialists in the mobilizable manpower reserve of the Brazilian Army

ABSTRACT

This article aims to evaluate the obstacles that arise and possible responses to the registration of non-reservist specialists in the databases of the Army's Human Resources Mobilization Subsystem. Applying bibliographic review and document analysis methodologies, the article described the Army's Human Resources Mobilization Subsystem; evaluated the training process for privates and corporals with technical military qualifications; correlated these military qualifications with the corresponding civil qualifications; and analyzed the barriers and possible responses to the registration of specialists in the mobilization database. As contributions, it was found that the registration of non-reservist specialists can bring advantages to the National Mobilization and that the regulatory and technical obstacles for registration can be remedied by updating norms, standards and procedures, collaborating to increase the security and defense capabilities and to develop national human resources.

Keywords: national mobilization; human resources; experts; registering.

¹ Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, orientado pela Profa. Dra. CMG(T) Nádia Xavier Moreira.

² Servidor Técnico Administrativo da UFSC, da Secretaria de Segurança Institucional, aluno do Curso de Altos estudos em Defesa. Escola Superior de Defesa. E-mail: leandro.oliveira@ufsc.br.

³ Coronel do Exército Brasileiro, do Departamento de Engenharia e Construção, aluno do Curso de Altos Estudos em Defesa. Escola Superior de Defesa. E-mail: paulo.nogueira@eb.mil.br.



1 INTRODUÇÃO

Segundo a Estratégia de Defesa Nacional (Brasil, 2020a), a Mobilização Nacional é uma das Capacidades Nacionais de Defesa necessárias para que o Brasil esteja preparado para empregar o Poder Nacional, particularmente em sua Expressão Militar, na preservação de sua soberania, integridade nacional e de seus interesses nacionais. Além de realizar ações no campo da Defesa Nacional em situações de crises político-estratégicas, a Mobilização Nacional complementa a logística militar, permitindo uma adequada preparação para passagem da estrutura de paz para a estrutura de guerra, para situações de emergência em caso de emprego das Forças Armadas (Brasil, 2020a).

A Lei n.º 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que criou o Sistema Nacional de Mobilização – SINAMOB (Brasil, 2007b), descreve que a Mobilização Nacional se caracteriza pela celeridade e pela compulsoriedade e que seu preparo é desenvolvido desde o tempo de normalidade, de modo contínuo, metódico e permanente. Essas definições explicam a necessidade da adequação e atualização constantes do planejamento e da sistematização da gestão de recursos necessários à mobilização, de forma que todo potencial disponível possa se converter em poder nacional, coerente com o enfrentamento que as ameaças ou agressões impuserem ao país.

O Ministério da Defesa (MD), por sua vez, editou a sequência de normas que regula a Mobilização Nacional, incluindo a política nacional (Brasil, 2010) e a diretriz setorial (Brasil, 2015a) para orientar e dirigir os esforços nacionais de mobilização, assim como os manuais doutrinários Doutrina de Mobilização Nacional (Brasil, 2015b), Planejamento de Mobilização Nacional (Brasil, 2021) e Mobilização Militar (Brasil, 2022d), com objetivo de orientar a elaboração dos Planos de Mobilização Militar das Forças Armadas.

Da análise das publicações doutrinárias do MD sobre mobilização, depreende-se que o planejamento da Mobilização Militar, um dos Subsistemas Setoriais do SINAMOB, se baseia numa metodologia que compara as necessidades com as disponibilidades. Como as necessidades sempre são superiores às disponibilidades, certamente haverá carências logísticas (Brasil, 2015b).

As necessidades são dimensionadas a partir da quantificação dos meios necessários, incluindo pessoal, materiais de emprego militar, suprimento, meios de suporte logístico, instalações e serviços, para o emprego das Forças Armadas nas diversas hipóteses de emprego visualizadas (Brasil, 2015b). Esse dimensionamento considera não apenas o completamento



das capacidades requeridas, mas também para eventual recompletamento de perdas e extravios ocorridos durante as campanhas militares. A consolidação e o tratamento das demandas identificadas geram Listas de Necessidades (Brasil, 2022d).

As disponibilidades, por outro lado, são dimensionadas a partir dos meios existentes nas Forças Armadas (Brasil, 2015b). São, portanto, meios que já estão alocados na função finalística da defesa. As diferenças entre necessidades e disponibilidades geram Listas de Carência, que se constituem nos objetivos de obtenção da Logística Militar dos Planos de Mobilização, nos mais diversos níveis (Brasil, 2021). Entre os meios incluídos nos Planos de Mobilização estão os Recursos Humanos, cujas carências também são identificadas segundo a metodologia descrita acima.

A proposta desta pesquisa de analisar aspectos da Mobilização de Recursos Humanos é relevante para o crescimento do conhecimento e da práxis na área de Segurança, Desenvolvimento e Defesa no Brasil. Em primeiro lugar porque o esforço de mobilização, por si só, já remete a uma mentalidade de engajamento de toda a sociedade na defesa, uma vez que os planejamentos consideram todo o potencial nacional e não apenas o poder militar. Além disso, como se verá no prosseguimento do artigo, o aumento rápido de efetivos militares previamente preparados, por meio da mobilização e convocação assertiva de profissionais qualificados, potencializa as capacidades de Segurança e Defesa nacionais. O artigo também demonstrará como a integração do sistema de instrução militar com os meios de capacitação profissionais civis existentes contribuem para a disponibilização de recursos humanos qualificados para o país, colaborando com o Desenvolvimento nacional.

O problema de pesquisa que conduziu a este estudo foi identificado no preenchimento das carências de Recursos Humanos, conforme expresso abaixo:

- Quais os obstáculos que se impõem e como planejar respostas, no âmbito da administração pública, notadamente, na esfera do Exército Brasileiro (EB), ao cadastramento de especialistas não-reservistas nos bancos de dados do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos do EB?

As hipóteses levantadas eram que existiam recursos humanos, não-reservistas⁴, com capacitações civis que atenderiam necessidades requeridas nas Listas de Carências de pessoal para Mobilização Nacional e que existiam bancos de dados desses profissionais que poderiam

⁴ Cidadão que não cumpriu o serviço militar e não está cadastrado para eventuais convocações das Forças Armadas.



ser compartilhados ou acessados pelo sistema informatizado de cadastro de recursos humanos do Exército Brasileiro, para aprimoramento dos respectivos cadastros.

Nesse contexto, o primeiro desafio foi definir o conceito de mobilização nacional a ser usado como referência para o estudo. Aproveitando dados da bibliometria realizada durante a pesquisa exploratória que orientou a redação do anteprojeto deste artigo, foi possível concluir que, seja no Brasil ou no exterior, tanto as publicações de trabalhos *stricto sensu* quanto as de *lato sensu* sobre mobilização para os esforços de defesa, utilizam referências legais para definir o conceito de mobilização. Assim, toda a pesquisa realizada nesse estudo considerou a mobilização nacional como uma política pública de responsabilidade do Estado Brasileiro e orientou-se na definição descrita na Lei 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional:

Art. 2º Para fins desta lei, consideram-se:

I - Mobilização Nacional o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante de agressão estrangeira; (Brasil, 2007b, Art. 2º).

Com a intenção de agregar mais relevância e aplicabilidade ao estudo, a pesquisa focou na mobilização de recursos humanos para completar cargos de cabos e soldados do Exército Brasileiro, por englobar as maiores quantidades de pessoas necessárias para a mobilização⁵. Dentro desses cargos, o estudo privilegiou os cargos técnicos, pois a pesquisa exploratória verificou que essas carências são as de mais difícil recompletamento, seja pela competição com o mercado civil, seja pelas dificuldades que o próprio sistema de instrução militar tem para formar e qualificar esses profissionais.

Considerando as hipóteses levantadas para o problema identificado, o estudo definiu o seguinte objetivo geral da pesquisa:

- avaliar os obstáculos que se impõem e possíveis respostas ao cadastramento de especialistas não-reservistas nos bancos de dados do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos do Exército Brasileiro.

Para atingir o objetivo geral do estudo, foram identificados os seguintes objetivos específicos:

- descrever o sistema de cadastramento de reserva mobilizável do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos do Exército Brasileiro;

⁵ Segundo Portal da Transparência do Governos Federal, 59,23% dos cargos efetivos do Ministério da Defesa, Disponível em <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/52000-ministerio-da-defesa>, acesso em 20 nov. 2024.



- avaliar o processo de capacitação de cabos e soldados com qualificações militares técnicas especializadas;
- relacionar as Qualificações Militares Técnicas Especializadas com as habilitações civis correspondentes; e
- analisar os obstáculos que se impõem e possíveis respostas ao cadastramento de especialistas civis não-reservistas nos bancos de dados do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos do Exército do Exército.

1.1. METODOLOGIA APLICADA

Tendo em vista alcance dos objetivos geral e específico da pesquisa, o estudo partiu de uma abordagem metodológica de cunho qualitativo, tendo como instrumento de coleta de dados a revisão de literatura e a análise documental.

O trabalho foi iniciado com uma pesquisa exploratória para avaliar o estado da arte da discussão do tema “Mobilização Nacional” em âmbito da academia nacional e internacional. A bibliometria resultante concluiu que a pesquisa *stricto sensu* sobre o tema, no Brasil, ainda está incipiente e está sendo mais desenvolvida em Programas de Pós-Graduação hospedados em entidades militares de ensino superior, com algumas exceções de estudos feitos em universidades civis. Por outro lado, essas mesmas instituições militares estão desenvolvendo muita pesquisa *lato sensu* sobre o tema.

Ao final da pesquisa bibliográfica, foram selecionados 1 (uma) tese de doutorado, 14 (catorze) dissertações de mestrado, 3 (três) Trabalhos de Conclusão de Curso, 3 (três) Estudos e 6 (seis) artigos de periódicos que tratam de assuntos relacionados à mobilização ou gestão de recursos humanos técnicos para fins militares.

Quanto à análise documental, a pesquisa buscou identificar a legislação que trata do tema mobilização e instrução militar, já que essas atividades têm natureza pública e estatal. Nesse sentido, foram analisados 3 (três) leis, 3 (três) decretos, 1 (um) Código, 1 (uma) resolução, 1 (um) Plano, 1 (uma) Política, 1 (uma) Estratégia, 1 (uma) Portaria, 1 (uma) Diretriz, 3 (três) Normas, 9 (nove) Manuais, 2 (duas) Normas Técnicas e 7 (sete) Programas de Instrução e 4 (quatro) ementas de cursos profissionalizantes. Para definição da amostra ideal para a pesquisa, ainda foram analisados 14 (catorze) editais de processos seletivos para contratação, em 2023, de militares temporários para o Exército Brasileiro.



Os conhecimentos e dados obtidos na literatura e na documentação foram integrados em uma sequência lógica que permitiu definir os conceitos e parâmetros necessários ao estudo, além de possibilitar a análise e a avaliação do cumprimento dos objetivos específicos. As pesquisas bibliográfica e documental descreveram o sistema de cadastramento de reserva mobilizável do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos do Exército Brasileiro e o processo de formação de recursos humanos técnicos no Exército Brasileiro. Permitiram, ainda, a comparação do sistema de qualificação militar e das capacitações civis e a avaliação das oportunidades e dificuldades para entrelaçar os cadastros de recursos humanos qualificados e o subsistema de mobilização de recursos humanos. Cada uma dessas servidões direcionou a redação de um dos subparágrafos do desenvolvimento do presente artigo, os quais foram orientados pelos objetivos específicos. Cada subparágrafo foi, sucessivamente, incorporando as conclusões dos parágrafos precedentes para construir as conclusões descritas na parte final do trabalho.

2 MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS: UM DEBATE NECESSÁRIO

Os recursos humanos estão entre os meios previstos nos Planos de Mobilização das Forças Armadas. As carências de pessoal no planejamento de mobilização militar são identificadas a partir da quantificação do pessoal necessário para mobiliar os cargos previstos nas unidades militares previstas para emprego das diversas hipóteses de emprego das Forças Armadas, prevendo, inclusive, reservas para completamento em caso de baixas.

Contudo, o completamento dos cargos não é meramente quantitativo, pois, segundo as Instruções Reguladoras da Mobilização dos Recursos Humanos (Brasil, 2007a), cada cargo requer uma qualificação militar específica e é necessário conjugar a carência com a disponibilidade de reservistas com a habilidade correspondente.

2.1 SISTEMA DE CADASTRAMENTO DE RESERVA MOBILIZÁVEL DO SUBSISTEMA DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS DO EXÉRCITO BRASILEIRO

A mobilização de recursos humanos é uma ferramenta de geração de poder militar. Segundo a PND (Brasil, 2020a), o Serviço Militar é uma forma do Brasil ampliar rapidamente seus recursos humanos em prol da defesa nacional. Esse expediente faz parte do planejamento de defesa em diversos países. Segundo o Plano de Mobilização Conjunta dos Estados Unidos da América (EUA, 2018), a mobilização de pessoal aumenta a força militar dos elementos da



ativa. Yarbrough (2020) apresentou a aplicação mobilização de elementos da reserva dos Estados Unidos nas campanhas desde a 2ª Guerra Mundial até as Guerras do Iraque e Afeganistão, já no século XXI. Analisando o atual conflito entre Rússia e Ucrânia, Stepanenko, Kagan e Babcock-Lumish (2022) afirmam que, mesmo após um grande esforço de profissionalização de suas Forças Armadas nos últimos 15 anos, a Rússia ainda depende da mobilização de pessoal da reserva para completar seu poder de combate.

Segundo as Instruções Reguladoras da Mobilização dos Recursos Humanos do Exército Brasileiro (Brasil, 2007a), o objetivo do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos é realizar a integração das tarefas necessárias a gerenciar as atividades de mobilização e desmobilização de recursos humanos. Indica, ainda, que a integração é feita com utilização de sistemas corporativos de recursos de tecnologia da informação que se apoiam no banco de dados do Sistema Eletrônico de Recrutamento Militar e Mobilização (SERMILMOB).

Quadro 1 – Eventos do Serviço Militar

Evento	Universo
Alistamento	Cidadãos do sexo masculino que completam 18 anos
Seleção	Alistados ⁶
Designação / dispensa	
Incorporação / matrícula	Alistados ou aprovados em concurso público / processo seletivo
Qualificação	Militares da ativa (carreira ou temporários)
Engajamento	
Licenciamento / desligamento	
Exercício da apresentação da reserva	Militares da reserva ⁷ e reservistas ⁸
Mobilização dos recursos humanos	

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Segundo o Guia do Usuário do Sistema Eletrônico de Recrutamento Militar e Mobilização (Brasil, 2023a), o SERMILMOB é um banco de dados informatizado que centraliza os dados dos cidadãos que participam do processo de seleção para o serviço militar obrigatório, assim como o dos militares da ativa. A inserção e atualização dos dados cadastrados nesse banco de dados se dá nos seguintes eventos: alistamento, seleção, designação ou dispensa,

⁶ Cidadãos que se inscrevem no processo obrigatório de seleção para o serviço militar. Os alistados podem ser designados ou dispensados do serviço militar.

⁷ Militares que passaram para a inatividade e que ainda estão dentro dos limites de idade para convocação.

⁸ Militares que realizaram o serviço militar e concluíram sua permanência nas Forças Armadas, nos últimos 5 anos.



incorporação ou matrícula, qualificação, engajamento, licenciamento ou desligamento, exercício da apresentação da reserva e mobilização dos recursos humanos. Cada um dos eventos citados relaciona-se há um universo específico de cidadãos, conforme o Quadro 1.

Nesse contexto, é importante destacar a conclusão de Vega (2022) de que os sistemas de tecnologia da informação influem positivamente na gestão de recrutamento militar, com automatização de demandas mais operacionais ou burocráticas, garantindo agilidade, segurança e organização. Ainda é válido considerar as conclusões de Cunha (2018) de que a falta de interoperabilidade do SERMILMOB com outros sistemas corporativos das Forças Armadas e da Administração Pública é uma lacuna que, se preenchida, pode trazer avanços ao sistema, como nos exemplos de integração já firmados com bancos de dados da Receita Federal do Brasil e do Tribunal Superior Eleitoral.

Por força da Lei do Serviço Militar (Brasil, 1964), todos os brasileiros, do sexo masculino, são obrigados a se alistarem para o Serviço Militar no ano em que completam 18 anos de idade. O alistamento é registrado pela Junta do Serviço Militar do município de alistamento, órgão civil que primeiro insere dados nos bancos de dados do SERMILMOB. Essa atribuição administrativa do ente municipal evidencia a relação entre as necessidades de mobilização, a região geográfica dos elementos mobilizáveis e a divisão territorial do sistema de mobilização, expressa nas Instruções Reguladoras da Mobilização dos Recursos Humanos (Brasil, 2007a).

A seleção, por outro lado, fica a cargo de órgãos militares, normalmente organizados em comissões nomeadas para esses fins. Nessa fase, o jovem alistado pode ser dispensado ou designado para serviço militar. Os dispensados receberão o Certificado de Dispensa do Serviço Militar e não serão considerados reservistas para fins de mobilização, embora seus dados continuem arquivados no SERMILMOB. Os que forem designados serão incorporados a alguma Organização Militar (OM) formadora de reservistas e iniciarão a instrução militar que os habilitarão a formar a reserva mobilizável.

No SERMILMOB estão descritos, ainda, os cargos necessários para todas as estruturas militares visualizadas em caso de emprego real do Poder Militar, conforme os Planos de Emprego Conjunto das Forças Armadas. A missão de preencher esses cargos com pessoal qualificado é atribuída às OM que possuem encargos de mobilização. Para as OM com esse encargo são distribuídas as estruturas a completar e a parcela dos recursos humanos de cada encargo, chamado de enquadramento (Brasil, 2007a). O completamento das necessidades se dá,



preferencialmente, pela alocação de pessoal da ativa e, de forma complementar, com reservistas convocados prioritariamente na mesma Região Militar da OM encarregada.

O trabalho de completamento das listas de cargos é dinâmico, pois a cada ano há militares licenciados e há novos militares sendo incorporados. Conforme previsto no manual do Sistema de Instrução Militar do Exército Brasileiro (Brasil, 2018a), por exemplo, para preencher cargos de OM de Guarda Territorial, exige-se apenas que os militares tenham completado o Período de Instrução Individual (reservistas de 2ª categoria). Já as OM combatentes que compõem a Força Terrestre requerem militares que tenham completado o Período de Instrução Individual de Qualificação (reservistas de 1ª categoria). Assim, tão logo cada militar atinge novo grau de instrução, ele é alocado ou realocado no respectivo cargo listado no SERMILMOB.

Quanto ao licenciamento, além da já comentada prioridade para os militares da ativa, é importante destacar que os reservistas dos últimos 5 (cinco) anos constituem-se a disponibilidade para pronto completamento das necessidades de mobilização de recursos humanos (Brasil, 2007a). Ou seja, quando uma nova turma de serviço militar é licenciada, ela passa a integrar o universo de mobilização imediata, enquanto a turma do 5º ano de reserva é descartada do enquadramento do encargo de mobilização.

No processo de atualização dos dados do SERMILMOB, os Exercícios de Apresentação da Reserva (EXAR) também cumprem papel importante. Segundo Santos (2021) nesses exercícios anuais, os reservistas dos últimos cinco anos comparecem a unidades do Exército Brasileiro para atualizar seus dados no cadastro. Nessas ocasiões, os reservistas informam alterações de dados pessoais como endereço ou situação de saúde que possam impactar eventual convocação. Assim como podem atualizar seu cadastro com novas capacitações que possuam, como cursos ou graduações. Entretanto, atualmente, não há amparo legal ou normativo para alterar a qualificação militar do reservista em função de novas capacitações. Ou seja, mesmo que o reservista se habilite, no meio civil, em uma qualificação de interesse do Exército Brasileiro e da mobilização, ele permanecerá ocupando o cargo da qualificação que obteve dentro do Sistema de Instrução Militar.

Todas essas informações levantadas durante a pesquisa são suficientes para demonstrar o relacionamento direto entre o Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos no nível de cabos e soldados e o Serviço Militar. Na prática, apenas cidadãos capacitados em unidades



militares da ativa integram o universo de recursos humanos reservistas, inseridos no banco de dados de reserva mobilizável.

Na pesquisa da legislação e de editais de convocação de militares temporários, contudo, foi possível identificar brechas normativas que permitem completar as necessidades de mobilização de recursos humanos com cidadãos que não passaram pelo sistema formal de instrução militar. Por exemplo, segundo as Instruções Reguladoras da Mobilização dos Recursos Humanos do Exército Brasileiro (Brasil, 2007a), brasileiros não-reservistas altamente especializados em determinadas habilitações de interesse para o Exército Brasileiro ou para o esforço de guerra, podem ser convocados para o desempenho de determinadas funções (Brasil, 2007a). Essa circunstância é descrita na legislação como “Situação Especial” e as habilitações e circunstâncias devem estar registradas no respectivo Certificado de Dispensa de Incorporação. Considerando a cronologia atual do processo de seleção do Serviço Militar e do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos, é muito improvável que, hodiernamente, alguém seja enquadrado nessa situação, pois jovens com 18 anos dificilmente terão essas capacitações altamente especializadas. Entretanto, é importante ressaltar que, em caso de decretação de mobilização nacional, brasileiros com menos de 45 anos poderiam, em tese, ser convocados para o esforço de guerra.

Outra circunstância de criação de reserva mobilizável fora do sistema regular do Serviço Militar identificada na pesquisa foi a situação dos Cabos Especialistas Temporários (CET). Diferente dos demais cabos do Exército Brasileiro, esses militares ingressam na Força por meio de processo seletivo, no qual são selecionados profissionais com capacitações civis que se enquadrem nas qualificações militares (QM) exigidas nos cargos de cabos existentes nas Organizações Militares. Para fins de mobilização, esses quadros são considerados reservistas de 1ª categoria imediatamente após concluírem sua Instrução Individual Básica.

As duas exceções de convocação/incorporação de não-reservistas identificadas nesta pesquisa têm em comum a mobilização de especialistas com qualificações técnicas. Esse achado confirma a preocupação expressa nas Instruções Reguladoras (Brasil, 2007a) quanto a medidas específicas do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos para completar cargos que exijam reservistas com qualificações militares consideradas de difícil formação. Pitangueira (2021) também vai na mesma linha de preocupação, destacando que há espaço para aprimoramento de processos e ferramentas para armazenar dados atualizados sobre esses recursos de habilitações críticas de interesse do Exército Brasileiro.



Embora a pesquisa tenha demonstrado a ligação direta do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos com o serviço militar, isso não significa que os demais civis dispensados não possam ser convocados em caso de necessidade. No caso de esgotamento das disponibilidades de reservistas, civis brasileiros entre 19 (dezenove) e 45 (quarenta e cinco) anos poderão ser convocados para, mediante a instrução militar correspondente, participar do esforço de defesa nacional. Essa convocação tem ocorrido, nos dias atuais, na guerra entre Rússia e Ucrânia. Stepanenko, Kagan e Babcock-Lumish (2022) descrevem que o Congresso Russo aprovou uma mobilização em fevereiro de 2022 que permitiu o governo convocar novos conscritos, incluindo aqueles que haviam sido previamente dispensados do serviço militar. Kazdomina e Hedenskog (2024) destacam como o Governo Ucrâniano está registrando todos os cidadãos elegíveis para o serviço militar, reservistas ou não, para manter o esforço de guerra contra os russos.

Como conclusão parcial, a pesquisa realizada sobre o Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos indica que o cadastro dos cidadãos, reservistas ou não, é fundamental para o sucesso da mobilização. Tendo em vista o volume de informações, fontes e aplicações geradas nesse cadastro, o Exército Brasileiro, assim como em outros países, possui um sistema de tecnologia da informação (SERMILMOB) para gerenciar esses dados. O SERMILMOB, contudo, tem limitada interação com outros bancos de dados públicos que compilam outras informações dos mesmos cidadãos, criando espaço para integrações que possam atualizar dados de interesse do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos do Exército do Exército.

2.2 FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE CABOS E SOLDADOS COM QUALIFICAÇÕES MILITARES TÉCNICAS ESPECIALIZADAS

Como visto na seção anterior, há uma relação direta entre o Sistema de Instrução Militar Inicial e o Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos na composição das reservas mobilizáveis. Entretanto, para avaliar se profissionais civis eventualmente poderiam compor o universo mobilizável é importante descrever como o Sistema de Instrução Militar do Exército Brasileiro (Brasil 2018a) capacita os cabos e soldados que ocupam os cargos militares requeridos pela Força Terrestre.

Segundo o Programa de Instrução Militar (Brasil, 2023b), editado pelo Comando de Operações Terrestres (COTER), do Exército Brasileiro, para regular as atividades de preparo da Força Terrestre, a formação individual dos cabos e soldados do Exército Brasileiro é



realizada prioritariamente por ocasião do Serviço Militar Inicial. O Programa de Instrução Individual aplicado nos recrutas incorporados nesse sistema de conscrição é dividido em duas fases: Instrução Individual Básica (IIB) e Instrução Individual de Qualificação (IIQ). O mesmo documento ainda descreve a relação de ambas as fases com o Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos ao definir que a primeira fase capacita os reservistas de 2ª categoria - combatente básico, regulado pelo Programa-Padrão de Instrução Individual Básica (Brasil 2019a) e a segunda fase capacita os reservistas de 1ª categoria, como visto no exemplo do Programa-Padrão de Instrução de Qualificação do Cabo e do Soldado de Engenharia (Brasil, 2022c).

A avaliação da documentação permitiu, ainda, observar que para os brasileiros que ingressam no Exército Brasileiro por meio do Serviço Militar Inicial, a Instrução Individual Básica (IIB) é condição para a Instrução Individual de Qualificação (IIQ). Já no caso dos Cabos Especialistas Temporários, cujo processo de seleção será descrito na sessão 2.3, a sequência dessas instruções é inversa. Como os militares incorporados via esse processo seletivo já são considerados qualificados quando convocados, eles passam apenas por uma instrução individual básica, após a incorporação. O Quadro 2 demonstra as cargas horárias de instrução individual básica e de qualificação dos recrutas oriundos do Serviço Militar Inicial e do Estágio Básico de Cabos Temporários.

Quadro 2 – Distribuição de carga horária de instrução militar

Assuntos	Instrução Individual Básica	Instrução Individual de Qualificação	Estágio Técnico de Cabos Temporários
Instrução Militar	297	88 - Comum 168 - Peculiar	197
À disposição do Comandante, Chefe ou Diretor	19	32	31
Manutenção	16	-	-
Escala de Serviço	32	76	-
TOTAL	364	320	228

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

A qualificação dos cabos e soldados combatentes têm a mesma duração daqueles com qualificações técnicas (Brasil, 2023b). Após o período de qualificação, cabos e soldados são



distribuídos nas respectivas frações para executarem o Programa de Adestramento⁹, que visa capacitar todos os escalões da unidade militar com equipamentos e armamentos para a eventualidade do emprego, como instrumento de combate. Nessa fase do ano instrução, as equipes dos diversos níveis (esquadras, turmas, grupos, pelotões, companhias, batalhões, etc.) executam o treinamento coletivo, cuja sinergia será dada pelo desempenho conjugado e coordenado dos conhecimentos e habilidades individuais adquiridos nas fases anteriores – básica e de qualificação.

Embora o objetivo da fase do adestramento sejam desempenho coletivo das equipes, é nessa fase que os cabos e soldados recém-qualificados adquirirão a experiência profissional individual, na prática de sua habilitação no expediente diário das unidades militares e nos exercícios de campanha. Essa sequência didática e executiva da formação profissional do Exército Brasileiro oferece uma oportunidade de prática real imediata das capacitações adquiridas, funcionando como um estágio preparatório, instrumento pedagógico comum nas instituições de ensino civis.

No próprio Programa de Instrução Militar ainda há duas outras oportunidades para reforçar a capacitação profissional dos quadros internos, orientados para os cabos e soldados profissionais, ou seja, aqueles que permaneceram no Exército Brasileiro após o ano do Serviço Militar Inicial. O primeiro é o Programa de Instrução Individual de Requalificação e Nivelamento, que inclui estágios de adaptação ao ambiente operacional, estágios de operação de equipamentos e viaturas de dotação da OM e treinamentos específicos para a obtenção de habilitação especial (Brasil, 2023b). O segundo é o Programa de Capacitação Técnica e Tática do Efetivo Profissional, cujo objetivo é a manutenção de padrões individuais de desempenho (Brasil, 2023b), executado por meio da repetição de capacitações e tarefas individuais e coletivas durante o ano de instrução.

A qualificação técnica prestada pelo serviço militar não atende somente aos interesses do Exército Brasileiro. Como demonstrou Frederico (2021), há uma expectativa dos próprios conscritos de que o Serviço Militar Obrigatório é uma oportunidade para sua inserção no mercado de trabalho.

Entretanto, há indicações de que programas de formação de reservistas não sejam suficientes para formar efetivo qualificado em quantidade e com qualidade desejáveis em caso

⁹ Fase do Programa de Instrução Militar destinado ao treinamento coletivo das equipes constituídas (grupo, pelotão, companhia, batalhão etc.).



de mobilização. Essa realidade é claramente observada na guerra interestatal Rússia-Ucrânia. Nesse conflito, as mobilizações decretadas pelos respectivos governos parecem não ter atendido a demanda total, já que é notório que ambos os países estão recorrendo à contratação de mercenários. Esses combatentes privados nada mais são do que profissionais já qualificados, disponíveis no mercado para emprego imediato, que estão sendo usados para suprir a deficiência de capacidades do soldado nacional. É importante ressaltar que a contratação desses mercenários indica que a carência não se limita a cargos técnicos, mas também de combatentes qualificados.

No Exército Brasileiro, algumas iniciativas de complementação de capacidades técnicas no nível das praças, buscadas fora da Força, também indicam que a qualificação do Programa de Instrução Militar não tem sido suficiente para alcançar o nível de desempenho de alguns desses quadros técnicos. Nesse contexto, além da convocação de Cabos Especialistas Temporários já citada anteriormente, o Exército Brasileiro tem aproveitado parcerias com entidades civis para ampliar e aprimorar a qualificação de cabos e soldados.

O Programa Soldado Cidadão, por exemplo, é uma ação do Ministério da Defesa (MD) que disponibiliza capacitação profissional para facilitar que militares egressos do Serviço Militar possam ingressar no mercado de trabalho. Embora o objetivo primaz do programa seja a capacitação para o mercado de trabalho após o licenciamento dos soldados, os militares capacitados no programa acabam usando o conhecimento obtido nas suas funções ainda dentro da caserna. Essa complementariedade incrementa os esforços de mobilização de pessoal das organizações militares, viabilizando o preenchimento de claros das Forças Armadas, conforme o objetivo desejado pela Portaria Normativa n.º 62/GM-MD, de 29 de junho de 2019 (Brasil, 2019b), que criou o Projeto e seu o respectivo Comitê Gestor.

Segundo dados do COTER, informados após consulta formal (Brasil, 2024a), durante o ano de 2023, foram feitas capacitações em 17 diferentes áreas profissionais, incluindo as áreas laborais das qualificações militares selecionadas com amostra nessa pesquisa (mecânico auto, transporte, pedreiro, eletricista predial e bombeiro hidráulico). Nesse ano, foram capacitados um total de 7.267 cabos e soldados, sendo 2.993 nas qualificações de motoristas com habilitação nas categorias C, D e E.

Como conclusão parcial, constata-se que o processo de formação e capacitação de cabos e soldados com qualificações militares técnicas especializadas é parte da instrução individual dos militares que ingressam no serviço militar. A capacitação inclui, obrigatoriamente, uma fase



de instrução do combatente básico, que militariza o recém-ingressado, seguido de uma capacitação técnica de qualificação oferecida. Para algumas qualificações específicas, o Exército Brasileiro tem buscado formas alternativas de capacitações mais técnicas no meio civil.

2.3 COMPARAÇÃO DAS QUALIFICAÇÕES MILITARES TÉCNICAS COM AS CAPACITAÇÕES CIVIS

Segundo a portaria que regula a convocação de Cabos Especialistas Temporários (Brasil, 2011), o Exército Brasileiro entende que há qualificações civis existentes no mercado de trabalho que correspondem a qualificações técnicas exigidas em cargos militares. Essa percepção não é exclusividade da Força Terrestre, uma vez que, como apontou Alves (2018), a Marinha do Brasil também considera a possibilidade de empregar civis habilitados em empresas de marinha mercante, atividades marítimas e na indústria naval. Durante esta pesquisa, buscou-se confirmar a assertiva específica do Exército Brasileiro, identificando referências que permitissem avaliar a aderência das capacitações técnicas oferecidas no meio civil com a instrução de qualificação e exercício funcional de cabos e soldados do Exército Brasileiro.

A primeira evidência dessa aderência foi a identificação do Acordo de Cooperação Técnica n.º 7/22 (Brasil, 2022a), firmado entre o Exército Brasileiro e o Ministério do Trabalho e Previdência, que reconhece a experiência profissional adquirida pelos militares abrangidos pelo programa militar de qualificação profissional de cabos e soldados. Embora o Acordo se configure em uma prova na ordem inversa – qualificação militar correspondente a qualificações civis – o conteúdo das Notas Técnicas que embasam a aprovação das qualificações apresenta uma comparação tão detalhada entre as qualificações que não deixam dúvidas quanto à correspondência entre as qualificações civis e militares das ocupações aprovadas no Acordo.

As duas notas técnicas do Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil, 2022b e Brasil, 2024b), atualmente associadas ao referido acordo vigente, reconhecem a capacitação e experiência profissional de 35 (trinta e cinco) cargos militares de cabos e soldados como equivalentes às respectivas ocupações classificadas no Código Brasileiro de Ocupações (CBO). Esses cargos correspondem a grupamentos de instrução de 19 (dezenove) Qualificações Militares Particulares (QMP) de cabos e soldados do Exército Brasileiro.

Em sua pesquisa sobre a captação de mão de obra técnica civil para as Forças Armadas de Singapura, Kenneth (2023) também aplicou a mesma metodologia ao traçar comparação de



habilidades profissionais de civis com as necessidades específicas de cargos militares. Naquele estudo, o autor selecionou uma amostra específica de técnicos de manutenção de aviões e chegou a resultados qualitativamente semelhantes, com o adicional de haver incluído a comparação da progressão funcional e salários entre as duas carreiras.

A segunda evidência de aderência encontrada na pesquisa foram os editais de convocação do processo seletivo para Cabos Especialistas Temporários (CET). Nesses editais, o Exército Brasileiro publica o interesse em convocar para o serviço ativo, na graduação de cabo, profissionais com capacitações diversas para ocupar cargos de suas Organizações Militares. Da análise dos editais de convocação dos anos 2023 e 2024, de 11 (onze) das 12 (doze) Regiões Militares, foram contabilizadas 52 (cinquenta e duas) diferentes ocupações profissionais civis de interesse do Exército Brasileiro. Fazendo a correlação dos editais e das ocupações com os quadros de cargos previstos das unidades beneficiadas, foi possível identificar a correspondência com 16 (dezesseis) Qualificações Militares Particulares de cabos do Exército Brasileiro.

Além da análise tabular das equivalências entre as ocupações civis e qualificações militares indicadas na portaria que regulou a convocação de CET (Brasil, 2022a), a pesquisa também fez uma comparação entre a formação profissional oferecida por entidades de ensino civis e as condições da instrução militar correspondente. Para selecionar uma amostra representativa das qualificações militares para fins dessa comparação, a pesquisa avaliou as convocações efetivadas em 11 (onze) diferentes Regiões Militares em 2023.

Quadro 3 – Convocação de Cabos Especialistas Temporários

Função	QMG	Quantidade de processos seletivos	Convocados	Percentual entre convocados
Motorista Cat “D” e “E”	10-55	10	262	52,9%
Aux Mecânico Auto	09-51	9	38	7,7%
Eletricista Predial	05-23	10	30	6,1%
Pedreiro	05-23	7	24	4,8%
Bombeiro Hidráulico	05-23	10	22	4,4%
Percentual acumulado dos convocados nas funções selecionadas				76,0%

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Segundo a pesquisa nos editais dos respectivos processos seletivos, foram convocados para incorporação como Cabo Técnico Temporário 495 (quatrocentos e noventa e cinco)



profissionais, de 26 (vinte e seis) funções distintas, para ocupar cargos correspondentes a 13 diferentes QMP. Observando qualitativamente as funções dos candidatos efetivamente convocados, observou-se que as 5 (cinco) funções indicadas no Quadro 3 estavam mencionadas em pelo menos 7 (sete) processos seletivos em 2023 e correspondem à 76% de todo o efetivo incorporado como Cabo Técnico Temporário naquele ano, caracterizando-se como uma amostra representativa para este estudo.

A partir da seleção da amostra, a pesquisa avaliou a análise feita pelo Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil, 2022b; Brasil, 2024b) sobre os planos de curso de cabos e soldados enviados pelo Comando do Exército para cada uma das (cinco) funções indicadas. Naqueles planos foram observados os seguintes parâmetros: objetivo geral do curso; organização do curso; código da Classificação Brasileira de Ocupação indicado pelo Comando do Exército; detalhamento das atividades práticas do curso; e detalhamento das atividades práticas do curso. Como referencial para comparação, o Ministério utilizou as atividades listadas nas capacitações correspondentes indicadas na Classificação Brasileira de Ocupações e no Quadro Brasileiro de Ocupações.

Ambas as Notas Técnicas que avaliaram as 5 (cinco) funções da amostra concluíram pela validação das capacitações e experiências resultantes dos planos de curso oferecidos pelo Comando do Exército e consideraram que havia um alinhamento entre as propostas militares e civis. Essa conclusão caracteriza um relevante achado para a presente pesquisa pois argumenta de forma contundente sobre a hipótese de que existem capacitações civis correspondente a cargos militares de cabos e soldados do Exército Brasileiro.

A pesquisa ainda comparou os programas de instrução de qualificação de cabos e soldados do Exército Brasileiro com capacitações disponíveis em estabelecimentos de ensino civis. Para avaliar as capacitações disponíveis no meio civil, a pesquisa utilizou as ementas de cursos de formação de eletricista predial, bombeiro hidráulico, pedreiro e auxiliar de mecânico auto, oferecidas pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, entidade de ensino reconhecida como referência no país na capacitação profissional de nível técnico. Para capacitação de motorista, foram analisadas as exigências de previstas no Código de Trânsito Brasileiro (Brasil, 1997).

Após avaliar os currículos dos cursos de formação do Exército Brasileiro e do SENAI para as qualificações de eletricista predial, pedreiro, bombeiro hidráulico e auxiliar de mecânico auto, foi possível identificar que os conteúdos podem ser classificados em 4 (quatro) grandes



grupos de assuntos: Conceitos, Serviços, Materiais e Segurança e administração. Essa classificação permitiu fazer uma comparação qualitativa, sob bases iguais, para ambos os currículos, minimizando as peculiaridades que diferenciam a instrução militar da instrução civil e eventuais diferenças nas nomenclaturas de assuntos, matérias e tópicos.

Os resultados da comparação dessas 4 (quatro) primeiras qualificações estão compiladas no APÊNDICE A. O primeiro achado relevante refere-se à carga horária praticamente igual que ambos os programas destinam à formação dos profissionais. Os programas do Exército Brasileiro possuem carga horária de 168 horas de instrução, enquanto os cursos do SENAI têm carga horária de 160 horas.

Quanto ao conteúdo, a análise dos dados coletados indica um alinhamento quase completo dos assuntos ministrados e objetivos a atingir. As principais diferenças entre os currículos concentram-se nos assuntos da área de Segurança e Administração, que refletem as características peculiares da legislação de segurança do trabalho versus normatização de segurança da instrução do Exército Brasileiro e as peculiaridades da administração privada versus administração público/militar.

Quanto à qualificação de motoristas, a comparação verificou uma importante diferença entre as duas capacitações, uma vez que a formação militar vincula o habilitado ao exercício de uma função profissional em suas unidades, enquanto a qualificação civil tem por objetivo cumprir uma exigência legal para autorizar a condução de veículos automotores. Essa diferença explica por que a carga horária da qualificação civil para as carteiras D e E (80 horas) é bem inferior à carga horária da qualificação militar (168 horas).

A qualificação civil é fornecida por centros de formação de condutores e regulada pela Resolução n.º 789 - Conselho Nacional de Trânsito (Brasil, 2020b), que consolida normas sobre o processo de condutores de veículos automotores e elétricos. A habilitação possui diferentes níveis e, embora tenha cursos de especialização para o exercício de algumas atividades específicas, a formação oferecida é a mesma para aplicações pessoais e profissionais. Dessa forma, os cursos de formação são eminentemente técnicos e relacionados ao processo de condução do veículo, não envolvendo instruções que capacitem profissionalmente ao exercício de atividade laboral específica, como empresas de transporte.

Da parte da formação militar de motoristas, a pesquisa observou que as normas que regulam a formação de condutores no país (Brasil, 2020b) já prevê que unidades das Forças Armadas estão autorizadas a ministrar cursos de formação próprios para cumprir a exigência



legal de autorização para condução de veículos para os militares da corporação. Essa observação é ratificada na comparação no conteúdo programático das 2 (duas) capacitações, já que foi possível constatar que todos os conhecimentos e práticas previstas na legislação de formação de condutores (Brasil, 2020b) estão descritas na grade de assuntos do programa previsto pelo programa de formação de motoristas militares do Exército Brasileiro (Brasil, 2012).

Como conclusão parcial, constata-se que a comparação entre as fontes militares e civis de profissionais especializados confirmou a primeira hipótese da pesquisa de que existiam recursos humanos, não reservistas, com capacitações civis que atenderiam necessidades requeridas nas Listas de Carências de pessoal para Mobilização Nacional. A correspondência das qualificações militares com habilitações civis se verifica tanto pela semelhança das formações a que se submetem quanto pelo aproveitamento mútuo de profissionais de ambos os universos de formação. Entretanto, a absorção dos profissionais civis não-reservistas na reserva mobilizável só se concretizará caso esses profissionais passem pela instrução individual básica.

2.4 OBSTÁCULOS E POSSÍVEIS RESPOSTAS AO CADASTRAMENTO DE ESPECIALISTAS CIVIS NÃO-RESERVISTAS NOS BANCOS DE DADOS DO SUBSISTEMA DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS DO EXÉRCITO BRASILEIRO

A avaliação das 5 (cinco) qualificações da amostra selecionada indicaram um alinhamento do conteúdo das capacitações oferecidas tanto pela instrução militar quanto pelas instituições civis de ensino. Entretanto, é importante lembrar a imposição normativa da instrução militar individual básica e de qualificação para habilitar o cidadão a integrar os efetivos da reserva mobilizável (Brasil, 2007a). Dessa constatação surge o primeiro obstáculo à inclusão de profissionais civis nos cadastros de reserva mobilizável, pois apesar de possuírem toda a qualificação profissional para o exercício das tarefas técnicas exigidas dos respectivos cargos técnicos, esses civis não possuem a capacitação militar básica necessária para compor o efetivo de unidades militares.

A legislação de mobilização já previu a falta de efetivos especializados poderia exigir a mobilização de efetivos sem instrução militar:

Art. 76º. Os Reservistas de 2ª Categoria podem ser utilizados para o complemento das OM com encargo de “Emprego Normal” ou “Acelerado”, desde que em funções para as quais tenham suficiente qualificação.

Parágrafo único. No complemento das OM de “Emprego Normal” poderão ser utilizados, ainda, **elementos sem instrução militar que, em vista de suas**



aptidões ou profissões civis, possam desempenhar determinadas funções sem a necessidade de prévia instrução militar (tradutores, motoristas, enfermeiros etc.). (Brasil, 2007a, Art. 2º, grifo dos autores).

Uma possível solução para agilizar a mobilização e o emprego desses quadros seria atualizar a legislação pertinente para criar, desde já, um status especial de cadastramento para esse tipo de profissional. Essa medida permitiria priorizar a convocação desses profissionais, não apenas para empregá-los em funções que dispensem instrução militar, mas também para priorizar e acelerar a formação militar eventual desses efetivos, aos moldes que já é feito para os Cabos Especialistas Temporários.

O segundo obstáculo que a pesquisa identificou foi a dificuldade de reunir bancos de dados de profissionais de interesse. Considerando as cinco qualificações usadas na amostra da pesquisa, apenas a qualificação de motorista possui um banco de dados centralizado, organizado e confiável sobre os profissionais disponíveis para eventual atualização do cadastro de reservista. Tendo em vista a necessidade legal da habilitação para conduzir veículos automotores, os departamentos de trânsito – DETRAN – de cada Unidade da Federação possui a lista de todos os cidadãos com habilitação nas respectivas modalidades.

No caso das outras qualificações avaliadas, os pesquisadores buscaram identificar a existência de bancos de dados junto a entidades de classe (sindicatos, conselhos profissionais), institutos de ensino (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI) e gestores de recursos humanos (Sistema Nacional de Emprego – SINE). Nesses provedores de serviços foram encontradas listas parciais reunindo apenas informações de interesse de cada instituição cadastradora sobre as qualificações pesquisadas. Por exemplo, o SENAI mantém apenas o nome dos alunos que concluíram os cursos em suas escolas; o SINE mantém cadastro apenas dos profissionais que buscam emprego. Em sua pesquisa, Kenneth (2023) também identificou dados parciais disponíveis na plataforma LinkedIn, cuja aplicação é perfeitamente viável no Brasil. Apesar de incompletas, essas listas poderiam ser usadas para completar os bancos de dados do SERMILMOB, tanto na inserção de não-reservistas com qualificações de interesse, quanto na atualização de dados de reservistas que tenham se qualificado após o serviço militar.

A pesquisa também observou que a própria lista de inscrição dos candidatos aos processos de seleção para Cabo Especialista Temporário se caracteriza como um banco de dados de profissionais qualificados. Uma vez que o edital impõe aos candidatos condições que envolvem aptidão ao serviço militar, além das qualificações técnicas, essa lista acaba oferecendo um rol de profissionais mais aptos à possível mobilização do que aquele disponível



nas listas supracitadas. Outra vantagem dessa listagem é o caráter interno dos editais, que contorna dificuldades de normatização, pois bastaria prever nas condições do processo seletivo a autorização para utilização dos dados para fins de cadastro da mobilização nacional.

O terceiro obstáculo encontrado pela pesquisa é de ordem legal. Embora a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Brasil, 2018b) defina que as proteções previstas nessa norma não se apliquem em casos de tratamento de dados para fins exclusivos de defesa nacional, há um claro conflito jurídico para instituições que gerenciam bancos de dados de interesse da mobilização de recursos humanos. Para esses gestores, será sempre impositivo obter a concordância dos cidadãos para compartilhar seus dados com terceiros, ainda que em benefício da defesa nacional. Assim, para que seja possível utilizar dados de profissionais qualificados de interesse para a mobilização existentes em eventuais cadastros civis, será necessário o suporte de normas legais ou infralegais (convênios, contratos etc.) entre o MD e os gestores, além da autorização ou prévio conhecimento dos cidadãos envolvidos.

O quarto e último obstáculo encontrado é de ordem técnica e procedimental. Trata-se da dificuldade de integrar os bancos de dados existentes e adaptar o processo de atualização das informações adicionadas. Como preconiza as Instruções Reguladoras da Mobilização dos Recursos Humanos (Brasil, 2007a), atualmente a inserção dos dados é feita pelos Órgãos Mobilizadores lançando mão das informações fornecidas pelas organizações militares com encargos de formação de reservistas. Por sua vez, como descreve Santos (2021), a atualização do cadastro de reservistas que tenham sido licenciados nos últimos cinco anos é feita durante o Exercício de Apresentação da Reserva (EXAR), atividade anual a cargo dos Órgãos Mobilizadores correspondentes.

Para fins de inserção de dados via integração de bancos de dados, será necessário estabelecer um protocolo de informática capaz de permitir o *view*¹⁰ entre as bases de dados, permitindo a coleta e migração automática dos dados de interesse da mobilização para o SERMILMOB. A inserção automatizada dos bancos de dados possibilitaria incrementar a elasticidade da mobilização, mencionada por Ferraz (2013), capaz de aumentar a dimensão das forças militares com o dinamismo que as circunstâncias existem.

No que se refere à atualização de dados de cidadão já reservistas, há que se atentar para eventuais divergências e conflitos entre dados oriundos dos diferentes bancos integrados, para

¹⁰ *View* é uma maneira alternativa de observação de dados de uma ou mais entidades (tabelas), que compõem uma base de dados. Pode ser considerada como uma tabela virtual ou uma consulta armazenada.



evitar o efeito que, em vez de atualização, haja uma desatualização. Uma solução para esse revés é criar processos para confirmação de dados atualizados no universo de participantes do EXAR.

Como conclusão parcial, constata-se que existem obstáculos objetivos ao cadastramento de recursos humanos com habilitações civis nos bancos de dados do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos do Exército Brasileiro. Entretanto, as soluções para esses óbices são viáveis e de baixa complexidade, justificando o prosseguimento dos estudos para sua implementação.

3 RESULTADOS ALCANÇADOS

A pesquisa realizou uma revisão bibliográfica e análise documental, integrando a qualificação de profissionais técnicos civis e militares com a mobilização de recursos humanos. A integração sistemática das informações encontradas possibilitou uma avaliação adequada dos resultados e o atingimento dos objetivos geral e específico propostos. A revisão, análise e resultados indicados nesse estudo ainda podem servir de subsídio para o aprofundamento da pesquisa sobre o tema.

Alcançando os objetivos da pesquisa, foi possível confirmar a primeira hipótese levantada de que existem recursos humanos, não-reservistas, com capacitações civis que atendem necessidades requeridas nas Listas de Carências de pessoal para Mobilização Nacional. A comparação das habilidades e competências de especialistas civis com militares qualificados demonstrou que os currículos e práticas profissionais da amostra selecionada são muito semelhantes e que atendem as necessidades técnicas da ocupação de cargos listados no Sistema Eletrônico de Recrutamento Militar e Mobilização (SERMILMOB).

A primeira hipótese também se confirmou com as evidências de utilização de especialistas formados no meio civil nas Organizações Militares ativas do Exército Brasileiro, as quais aproveitam a capacitação desses convocados para aumentar a qualidade de seus quadros. A pesquisa indicou, portanto, que há vantagens e benefícios para a celeridade e assertividade da convocação desses recursos humanos, em caso de Mobilização Nacional.

A segunda hipótese proposta, de que existem bancos de dados de especialistas de interesse que poderiam ser compartilhados ou acessados pelo sistema informatizado de cadastro de recursos humanos do Exército Brasileiro, foi confirmada apenas de forma parcial. De fato,



existem bancos de dados que poderiam ser úteis ao SERMILMOB, mas há obstáculos a serem enfrentados para que a integração seja efetiva.

A pesquisa encontrou pelo menos quatro óbices que devem ser superados. O primeiro refere-se à falta de capacitação militar básica para eventuais especialistas não-reservistas cadastrados; o segundo refere-se à necessidade de prospecção de bancos de dados que atendam às demandas do SERMILMOB; o terceiro trata dos trâmites legais para integração de bancos de dados com o SERMILMOB; o quarto e último remete às dificuldades tecnológicas e procedimentais de integrar repositórios digitais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Mobilização é uma atividade fundamental prevista nos planos e estratégias da Defesa Nacional. Dentre os recursos que a mobilização deverá lançar mão para os esforços de aplicação do Poder Militar, os recursos humanos são críticos, especialmente quando tratamos de pessoal técnico e qualificado. Nesse contexto, este artigo avaliou os obstáculos que se impõem e possíveis respostas ao cadastramento de especialistas não-reservistas nos bancos de dados do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos do Exército Brasileiro.

Os resultados da pesquisa estão limitados à impossibilidade de extrapolação integral dos resultados encontrados na análise da amostra selecionada. Embora representativa para comprovação das hipóteses, a amostra avaliou apenas especialistas de cinco qualificações profissionais, com cargos de cabos e soldados para o Exército Brasileiro. Para confirmar as mesmas propostas para outras especialidades, outros postos e graduações militares ou em outras Forças Armadas, será necessário aprofundar ou especificar os estudos.

Outra variável representativa, mas não exaustiva, utilizada pelo estudo foi a relação de bancos de dados prospectados que contivessem listas de especialistas desejados. É possível que outras fontes tenham dados mais precisos sobre o rol de profissionais de interesse para a mobilização. Essa limitação dialoga com aquela mencionada anteriormente, já que diferentes classes profissionais podem ter cadastros mais confiáveis, como as entidades de classe de advogados e médicos.

Tendo em vista as características e os prazos disponíveis para o trabalho realizado ora apresentado, o estudo também deixou lacunas que demandam aprofundamento em novos estudos. Entre essas lacunas está a especificação das atualizações que devem ser feitas nas leis e normas sobre mobilização para permitir o cadastramento de especialistas não-reservistas na



reserva mobilizável e as ações técnicas necessárias à solução dos óbices para integração do banco de dados do SERMILMOB com outros bancos de dados que tenham informações de interesse.

Com a assinatura do Decreto n.º 12.154, de 27 agosto de 2024, as mulheres voluntárias poderão se alistar para o Serviço Militar, a partir de 2025. Essa novidade terá impacto também sobre a mobilização de recursos humanos tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Em relação à quantidade, o ingresso das mulheres aumentará o universo mobilizável das qualificações militares a elas destinadas. Em termos qualitativos, essa mudança reforça os achados desta pesquisa, pois há capacitações civis de interesse da mobilização que são muito procuradas e exercidas por mulheres.

Com tudo o que foi observado e analisado nesta pesquisa, é lícito propor algumas recomendações que podem viabilizar o cadastramento de especialistas não-reservistas nos bancos de dados do Subsistema de Mobilização de Recursos Humanos do Exército Brasileiro:

- criar uma classe de reservista específica para especialistas com habilitações reconhecidamente semelhante às qualificações militares;
- permitir cadastrar esses especialistas nos bancos de dados do SERMILMOB;
- viabilizar a mudança de Qualificação Militar (QM) de reservistas nos cadastros de mobilização, caso o cadastrado tenha se habilitado em especialidades técnicas de QM de difícil reacompletamento ou difícil formação;
- prosseguir nos estudos de identificação de especialidades técnicas de interesse para a mobilização militar;
- prosseguir na prospecção de bancos de dados de recursos humanos que contenham informações relevantes para o cadastramento de reserva mobilizável; e
- prosseguir nos estudos para integração técnica do SERMILMOB com bancos de dados de recursos humanos de interesse para a Mobilização Nacional.

Por fim, destaca-se que o cadastramento de recursos humanos especializados é um elemento que poderá agregar valor à mobilização nacional, pois permitiria uma resposta ágil e eficaz a situações de emergência ou ameaça. A presença de profissionais qualificados nos bancos de dados de mobilização pode garantir que, em momentos críticos, seja possível acionar as competências necessárias de forma imediata. A melhoria dessa capacidade potencial de geração de poder militar resulta em aumento do Poder Militar, contribuindo para a Defesa Nacional.



REFERÊNCIAS

ALVES, Carolina Malveira Pinto. **Plano de mobilização de embarcações do apoio marítimo da Bacia de Campos: uma proposta inicial**. 2018. 102 p. Dissertação (Curso de Mestrado Profissional em Estudos Marítimos) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 7.294, de 6 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a Política de Mobilização Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pmna_politicaa_dea_mobilizacao_nacional.pdf. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Exército. **Acordo de Cooperação Técnica n.º 7/2022, de 7 de fevereiro de 2022**. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Ministério do Trabalho e Previdência e o Comando do Exército para a validação de cursos ofertados pelo Exército Brasileiro, reconhecendo a experiência profissional adquirida pelos militares abrangidos pelo programa militar de qualificação profissional de cabos e soldados. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2022a.

BRASIL. Exército. **Documento Interno do Exército n.º 891-APG/Ch Prep F Ter/COTER**, de 24 de setembro de 2024. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2024a.

BRASIL. Exército. **Guia do Usuário do Sistema Eletrônico de Recrutamento Militar e Mobilização**. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2023a.

BRASIL. Exército. **Instruções Reguladoras da Mobilização dos Recursos Humanos**. Portaria n.º 131-EME, de 7 de dezembro de 2007, Separata ao Boletim do Exército n.º 50, de 14 de dezembro de 2007. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2007a.

BRASIL. Exército. **Nota técnica SEI n.º 16315/2022/ME, de 16 de maio de 2022**. Acordo de Cooperação que entre si celebram o Ministério do Trabalho e Previdência e o Comando do Exército - validação de cursos ofertados pelo Exército Brasileiro. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2022b.

BRASIL. Exército. **Nota técnica SEI n.º 2164/2024/MTE, de 3 de maio de 2024**. Validação de cursos ofertados pelo Exército Brasileiro. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2024b.

BRASIL. Exército. **Portaria do Comandante do Exército n.º 610, de 23 de setembro de 2011**. Regula, no âmbito do Comando do Exército, o Serviço Militar Especialista Temporário em tempo de paz, a ser prestado na graduação de Cabo Temporário do Núcleo-Base. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2011.

BRASIL. Exército. **Programa de Instrução Militar**. Portaria n.º 348-COTER, de 18 de outubro de 2023, EB: 64322.023508/2023-21. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2023b.

BRASIL. Exército. **Programa-Padrão de Instrução de Qualificação do Cabo e do Soldado de Engenharia**. Portaria n.º 156-COTER, de 8 de março de 2022, EB: 64322.002601/2022-11. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2022c.



BRASIL. Exército. **Programa-Padrão de Instrução de Qualificação do Cabo e do Soldado de Intendência**. Portaria n.º 004-COTER, de 16 de maio de 2012, EB: 64322.001969/2012-90. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2012.

BRASIL. Exército. **Programa-Padrão de Instrução Individual Básica**. Portaria n.º 9-COTER, de 6 de fevereiro de 2019, EB: 64322.001386/2019-35. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2019a.

BRASIL. Exército. **Sistema de Instrução Militar do Exército Brasileiro**. Portaria n.º 147-COTER, de 3 de dezembro de 2018, EB: 64322.021533/2018-11. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2018a.

BRASIL. **Lei n.º 4.375, de 17 de agosto de 1964**. Lei do Serviço Militar. Publicada no Diário Oficial da União de 3 de setembro de 1964. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4375.htm#art81. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Código de Trânsito Brasileiro. Publicada no Diário Oficial da União de 24 set. 1997, p. 21201. Disponível em https://transparenciaoficial.com/publish/%E2%80%A2Codigo%20de%20Transito%20Brasileiro-_b5ac4_Codigo%20de%20Transito%20Brasileiro.pdf. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 11.631, de 27 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização SINAMOB. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 164, n. 249, p. 1, 28 dez. 2007b. Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=28/12/2007>. Acesso em: 10 maio. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Publicada no Diário Oficial da União de 15 ago. 2018b, edição 157, seção 1, p. 59. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020a. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 61 de 23 de maio de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz Setorial de Mobilização Militar**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de Mobilização Militar**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Mobilização Militar**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2022d.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Planejamento da Mobilização Militar**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2021.



BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa n.º 62/GM-MD, de 29 de junho de 2019.** Dispõe sobre o Projeto Soldado Cidadão e o respectivo Comitê Gestor. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 146, p. 8, 31 jul. 2019b. Disponível em <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2019/Jul/31/para-conhecimento-institucional/portaria-normativa-no-62-de-29-de-julho-de-2019-dispõe-sobre-o-projeto-soldado-cidadão-e-o-respectivo>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Resolução n.º 789/CONTRAN, de 18 de junho de 2020.** Consolida normas sobre o processo de formação de condutores de veículos automotores e elétricos. 2020b. Disponível em <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2019/Jul/31/para-conhecimento-institucional/portaria-normativa-no-62-de-29-de-julho-de-2019-dispõe-sobre-o-projeto-soldado-cidadão-e-o-respectivo>. Acesso em: 18 jul. 2024.

CUNHA, Antônio Carlos Cabral da. **O aperfeiçoamento do sistema de mobilização de recursos humanos do Exército Brasileiro, para os cidadãos que realizaram o serviço militar obrigatório.** 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Ciências Militares) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

EUA. Chairman of the Joint Chiefs of Staff. **Joint Mobilization Planning.** Washington, EUA, 2018.

FERRAZ, Ronnie Anderson Gaúna. **Geomob – contribuição para a mobilização nacional.** 2013. 78 p. Dissertação (Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geomática) — Centro de Ciências Rurais da Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013.

FREDERICO, Daniele de Souza Lino. **Juventude, trabalho e serviço militar.** 2021. 162 p. Dissertação (Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

KAZDOMINA, Julia e HEDENSKOG, Jakob. Challenges of the Ukrainian Mobilization. **Stockholm Center for Eastern European Studies, Report n.º 5, 2024.** Estocolmo, Suécia, 2024. Disponível em: <https://sceeus.se/publikationer/challenges-of-the-ukrainian-mobilization/>. Acesso em: 16 maio 2024.

NG, Kenneth G. **Recruiting civilian expertise: developing a skills-based hiring model for direct accession into the military.** 2023. 85 p. Dissertação (Master's in Science of Management) — Naval Postgraduate School, Monterey-CA, EUA 2023. Disponível em file:///C:/Users/Notebook%20branco/Downloads/23Dec_Ng_Kenneth.pdf.

PITANGUEIRA, André Luis Costa. **A mobilização de recursos humanos no contexto do Planejamento Baseado por Capacidades.** 2021. Policy Paper (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração do Exército) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.

SANTOS, Marcos Antônio Costa dos. **Mapeamento e análise do processo de coordenação do Exercício de Apresentação da Reserva na Guarnição de João Pessoa.** 2021, 82 p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Gestão nas Organizações Aprendentes) — Mestrado Profissional da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.



STEPANENKO, Kateryna; KAGAN, Frederick W.; LUMISH, Brian. Explainer on Russian Conscription, Reserve, and Mobilization. **Institute for the Study of War & The Critical Threats Project 2022 – ISW Press**, Washington, EUA, 2022. Disponível em <https://www.understandingwar.org/backgrounder/explainer-russian-conscription-reserve-and-mobilization>.

VEGA, Marina Esperanza Vargas. **Tecnología de información como soporte al proceso de admisión del servicio militar voluntario en la Dirección de Reservas Navales y Mobilización de la Marina de Guerra del Perú y su influencia en la gestión del área de reclutamiento de Lima y Callao**. 2022. Dissertação (Curso de Mestrado em Engenharia de Sistemas) - Universidad Nacional Federico Villarreal, Lima, Peru, 2022.

YARBROUGH, Joshua Wayne. **The Operational Reserve: Potential Impacts on Strategic Manpower Depth during Mobilization for Large-Scale Combat Operations**. 2020. Dissertação (Advanced Military Studies Program) - Command and General Staff College, Fort Leavenworth, EUA, 2020.



APÊNDICE A – COMPARAÇÃO DE CAPACITAÇÕES MILITARES E CIVIS

QUALIFICAÇÃO - MOTORISTA

EXERCITO BRASILEIRO	CONTRAN
CARGA HORÁRIA 168 horas	CARGA HORÁRIA 80 horas
Cidadania e Proteção ao meio ambiente Condução de viaturas automóveis Direção defensiva Legislação de trânsito Primeiros socorros no trânsito Manutenção do material Pré-habilitação do motorista militar Transporte militar Segurança nas instalações logísticas, depósitos e oficinas Serviço em campanha	Meio Ambiente e Cidadania Prática de direção veicular Direção Defensiva Legislação de Trânsito Primeiros Socorros Funcionamento do veículo de duas ou mais rodas

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

QUALIFICAÇÃO - ELETRICISTA PREDIAL

EXERCITO BRASILEIRO	SENAI
CARGA HORÁRIA 168 horas	CARGA HORÁRIA 160 horas
CONCEITOS Eletricidade estática Fluxo da corrente; Resistência elétrica Lei de Ohm. Magnetismo e eletromagnetismo Força magnética; Campo magnético; Polos de um ímã Correntes elétrica, alternada e continua	CONCEITOS Teoria eletrônica; Tensão e corrente elétricas; Resistência Elétrica; Lei de Ohm; Potência Elétrica; Projeto de instalações Elétricas; Primeira e Segunda Leis de Kirchoff; Magnetismo; Eletromagnetismo; Corrente Alternada;
SERVIÇOS Circuitos Elétricos Tipos de ligação. Controle e manutenção de ferramentas Normas para instalações elétricas Instalação do material Iluminação de acampamento. Manutenção dos órgãos elétricos e eletrônicos	SERVIÇOS Circuito Elétrico; Associação de Resistores em Série; Leitura e Interpretação de Diagramas; Emenda de condutores; Sistemas de iluminação; Proteção das Instalações Elétricas; Ligação a Terra (Aterramento); Circuito alimentador e de distribuição; Instalação de Quadro; Técnicas de inspeção de sistemas de redes elétricas; Técnicas de Manutenção
MATERIAIS Pilhas e acumuladores Eletroímã. Transformadores e geradores Instrumento de medida Apresentação de equipamentos e ferramentas Materiais elétricos. Receptores termoeletrônicos Equipamentos de iluminação;	MATERIAIS Fios e cabos elétricos; Eletrodutos; Materiais, ferramentas, equipamentos, instrumentos; Instrumentos de medição; Dispositivos de Proteção contra Surtos (DPS);
SEGURANÇA E ADMINISTRAÇÃO Medidas de segurança e primeiros socorros Serviços em campanha	SEGURANÇA E ADMINISTRAÇÃO Segurança do Trabalho; Meio Ambiente; Qualidade; Planejamento; Orçamento;

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).



QUALIFICAÇÃO - BOMBEIRO HIDRÁULICO

EXERCITO BRASILEIRO	SENAI
CARGA HORÁRIA 168 horas	CARGA HORÁRIA 160 horas
CONCEITOS Rudimentos de hidráulica Vasos comunicantes; Pressão d'água; e Circulação. Encanamentos.	CONCEITOS Sistema de Abastecimento de água e coleta de esgoto; Patologias; Interpretação de Projetos em Rede de Distribuição de água e coleta de esgoto;
SERVIÇOS Controle e manutenção de ferramentas Reconhecimento e melhoramentos de fontes d'água Manutenção dos órgãos elétricos e eletrônicos Manutenção de Equipamentos e Instrumentos.	SERVIÇOS Metrologia; Construção, Operação e Manutenção de Redes (água e esgoto); Recomposição de vala; Pesquisa de Vazamento.
MATERIAIS Apresentação de equipamentos e ferramentas Equipamentos de teste elétricos/eletrônicos	MATERIAIS Materiais de construção aplicados;
SEGURANÇA E ADMINISTRAÇÃO Serviços em campanha	SEGURANÇA E ADMINISTRAÇÃO Ética e Cidadania; Controle de qualidade;

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

QUALIFICAÇÃO - PEDREIRO

EXÉRCITO BRASILEIRO	SENAI
CARGA HORÁRIA 168 horas	CARGA HORÁRIA 160 horas
CONCEITOS Materiais de construção Pontos de ancoragem; Manobras de força;	CONCEITOS Gestão Integrada na Construção Civil: Normalização; Informações técnicas e tecnológicas; Noções de fundações diretas e indiretas; Normas técnicas; Noções de impermeabilização de fundações; Noções de interpretação de projetos com armação e formas,
SERVIÇOS Construções de alvenaria; Construções de concreto Controle e manutenção de ferramentas Manutenção dos órgãos elétricos e eletrônicos Equipamentos de teste elétricos/eletrônicos: Manutenção de Equipamentos e Instrumentos. Nós, emendas e amarrações	SERVIÇOS Fundações e Impermeabilização Aplicação de concreto e noções de locação de obra. Parede de Alvenaria: Preparação de argamassa; Assentamento de tijolo comum; Assentamento de blocos cerâmicos, celular e de concreto; Elevação de alvenaria com vãos para esquadrias e portas; Colocação de verga e contraverga.
MATERIAL Apresentação de equipamentos e ferramentas Cordames Cabos metálicos Aparelho de Força.	MATERIAL Tecnologia dos sistemas construtivos de alvenaria;
SEGURANÇA E ADMINISTRAÇÃO Serviços em campanha	SEGURANÇA E ADMINISTRAÇÃO Segurança e higiene na construção civil; Qualidade; planejamento; meio ambiente;

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).



QUALIFICAÇÃO - AUXILIAR DE MECÂNICO AUTO

EXÉRCITO BRASILEIRO	SENAI
CARGA HORÁRIA 168 horas	CARGA HORÁRIA 160 horas
CONCEITOS Sistema de alimentação; Sistema de ignição; Sistema de distribuição. Arrefecimento e lubrificação; Embreagem, Caixa de marchas e de transmissão Eixos dianteiro, intermediário e traseiro; Quadro de chassis e carroceria. Molas e amortecedores; Rodas e guarnições; Freios de estacionamento, hidráulico; e servo motor. Direção mecânica e hidráulica. Carta-guia de Lubrificação	CONCEITOS Unidades de medidas Plano de manutenção periódica Princípios da eletricidade Elementos de máquinas Componentes elétricos Esquemas elétricos automotivos Arrefecimento, lubrificação Alimentação de ar e combustível e exaustão Ignição e da partida Freio, Suspensão, Direção, Transmissão Carga e partida, Ignição, Sinalização e iluminação
SERVIÇOS Operações de manutenção periódica e especiais Desmontar e montar motor, caixa de mudança e transmissão múltipla Limpar e lubrificar motor, distribuidor, carburador e rolamentos Substituir peças e conjuntos Realizar a manutenção do ferramental	SERVIÇOS Medir grandezas elétricas Verificar os níveis dos reservatórios dos fluídos Verificar vazamentos de fluídos Realizar medições em sistemas mecânicos Fixar elementos mecânicos com Torquímetro e Goniômetro Realizar a elevação de veículos leves Realizar rodízio e calibração de pneus de veículos leves Realizar a inspeção de componentes mecânicos e elétricos Lubrificar rolamentos de roda Regulagem da folga do rolamento Realizar a substituição de elementos dos sistemas mecânicos Realizar medição de carga do alternador Realizar regulagem da folga da caixa mecânica do sistema de direção Realizar a regulagem do freio de estacionamento Realizar teste de estanqueidade no sistema de arrefecimento Realizar inspeção do líquido de arrefecimento Realizar reset de manutenção preventiva Efetuar medições com Escala e Paquímetro
MATERIAIS Ferramentas e equipamentos	MATERIAIS Ferramentas, equipamentos e procedimentos de manutenção
SEGURANÇA E ADMINISTRAÇÃO Serviço de campanha Normas Gerais de Segurança Prevenção e combate a incêndios Registro e identificação no EB; Escalões de manutenção: Preencher documentos e ordens de serviço Coordenar, chefiar, supervisionar ou dirigir as atividades Livro Registro de máquinas, equipamentos e instrumentos	SEGURANÇA E ADMINISTRAÇÃO Demonstrar autogestão Ordem de serviço Trabalhar em equipe Recebimento e entrega do veículo

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).



Operação Acolhida: um estudo à luz das teorias das relações interagências e de logística humanitária¹

Maurício Cunha Massa de Oliveira²

Alexsander Moreira Dos Anjos³

RESUMO

A complexidade inerente às operações de ajuda humanitária torna fundamental a conjunção de meios de diversas agências para conseguir uma resposta efetiva a estas crises. Deste modo, o objetivo do presente estudo foi compreender como se deram as relações interagências no âmbito da Operação Acolhida logo após sua ativação, na fase de ajuda humanitária denominada de resposta. Buscou-se avaliar que modelos estavam presentes nos arranjos colaborativos entre as instituições envolvidas que possam ter influenciado na avaliação positiva da operação. Como referencial teórico, foram utilizados autores que estudaram o tema relações interagências, avaliando aspectos de comando e dimensões que se relacionam à coordenação, cooperação e colaboração. Realizou-se uma pesquisa em fontes primárias e secundárias relativas à operação, realizando ao final uma abordagem qualitativa buscando relacionar aspectos presentes na teoria e encontrados na operação. Ao final, observaram-se evidências que indicam o predomínio da estrutura de coordenação por comando inicialmente, evoluindo para formação de cooperação e colaboração entre as agências e coordenação por consenso.

Palavras-chave: relações interagências; Operação Acolhida; ajuda humanitária.

“Operação Acolhida”: a case study through the lens of inter-agency relationships and humanitarian aid theories

ABSTRACT

The inherent complexity of humanitarian relief operations becomes essential to joint resources from various agencies to achieve an effective crises response. This study aims to understand the inter-agency relationships within "Operação Acolhida" shortly after its activation during the response phase of humanitarian efforts. The paper assessed the formats, dimensions, and aspects present in the collaborative arrangements among the diverse institutions involved, which may have influenced the positive evaluation of the operation. The theoretical framework includes authors who have studied inter-agency relations, focusing on command aspects and dimensions related to coordination, cooperation, and collaboration. A research approach was employed using both primary and secondary sources related to the operation, resulting in a qualitative analysis attempt to relate theoretical aspects to those observed in the case. The findings indicate an initial predominance of coordination by command structure, evolving towards cooperation and collaboration among the agencies, and coordination by consensus.

Keywords: inter-agency relationships; Operação Acolhida; humanitarian aid.

¹ Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, orientado pelo Prof. CF (RM 1) Thiago Abreu de Figueiredo.

² Oficial Intendente. Coronel do Quadro de Oficiais Intendentes da Aeronáutica. Aluno do Curso de Altos Estudos em Defesa. Escola Superior de Defesa. E-mail: mauriciomcmo@fab.mil.br.

³ Oficial de Armada. Capitão de Mar e Guerra do Quadro da Armada da Marinha do Brasil. Aluno do Curso de Altos Estudos em Defesa. Escola Superior de Defesa. E-mail: alexsander.anjos@marinha.mil.br.



1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre as interações entre diferentes agências nunca foi tão relevante. No século XXI, enfrentamos desafios cada vez mais complexos e frequentes, decorrentes da disseminação de crimes transnacionais variados, eventos climáticos extremos, desastres ambientais, epidemias e crises migratórias (Figueiredo; Moreira, 2022).

De acordo com o Manual de Operações Interagências do Ministério da Defesa, MD33-M-12 de 2017, pode-se assim definir o termo interagências:

O termo interagências deriva, então, da parceria e sinergia de esforços envolvendo órgãos governamentais e não governamentais, podendo ser nacionais e/ ou internacionais, estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta a problemas complexos, adotando ações coerentes e consistentes (Brasil, 2017).

A Operação Acolhida é uma operação de ajuda humanitária do governo federal em resposta ao intenso fluxo migratório de venezuelanos na fronteira entre os dois países. Criada em 2018, seu objetivo é garantir assistência aos refugiados e migrantes da Venezuela (Brasil, 2023).

Na Operação Acolhida, as relações interagências ocorreram entre as instituições dos três poderes, instituições internacionais e outras, lideradas pela Casa Civil, que a partir da criação de representações nos níveis político, estratégico, tático e operacional, passou a fazer a gestão dessa Operação Humanitária (Daróz; Celestino, 2022).

Segundo Carafano (2011) é importante compreender os fatores que influenciam nas relações interagências. Dentre todas as atividades governamentais, as Operações Interagências exigem um grande esforço para superar os obstáculos complexos, para uma governança bem-sucedida. Esses obstáculos estão relacionados às diferentes características de cada ator, como: tradições, leis, capacidades, cultura organizacional, políticas, modelos etc. Tais diferenças dificultam o planejamento e a execução destas operações, sendo necessária uma padronização entre os atores envolvidos.

Nessa perspectiva, diante das características das Operações Interagências, percebe-se a necessidade de se avaliar a participação de instituições distintas e como elas se relacionam em uma operação humanitária.

Com este intuito, procurar-se-á responder a seguinte pergunta de pesquisa: à luz da teoria das relações interagências e de logística humanitária, de que forma se deram os arranjos colaborativos entre as agências que atuaram na Operação Acolhida.



Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: a) Estudar a Operação Acolhida, priorizando o eixo do Ordenamento da Fronteira, durante a fase de resposta ao movimento migratório na faixa de fronteira do Brasil, no período decorrido entre sua ativação em 2018 e o início da diretriz de transição, no final de 2019; b) Identificar os conceitos de “cooperação, coordenação e colaboração” nas teorias supracitadas; c) Analisar as particularidades das relações interagências no contexto das operações humanitárias; e d) Identificar as relações interagências ocorridas na Operação Acolhidas e seus resultados.

A metodologia qualitativa foi escolhida para refletir e analisar as relações interagências em operações de ajuda humanitária, utilizando um método de estudo de caso com uma abordagem exploratória, descritiva e interpretativa, realizada com procedimentos bibliográficos.

Para responder a indagação citada, o trabalho está estruturado com uma introdução, em andamento, e cinco capítulos. Inicialmente apresentar-se-á o contexto e relevância do estudo, bem como os objetivos e estrutura do trabalho. No capítulo dois, detalharemos a metodologia e as técnicas de pesquisa, coleta e análise de dados. Ato contínuo, no capítulo três, denominado Operação Acolhida, descrever-se-á a operação em si, suas fases e os principais atores envolvidos. O quarto capítulo tratará do referencial teórico, abordando as teorias acerca das relações interagências e de logística humanitária. Chegando ao quinto capítulo realizaremos a análise de dados, apresentaremos os resultados da pesquisa e discutiremos os arranjos interagências nos níveis Político-Estratégico e Tático-Operacional, no ambiente da Operação Acolhida. Finalmente a conclusão sintetizará os principais achados do estudo e oferecerá recomendações para futuras pesquisas e práticas na área.

Ao responder essa problemática, espera-se contribuir para o aprimoramento da capacidade de coordenação, cooperação e colaboração interagências, além de elucidar a compreensão das dinâmicas na gestão de crises humanitárias e estudos em andamento atinentes ao tema, bem como gerar reflexões que possam agregar em futuros planejamentos de operações da mesma natureza.

2 METODOLOGIA

Para obtenção de dados da pesquisa do presente artigo científico foram utilizados os procedimentos de pesquisa de documentação indireta, a partir de pesquisa documental e bibliográfica (Marconi; Lakatos, 2007). Ainda de acordo com Marconi e Lakatos (2007), a



partir da pesquisa bibliográfica é possível realizar um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados sobre o tema, revestidos de importância, sendo capazes de dados atuais e relevantes.

Relativo à pesquisa documental, foram pesquisados os arquivos oficiais do Ministério da Defesa e outros órgãos que atuaram na operação e legislações relacionadas, bem como as atas de reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), coordenador central da Operação Acolhida, entre os anos de 2018 e 2019. Além disso, foram utilizadas fontes secundárias, incluindo notícias veiculadas em fontes abertas, artigos e livros escritos sobre a Operação Acolhida de modo a enriquecer a análise.

A partir da soma do material coletado foram observados importantes indícios e subsídios para realização do estudo exploratório de modo a compreender as relações interagências e suas características no âmbito de uma operação de ajuda humanitária. Uma vez selecionados os dados, realizou-se uma análise minuciosa das relações existentes entre os dados coletados e a teoria, na busca da compreensão do fenômeno estudado na relação interagências. Ao final, foram elaborados pelos autores gráficos analíticos objetivando evidenciar os elementos de interpretação e análise.

A metodologia descrita, associada a uma abordagem qualitativa, foi o caminho escolhido para reflexão e análise das questões levantadas pela pesquisa sobre os tipos de relação interagências existentes e como elas podem contribuir para o sucesso das Operações Humanitárias. Além da problemática, uma segunda indagação analisada pela pesquisa refere-se à hierarquização dessas relações interagências, como elas se dão, se possuem regras estabelecidas e sob qual arranjo passam a funcionar de forma que atinjam o objetivo de sua conformação.

3 OPERAÇÃO ACOLHIDA

Nos últimos anos, a Venezuela tem vivido uma série de acontecimentos influenciados pelo modelo político-econômico implementado pelas autoridades do poder Executivo ao longo das décadas (Mendes; Da Silva; Senhoras, 2022). As flutuações do preço do petróleo, junto com a má administração governamental e o desvio de receitas para programas governamentais, impactaram a base econômica do país (Mendes; Da Silva; Senhoras, 2022).

Com o seu principal ativo desvalorizado, o Estado perdeu sua principal fonte de renda e entrou em uma crise econômica sem precedentes, afetando diretamente a vida dos



venezuelanos. O índice de gravidade⁴ da crise venezuelana foi estimado em 4,1/5, considerado muito alto, e semelhante ao índice de outras crises, como da Síria (4,7), Yémen (4,6) e Líbia (4,2) (Peace for Venezuela, 2021) (Silva, 2024).

Diante de um cenário caótico na Venezuela, cerca de 87% da população vivia em situação de pobreza e sua população sofria com a falta de políticas públicas que provesses suas necessidades básicas. Assim, o povo buscava na saída para outros países uma alternativa para a sobrevivência, a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais, possibilidades e as das suas famílias (Daróz; Celestino, 2022), sendo a Região Norte do Brasil um dos destinos óbvios.

Nesse contexto, uma emergência humanitária advinda de um problema externo foi instalada e identificada no Brasil, sendo necessário tratá-la de acordo com a base legal vigente, atinentes as políticas de imigração (Cerávolo, 2019).

A fronteira entre Brasil e Venezuela, eixo principal do fluxo migratório venezuelano é o município de Pacaraima, no Brasil, com aproximadamente 12 mil habitantes. No lado brasileiro, a BR-174 é a principal conexão entre os dois países, ligando a fronteira à capital do estado de Roraima, Boa Vista (A Fronteira [...], 2019).

Faz-se mister ressaltar que o planejamento do Estado brasileiro e suas infraestruturas na localidade estavam preparadas apenas para atendimento à população local. Desde 2016, os migrantes, até então sem apoio institucional, contavam com a atuação descentralizada e não coordenada de entidades religiosas, do município e do estado. Naquela época, já havia insistentes pedidos do governo estadual à administração federal, inclusive com decretos de calamidade pública na Saúde (Brandão, 2016).

No final de 2017, o fluxo de migrantes aumentou, significativamente, colocando os serviços públicos, principalmente de saúde, em risco de colapso (Simões; Franchi, 2020). Assim, o Brasil se tornou um corredor de mobilidade migratória da Venezuela alterando o cotidiano das cidades fronteiriças no estado de Roraima, notadamente os municípios de Boa Vista e Pacaraima. Diante da situação enfrentada pelo estado de Roraima e o agravamento dessa mobilidade migratória, com os venezuelanos entrando no Brasil em situação de vulnerabilidade, o governo federal promulgou dois decretos iniciais e uma lei.

Essa ação foi batizada de Operação Acolhida, criada por intermédio do Decreto n.º 9.285, de 15 de fevereiro de 2018 (Brasil, 2018a), o qual reconheceu a situação de

⁴ O *Global Crisis Severity Index* (GCSI) é um indicador que reúne 31 indicadores sobre a crise específica ou o país afetado, a fim de medir direta ou indiretamente os componentes do quadro analítico (área afetada, número de pessoas necessitadas e situação de acesso) (Silva, 2024).



vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório causado pela crise humanitária na Venezuela; o Decreto n.º 9.286, de 15 de fevereiro de 2018 (Brasil, 2018b), definiu a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório causado pela crise humanitária; a Lei n.º 13.684, de 21 de junho de 2018 (Brasil, 2018c), reforçou as medidas de assistência emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório causado pela crise humanitária e deu outras providências (Simões; Franchi, 2020).

A Operação Acolhida é uma resposta humanitária do Governo Federal para o fluxo migratório intenso de venezuelanos na fronteira entre os dois países. Criada em 2018, com o objetivo de garantir atendimento aos refugiados e migrantes venezuelanos, a Operação Acolhida consiste na realocação voluntária, segura, ordenada e gratuita dessas pessoas, em situação de vulnerabilidade, dos municípios de Roraima para outras cidades do Brasil.

A ação envolve o Governo Federal, estados, municípios, as Forças Armadas, órgãos do Judiciário, organizações internacionais e mais de 100 organizações da sociedade civil (Brasil, 2024).

A Operação Acolhida foi constituída de três pilares essenciais, também chamados eixos de planejamento: Ordenamento da Fronteira, Abrigamento e Interiorização, com a participação de diversos órgãos internos e externos, uma grande operação de ajuda humanitária, conjunta e interagências (Cerávolo, 2019).

O Ordenamento da Fronteira envolveu a recepção, identificação e controle dos migrantes venezuelanos que entravam diariamente no território brasileiro. O abrigamento consistia em fornecer abrigo temporário, alimentação e assistência médica. Por fim, a interiorização referiu-se ao processo de redistribuição dos migrantes venezuelanos para diferentes regiões do Brasil, com o objetivo de integrar os estrangeiros à população local (Silva, 2020).

O CFAE foi o órgão deliberativo responsável por estabelecer as diretrizes de assistência emergencial e as ações de atendimento a imigrantes em situação de vulnerabilidade social, a serem desenvolvidas pelo governo federal com apoio dos governos estaduais, municipais e distrital. O comitê também foi responsável por promover e articular a participação de entidades e organizações da sociedade civil na execução dessas iniciativas de acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório causado por crise humanitária. O CFAE foi dividido em quatro subcomitês: i) Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes; ii) Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade; iii) Interiorização e iv) Ações



de Saúde aos Imigrantes. Os subcomitês foram coordenados, respectivamente, pelos Ministérios da Justiça e Segurança Pública; Cidadania (que, além do grupo responsável por coordenar o acolhimento, responderá pelas ações de interiorização) e Saúde (Rodrigues, 2019).

Embora tenha sido concebida como uma operação interministerial, a coordenação, administração e alocação dos recursos humanos e financeiros ficaram sob a responsabilidade do Ministério da Defesa (MD). Por essa razão, parte do planejamento foi baseada na experiência e doutrina das Forças Armadas.

A operação foi conduzida por meio de uma Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum), cuja missão era cooperar com os governos federal, estadual e municipal, implementando medidas de assistência emergencial para acolher os imigrantes provenientes da Venezuela que se enquadram nas normas legais e estão em situação de vulnerabilidade e desassistência. Essa Força-Tarefa contou com cerca de 500 militares das três Forças, sob a coordenação de um Oficial General do Exército Brasileiro (Cerávolo, 2019).

No contexto das Forças Armadas brasileiras, a resposta à crise humanitária através da Operação Acolhida levou à execução de diversas ações e tarefas que aprimoraram o desenvolvimento de capacidades militares relacionadas à logística humanitária, dentre elas as relações interagências. Toda dinâmica estava centrada na FT Log Hum (Silva, 2020).

Ao ambiente militarizado adicionou-se o elemento interagência, com a participação da ONU (Organização das Nações Unidas). A chegada desta e outras agências contribuiu para o incremento da estrutura voltada para o acolhimento e o estabelecimento de condições que promovesse uma migração digna e segura, um dos pilares da ONU. Com a parceria interagência, houve uma significativa melhora nas ações voltadas ao respeito e ao bem-estar, de acordo com os direitos humanos, dos venezuelanos. Esta relação, permitiu a evolução da operação de ajuda humanitária que naquele ambiente estava sendo coordenada e executada, e que representava a resposta brasileira frente à mobilidade venezuelana. Assim, a FT Log Hum, por intermédio de uma parceria institucional, aumentou a capacidade de resposta frente ao contexto migratório (Silva; De Albuquerque, 2021).

Na Operação Acolhida, no período analisado, sabe-se que diversos órgãos governamentais participaram desse planejamento e as relações interagências ocorreram entre as instituições dos três poderes, instituições internacionais e outras lideradas pela Casa Civil, que a partir da criação de representações nos níveis político, estratégico, tático e operacional passaram a fazer a gestão da ajuda humanitária.



Dentre os pilares da Operação Acolhida, o Ordenamento da Fronteira é o ponto focal deste estudo, por isso foram abordados com maior detalhamento a estrutura planejada e seu funcionamento, buscando identificar os relacionamentos, no período que antecedeu a pandemia de COVID-19 no de 2020.

Criado a partir da Resolução n.º 3, de 2 de maio de 2018 (Brasil, 2018e), o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, teve como objetivo precípua estabelecer diretrizes para a organização da fronteira entre Venezuela e Brasil, fornecendo um modelo metodológico com serviços de regularização migratória, vigilância sanitária e imunização, em coordenação com a Operação Controle⁵, nos termos da Diretriz Ministerial n.º 04/2018 (Silva; De Albuquerque, 2021).

Em complemento às ações humanitárias, por meio da Diretriz Ministerial n.º 04/2018, de 28 de fevereiro de 2018, foi autorizada a execução da Operação Controle, tendo em vista a necessidade do apoio do Exército Brasileiro aos órgãos responsáveis pelo controle migratório na região.

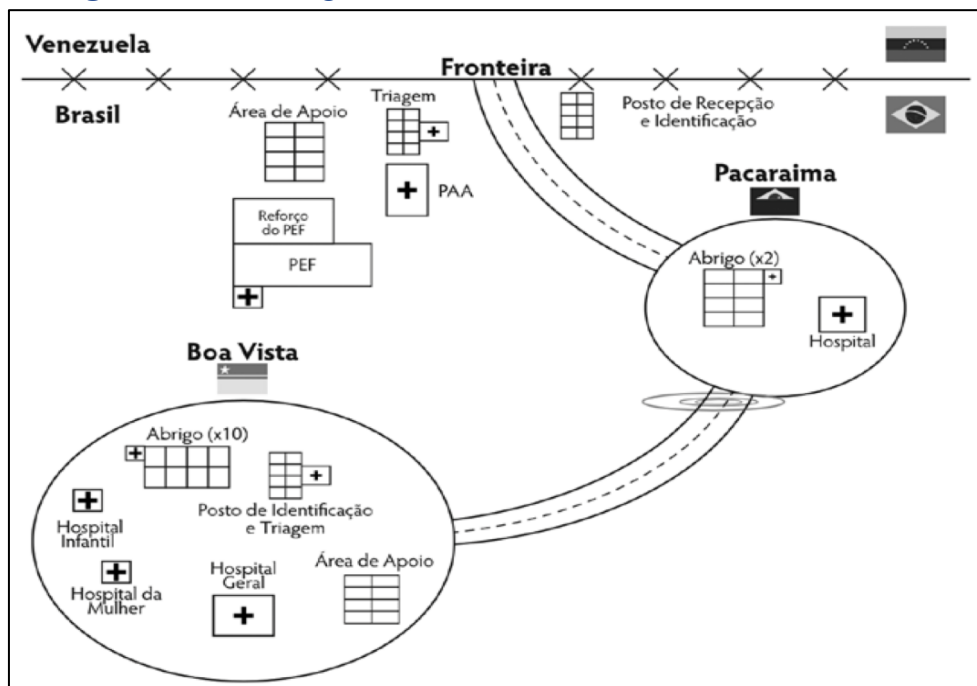
Perante a atual conjuntura, entende-se que a Operação Controle é fator primordial para o bom desempenho da Operação Acolhida, que poderá ter sua execução comprometida, caso fique estagnada às ações de segurança proporcionadas pela Operação Controle (Brasil, 2018d).

A responsabilidade pelo controle da fronteira é dividida entre órgãos federais e estaduais. A primeira ação decorrente da emergência humanitária, antes mesmo da estruturação da Operação Acolhida, foi a da Operação Controle, cuja responsabilidade do Exército Brasileiro (EB) foi a intensificação da vigilância na faixa de fronteira próxima à cidade de Pacaraima. A operação começou suas atividades em coordenação com órgãos de segurança pública, como a Polícia Federal (PF), a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), a Polícia Militar do Estado de Roraima (PMRR), a Polícia Civil do Estado de Roraima (PCRR) e a Força Integrada de Combate ao Crime Organizado (FICCO). Com o advento da Operação Acolhida, em março de 2018, a Operação Controle passou a funcionar em coordenação com a Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum) para garantir o ordenamento da fronteira e criar um ambiente seguro e estável para o acolhimento dos migrantes venezuelanos que aguardavam a regularização migratória em território brasileiro (Daróz; Celestino, 2022).

⁵ O Ministério da Defesa, por meio da Diretriz Ministerial n.º 04/2018, determinou que o Exército Brasileiro desencadeasse a Operação Controle, a qual teria como finalidades coibir os delitos transfronteiriços, além de apoiar as ações de controle migratório, sob responsabilidade da Polícia Federal, tendo como área de operações o estado de Roraima (Daróz; Celestino, 2022).

A organização do Subcomitê de Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes foi dedicada ao atendimento, recepção e acolhimento dos refugiados e migrantes venezuelanos na entrada do Brasil. Contou com um Posto de Recepção e Identificação (PRI), um Posto de triagem (PTrig), um Posto de Recepção e Apoio (PRA) e um Centro de Referência aos Refugiados e Imigrantes, elaborado pela ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados).

Figura 1 – Fluxo migratório venezuelano em Pacaraima e Boa Vista



Fonte: Oliveira (2018, p. 9)

O Subcomitê, como a FT Log Hum, foi um elemento interagências, e teve como objetivo controlar a migração, minimizar os danos ao estado e integrar e conhecer detalhes da vida das pessoas que entravam no país. Após essa fase o direcionamento do imigrante passou a ser mais eficiente. O grande desafio da operação foi prover ao venezuelano um futuro digno, de acordo com as normas da ONU para imigrantes, integrando-o de fato à sociedade, com pleno acesso aos serviços disponíveis (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2022).

Segundo Silva e De Albuquerque (2021), no que diz respeito à regularização migratória, a cooperação entre a Polícia Federal, Receita Federal, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e Organização Internacional para as Migrações (OIM) possibilitou avanços nos atendimentos e na otimização do processo de documentação. A iniciativa interagências, fortaleceu a rede de apoio e facilitou o acesso dos migrantes à documentação brasileira.



Figura 2 - Ordenamento da Fronteira em Pacaraima

Instalação	Local	Finalidade	Mobiliado	Atividade Executada
1. Posto de Recepção e Identificação	Pacaraima	Identificar motivo de ingresso (turismo, residência temporária ou refúgio)	- FA; - PF; - ANVISA; - ACNUR e - OIM.	- recepção e orientação. - Identificação e controle de entrada (PF). - Verificação da situação de vacinas. - Oferecimento de alimentação
2. Posto de Triagem		Realizar o cadastramento, inspeção de bagagens, confecção de documentos.	- FA; - PF; - RF; - ACNUR; - OIM; - MS; - MDS; - MDH; - UNFPA; - UNICEF.	- cadastramento dos imigrantes com biometria solicitantes de residência temporária e refúgio. - inspeção das bagagens. - regularização migratória - confecção dos documentos. - Inspeção fitossanitária e imunização. - Atendimento social - Proteção e defesa de direitos - Atividades com crianças - Oferecimento de outra refeição.
3. Posto de Atendimento Avançado (PAA)		Atendimento médico emergencial de baixa e média complexidade	- Forças Armadas Brasileiras - estrutura médica de campanha, que conta com médicos, dentistas, farmacêuticos e enfermeiros militares.	- Triagem sanitária. - 20 leitos para internação.
4. 3º Pelotão Especial de Fronteira (3º PEF)		- Executar, coordenar e controlar as ações táticas referentes ao ordenamento da fronteira. - Suporte estrutural Op Acolhida	- FA; - PF; - PM; - Agências.	- Patrulhamento - Postos de Bloqueio e controle de estradas - Suporte estrutural à Operação Acolhida
Instalação	Local	Finalidade	Efetivos	
			Capacidade	Abrigados
5. Abrigos em Pacaraima	Janakoida	Abrigar refugiados de origem indígena – famílias (abrigo transitório)	224	449
	BV-8	Abrigar refugiados não indígenas – abrigo para regularização migratória	500	238
TOTAL			724	687 (Nov 18)

Fonte: Cerávolo (2019).

4 RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS

4.1 AS RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS NO CONTEXTO DA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA

A teoria de logística humanitária se traduz em uma área do conhecimento relativamente recente, sendo que seus primeiros estudos remontam a década de 1990. Segundo Kovács e Spens (2007), a logística humanitária como um importante componente de estudo da área de logística, passa a ter um incremento na sua importância tanto na área acadêmica quanto na área prática a partir dos tsunamis que atingiram a Ásia em 2004.

Muito de uma operação de ajuda humanitária está ligada à sua operação logística de materiais e serviços e à interação de agências, tanto governamentais como de organismos não governamentais, para que se atinja o estado final desejado⁶ da operação. Costa, Sujuki e Yoshizaki (2014) observam que desastres combinam falta de infraestrutura e sofrimento humano em um ambiente complexo no qual vários grupos devem assistir às vítimas.

O Manual de Campanha do Exército Brasileiro de Operações de Ajuda Humanitária (Brasil, 2023) define as operações de ajuda humanitária como aquelas concebidas especificamente para aliviar o sofrimento humano decorrente de desastres que representem

⁶ No caso da Operação Acolhida o Estado Final Desejado foi o ordenamento da fronteira, com um fluxo migratório controlado, com todos os imigrantes assistidos nos diversos abrigos, estando em condições de serem absorvidos pelo sistema de ensino e mercado de trabalho local, participando do processo de interiorização ou retornando voluntariamente ao seu país de origem.



séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade. O Manual trata o apoio dado pelas forças armadas como complementar ao esforço de resposta. Para Balcik *et al.* (2010) as forças militares locais desempenham um importante papel no apoio a desastres e destaca que as forças armadas trazem capacidades e expertises essenciais na implementação rápida de cadeias de suprimento (coordenando rapidamente o fluxo de grandes quantidades de suprimentos e pessoal).

Esse contexto de operações humanitárias envolve em geral ambientes complexos. Segundo Costa, Sujuki e Yoshizaki (2014), a rede de apoio humanitário formada pelos agentes estatais e não estatais demandam uma organização, coesão e divisão clara de responsabilidades para seu efetivo funcionamento. Para Leiras *et al.* (2017) a gestão coordenada destes agentes é um desafio, em função da grande quantidade de organizações que realizam a atividade em campo.

Somada à complexidade dos eventos que envolvem calamidades, Moynihan (2008) destaca em seus estudos a natureza complexa da relação entre as instituições de governo responsáveis pelas ações. O autor avaliou as ações do Departamento de Segurança Interna (DHS) e do Departamento de Defesa (DOD) em resposta à crise causada pelo furacão Katrina nos Estados Unidos. Em suas conclusões, ressalta que, mesmo quando atores diferentes compartilham o mesmo objetivo e a coordenação é tida como essencial, trabalhar em conjunto nem sempre é fácil.

De acordo com Van Wassenhove (2006) diferentemente do contexto de operações logísticas regulares, no âmbito da logística humanitária são necessários equipamentos robustos que precisam ser extremamente adaptáveis e preparados para circunstâncias inesperadas, que podem mudar rapidamente. Segundo o pesquisador, atua-se no atendimento a demandas com alto grau de incerteza, sendo estas situações adicionadas a cenários de forte pressão em relação ao tempo de resposta e atendimento, podendo representar muitas vezes risco de vida.

Para Leiras *et al.* (2017) a coordenação das atividades envolve a definição de quais atividades serão realizadas por cada uma das entidades envolvidas. Balcik *et al.* (2010) reforça esta ótica em seus estudos sobre as cadeias de suprimento em ajuda humanitária, destacando que a coordenação é essencial para a eficácia da resposta a desastres, pois nenhum ator único possui recursos suficientes para lidar com uma grande catástrofe. E complementa dizendo que, no entanto, a coordenação efetiva é frequentemente prejudicada pela falta de colaboração entre as agências de ajuda, ambiente caótico pós-desastre e escassez de recursos.



Nas cadeias de suprimento de logística humanitária, uma efetiva coordenação de seu fluxo de informações, materiais e recursos financeiros tem extrema importância para o sucesso. Em seu artigo, Van Wassenhove (2006) alerta que mesmo a organização apoiadora estando preparada e com todos os seus recursos no local do desastre, se não houver uma correta coordenação dos meios, sua atuação poderá ser menos efetiva. Como proposta aos arranjos colaborativos, o autor corrobora as três formas de coordenação colocadas por Donini (1996):

Quadro 1- Formas de coordenação

Forma	Definição
Coordenação por comando	Coordenação na qual uma entidade assume, acompanhada por algum tipo de autoridade, seja pelo incentivo ou pela coação.
Coordenação por consenso	Coordenação na qual a liderança é essencialmente uma função da capacidade de orquestrar uma resposta coerente e mobilizar os principais atores em torno de objetivos e prioridades comuns. O consenso, nesse caso, é normalmente alcançado sem qualquer afirmação direta de autoridade por parte do coordenador.
Coordenação por padrão (default)	Coordenação que, na ausência de uma entidade de coordenação formal, envolve apenas o intercâmbio mais rudimentar de informações e a divisão de trabalho entre os atores.

Fonte: Donini (1996, p. 14), adaptado pelos autores.

Ainda segundo Donini (1996) alguns observadores argumentam que a ênfase na coordenação adiciona uma camada burocrática que dificulta a resposta rápida às necessidades humanitárias ou resulta em "coordenação por coordenação". Outros advogam por uma liderança forte, responsabilidades funcionais claras e uma abordagem de "coordenação como gestão". Nas observações do autor, dada a natureza descentralizada do sistema humanitário da ONU estudado, o melhor ponto a ser alcançado provavelmente estaria em algum ponto intermediário entre a coordenação por comando e por consenso.

Dentro do estudo da logística humanitária, Kovács e Spens (2007) identificam que estes fenômenos podem ser avaliados a partir de três fases: Fase da Preparação, Fase da Resposta e Fase da Reconstrução. Segundo os autores, a interação entre as agências nas três fases é importante, contudo, a fase da resposta adquire um destaque tendo em vista seu período crítico após a ocorrência do desastre e possibilidade de danos às vidas.

Ao tratar sobre aspectos de uma efetiva coordenação para o sucesso de uma operação de logística humanitária, Van Wassenhove (2006) argumenta que as respostas exigirão cada vez mais colaboração e especialização de tarefas entre as organizações humanitárias, bem como uma maior colaboração com os militares, governos e empresas privadas. Para o autor, há estudos e evidências práticas que apontam para os tipos de coordenação colocados por Donini



(1996) conjugados com o que chamou de “ciclos de vida” de um desastre, sejam eles provocados pelo homem ou pela natureza (figura 3).

Para Leiras *et al.* (2017) o processo de coordenação é fundamental na preparação e resposta a desastres, pois nenhuma entidade isoladamente detém conhecimentos específicos sobre todo o processo, entretanto, está sujeita às influências dos tomadores de decisão. Em seus estudos, Medeiros, Paiva e Mendes (2023) chamam atenção para uma expansão do escopo de atuação das forças armadas em missões não tradicionais, incluídas neste caso as operações de logística humanitária.

Figura 3 – Tipos de coordenação e as fases do ciclo de vida de desastres

	Ramp Up	Maturity	Ramp Down
Comand			
Consensus			
Default			

Fonte: Van Wassenhove (2006, p. 483)

Para Medeiros, Paiva e Mendes (2023) o envolvimento das forças armadas em missões não tradicionais criou um ambiente desafiador e mais complexo, necessitando que diversos atores interajam e colaborem entre nessas operações. Este cenário exigiu uma maior coordenação, comunicação e cooperação entre diversos atores, entre eles entidades civis e militares. De acordo com a literatura pesquisada pelos autores, estas operações interagências tem como vantagem uma abordagem mais abrangente e coordenada quando lida com problemas complexos e que exigem as experiências e recursos de múltiplas organizações.

A seguir, passaremos a análise mais detalhada dos termos que podem auxiliar para definir as dimensões e características dos arranjos colaborativos que influenciam na relação interagências, em especial no contexto da logística humanitária.

4.2 CONCEITOS DE COOPERAÇÃO, COORDENAÇÃO E COLABORAÇÃO INTERAGÊNCIAS

Em seus estudos sobre arranjos colaborativos entre agências, Kaiser (2011) aponta que não há uma definição simples e precisa acordada sobre os tipos de arranjos na mídia, nos estudos



acadêmicos, nas leis ou nas diretrizes executivas. Diferentes termos podem ser mencionados, mas sem descrições ou orientações detalhadas. Em seus estudos sobre o tema, Donini (1996) já apontava que a coordenação é um termo amplamente utilizado, mas que muitas vezes é mal interpretado e compreendido.

Nessa linha, Figueiredo e Moreira (2022) destacam que as chamadas relações interagências se referem a uma temática abrangente, nem sempre pacificada em seus conceitos tanto no meio acadêmico quanto entre profissionais. Alertam que expressões como colaboração, cooperação, coordenação, integração e networking se misturam e se confundem quando se pensa nesse tipo de relação. Kaiser (2011) amplia essa lista de termos que designam arranjos colaborativos interagências, trazendo seis tipos principais: colaboração, coordenação, integração, fusões, formação de redes e parcerias público-privadas.

Os autores Wankmüller e Reiner (2019) buscam em seu artigo uma maior compreensão sobre o tema e lançam luz sobre três palavras que podem significar diferentes arranjos e aspectos na relação interagências. Eles descrevem que o foco de estudo nas ações de coordenação, cooperação e colaboração em cadeias de suprimento no contexto de operações humanitárias tem crescido, e realizam estudos acerca destes termos. Apontam ainda os eventos do 11/9 nos EUA (2001) e os tsunamis no Oceano Índico (2004) como fenômenos importantes que impactaram nesse crescimento.

Costa, Sujuki e Yoshizaki (2014) argumentam sobre a complexidade dos arranjos, indicando que, para atender a necessidade de mobilização de recursos, os governos, as organizações humanitárias e os voluntários se unem em um esforço de assistência visando minimizar os danos decorrentes de crises ou desastres. A alta complexidade e volatilidade dos desastres provocados pelo homem nos últimos anos, como a crise de refugiados na Europa Central e Oriental em 2015, exigem maior coordenação, cooperação e colaboração entre Organizações Não-Governamentais (ONGs), instituições de governo e entidades privadas de modo a atender as necessidades das pessoas afetadas (Schulz; Blecken, 2010; *apud* Wankmüller; Reiner, 2019).

Reconhecendo a importância de interação entre as agências envolvidas na logística humanitária, diversos autores advogam sua importância para o sucesso de uma operação. Na análise dos níveis de conceitos dos arranjos colaborativos entre as agências, Figueiredo e Moreira (2022) apontam haver uma gradação entre esses arranjos e relações. Para os autores, a cooperação está caracterizada por um nível mais baixo de relacionamento interagências, mais



informal, e baseada em relacionamentos pessoais. Já a coordenação representa uma evolução da cooperação, construída sobre arranjos mais elaborados. Neste nível de relação as agências consideram em seus planejamentos, objetivos, visões e propósitos os mesmos estados finais desejados por outras instituições que compõem o arranjo colaborativo.

De acordo com Kaiser (2011) a colaboração permite que as agências combinem suas experiências, expertises e capacidades ao abordar problemas complexos, melhorando a formulação e implementação de políticas. Isso pode levar a uma maior efetividade e eficiência, pois as agências que operam juntas estão mais atentas às demandas e requisitos gerais para o atingimento de um objetivo do que se operassem individualmente.

O Manual de Operações Interagências do Ministério da Defesa (Brasil, 2017) destaca que esta modalidade tem por finalidade conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes. Nesta linha, coloca ainda como princípio norteador a colaboração, sendo esta entendida como essencial, e alertando quanto à importância de um grau mínimo de cooperação institucional para que a coordenação produza seus efeitos. O Manual destaca ainda que a presença de um comando militar designado não implica em controle operacional sobre as agências participantes da operação, mas sim em coordenação de tarefas e combinação de esforços.

Wankmüller e Reiner (2019) apontam em seus estudos para peculiaridades específicas que envolvem as ações de coordenação, cooperação e colaboração em ambientes de operações humanitárias, e a necessidade destes arranjos colaborativos para maximizar o desempenho na governança desta atividade. Os autores avaliam esses três conceitos, coordenação, cooperação e colaboração, dentro do horizonte de tempo das operações humanitárias, propondo que suas definições e aplicações estão ligadas ainda, a partir da literatura pesquisada, a intenções e fatores críticos dentro de operações deste tipo.

Ao analisarem os estudos relativos à cadeia de suprimentos de logística humanitária, Wankmüller e Reiner (2019) observam, quanto à dimensão de tempo de resposta, características entre a presença de cada conceito de coordenação, cooperação e colaboração, e as fases de um desastre. Neste sentido, os autores vinculam a partir dos estudos realizados a fase de resposta imediata ao conceito de coordenação, as fases de preparação e resposta imediata ao conceito de cooperação, e ao final, o conceito de colaboração à fase de recuperação (reconstrução).

Assim, dado a natureza do estudo de caso em tela, passaremos a analisar esses arranjos levando em consideração as especificidades relativas ao caso efetivo da Operação Acolhida,



mais especificamente em seu braço ligado ao ordenamento de fronteira e as relações interagências que decorreram da execução desta função.

5 ANÁLISE DOS DADOS

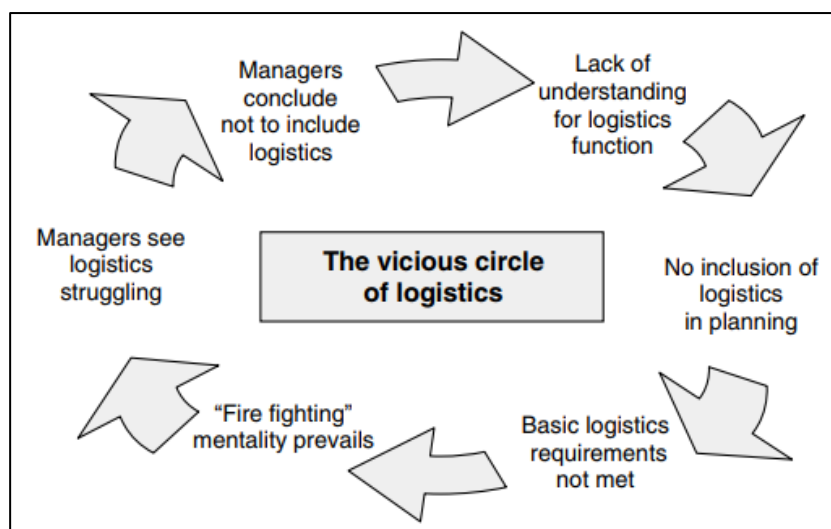
5.1 O INÍCIO DA RESPOSTA À CRISE DE MIGRAÇÃO

Ao estudar a resposta do governo brasileiro frente à crise migratória, Cerávolo (2019) aponta que o Brasil se transformou em corredor de mobilidade migratório da Venezuela causando um adensamento de migrantes nas cidades lindeiras do estado de Roraima, impactando sobretudo Pacaraima e Boa Vista. Conforme registra o autor, a partir de 2016 o fluxo migratório de venezuelanos que solicitavam refúgio no Brasil aumentou de forma relevante. Em 2015 foram registradas 822 solicitações de refúgio no país, passando a 3.375 em 2016 e atingindo 17.865 solicitações no ano de 2017.

Assim, ao menos dois anos se passaram entre o início do fluxo de imigrantes venezuelanos para o estado de Roraima e os Decretos Federais de fevereiro de 2018 que reconheceram a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela e a criação Comitê Federal de Assistência Emergencial. De acordo com Van Wassenhove (2006) crises de refugiados como a descrita tem como características serem ocasionadas pelo homem e ter um início lento.

Este início de ação pelo Estado traz ao debate o momento oportuno em que a autoridade governamental inicia seu processo de atuação, dentro da fase denominada de Resposta. A análise do caso traz ainda outra observação colocada por Van Wassenhove (2006) acerca do não reconhecimento da logística humanitária como uma estrutura a ser mantida e estudada. Esta forma de relegar leva ainda a uma mentalidade de “apagar incêndios”, gerando um círculo vicioso de logística (Figura 4) em que a falta de compreensão sobre a função logística humanitária leva a não a incluir nos planejamentos e fazendo com que seus requisitos básicos não sejam atendidos.

Figura 4 - O ciclo vicioso de logística



Fonte: Van Wassenhove (2006, p. 483)

Nesse aspecto, os autores Medeiros, Paiva e Mendes (2023) pontuam que no Brasil as relações interagências carecem de uma estrutura definida institucionalmente, e suas ações, em grande parte, são realizadas por coordenação ad hoc. A falta de uma estrutura definida para o gerenciamento de crises humanitárias no país se torna mais evidente, por exemplo, quando da tentativa sem sucesso do Ministério da Defesa desmobilizar gradual e continuamente os efetivos militares aplicados para órgãos públicos vocacionados, contida inicialmente na Diretriz Ministerial n.º 12, de 02 de junho de 2019, e reforçada na Diretriz Ministerial n.º 19, de 18 de novembro de 2019.

Ainda em 2022, em audiência pública realizada no Senado Federal, foi registrado pela procuradora-chefe do Ministério Público do Trabalho no Amazonas e Roraima (MPT) que “tudo o que diz respeito a migrantes refugiados venezuelanos praticamente é visto como um problema da Operação Acolhida. Não havendo uma completa inserção da responsabilidade dos poderes executivo municipal e estadual” (Agência Senado, 2022). Em entrevista com um dos Coordenadores Operacionais e Comandante da FT Log Hum, este assim coloca a questão sobre a transição das funções:

O próximo passo seria a transição da governança e isso é mais complicado, quem fica no lugar do General? Quem fica no lugar dos decisores de estado-maior? Nós temos um plano para isso para envolver os ministérios, mas isso seria um outro passo um pouco mais complexo e eu não acredito que saia tão breve assim, mas numa hora vai ter que sair dentro disso (Simões; Franchi, 2022, p. 184).



De fato, a resposta a uma crise humanitária, ainda que de início lento, demanda uma complexidade de capacidades que levam necessariamente a operação de múltiplas agências, o que torna suas relações no campo um grande desafio. Leiras *et al.* (2017) destacam que o início da fase de Resposta corresponde a uma fase de aceleração (*ramp up*) das ações. Assim, argumentam os autores, com base em Donini (1996), que nesta fase inicial a necessidade de atendimento é imediata, e o tempo se torna um fator crítico. Argumentam como positivo a iniciativa de uma organização liderando as ações. No caso da Operação Acolhida a entrada do setor governamental federal e militar para estabelecimento das operações em campo trouxe uma grande capacidade de recursos para atendimento da situação, tanto relativo a recursos humanos quanto equipamentos e orçamento.

Nesta fase inicial de aceleração, a coordenação por comando (Donini, 1996) por meio de uma liderança forte e com algum tipo de autoridade garante que as organizações consigam estabelecer suas operações. Donini (1996) destaca ainda a importância dos recursos colocados à disposição da operação, em especial de recursos financeiros, o que fornece o óleo necessário para o processo de coordenação. Nesta fase inicial, o governo federal por meio da Medida Provisória n.º 823, de 9 de março de 2018, disponibilizou ao Ministério da Defesa crédito extraordinário no valor de R\$ 190.000.000,00 para a atividade “Assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela”.

De fato, a efetivação da Operação Acolhida e a entrada do governo federal, somado aos meios fornecidos pelas Forças Armadas, trouxe ao atendimento dos refugiados uma nova capacidade de estrutura diante de uma migração que ameaçava a segurança e o equilíbrio regional, como colocado por Pontes e Hecksher (2021, p. 22):

As tarefas básicas e atividades desencadeadas pela Operação Acolhida, com destaque para a proteção aos vulneráveis e desassistidos permite que a população roraimense não seja atingida diretamente pelos óbices causados pelo acúmulo de migrantes. Caso a entrada desse contingente de migrantes não fosse adequadamente gerenciada pela Operação Acolhida no Brasil, isso poderia levar a um aumento exponencial da criminalidade, trazendo o caos social, principalmente para Pacaraima e Boa Vista; o que redundaria no incremento dos crimes transnacionais de diversos matizes, já elencados anteriormente e reiteradamente explorados pela mídia em diversos níveis, como foi atestado nas pesquisas realizadas.

A seguir, passaremos a analisar como se desenrolaram os arranjos interagências no âmbito desta fase de Resposta, dentro dos recortes do nível político-estratégico e no nível tático-operacional.



5.2 ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS: NÍVEL POLÍTICO-ESTRATÉGICO

Em resposta ao fluxo migratório que acabou por gerar uma crise humanitária na fronteira do Brasil com a Venezuela, o governo brasileiro instituiu, de maneira formal, o Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) formado inicialmente por 12 Ministérios, por meio do Decreto n.º 9.286/2018 (Brasil, 2018b), sendo este o nível mais alto de coordenação das ações. Como atribuições principais do Comitê destacam-se a possibilidade de articular ações com o apoio dos governos federal, estadual, distrital e municipal, bem como firmar parcerias com órgãos de outros Ministérios, dos Poderes Legislativo e Judiciário, da sociedade civil, do setor privado e de organismos internacionais.

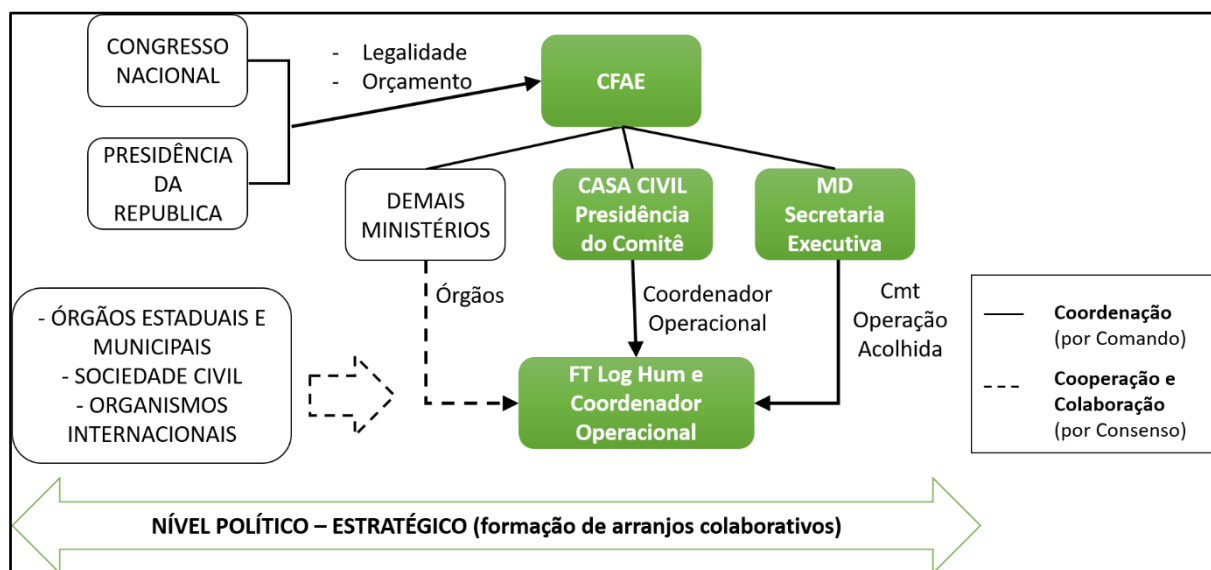
A partir deste ponto, as ações ganharam outra dimensão, abrindo a possibilidade de arranjos colaborativos entre várias agências nos mais diversos níveis, tanto de governo quanto de organizações civis organizadas e agências de apoio internacional como a ACNUR e OIM. Neste nível político e estratégico, encontram-se presentes mais características que vinculam, predominantemente, a formação de um arranjo colaborativo no formato coordenação. De acordo com Wankmüller e Reiner (2019) como característica deste tipo de arranjo a autoridade repousa em um dos stakeholders, mas há uma organização entre eles.

Para Kaiser (2011), a coordenação se destaca como um arranjo no qual uma agência principal ou um oficial direciona uma operação, projeto ou programa entre uma ou mais agências. Na figura da formação de um Comitê Federal, há em sua presidência a Casa Civil, o que traz uma autoridade formal perante os demais Ministérios que passam a compor o Comitê. Ainda de acordo com Kaiser (2011) um arranjo de coordenação entre agências, em princípio, coloca um líder ou agência com autoridade formal para instruir, dirigir ou ordenar outros membros. Este papel do CFAE foi configurado pela edição do Decreto n.º 9.286/2018 (Brasil, 2018b) e MP n.º 820/2018, posteriormente convertida em Lei pelo Congresso Nacional (Lei n.º 13.684/2018).

Wankmüller e Reiner (2019) reconhecem que dentro do arranjo de coordenação as organizações agem de forma autônoma (autonomia preservada), não havendo fusão das funções. Como característica, os recursos disponíveis permanecem dentro de cada uma das organizações e são disponibilizados (compartilhados) mediante solicitação. Na análise das Resoluções emanadas pelo CFAE observam-se as características de organização da ação das agências, mas preservando a atuação dentro de suas competências, permanecendo a vinculação a seus órgãos de origem.

Um ponto interessante de observação trazido por Kaiser (2011) é sobre os fatores que influenciam na adoção, evolução e impactos de arranjos colaborativos. Nesta linha o autor destaca a importância de se localizar uma nova estrutura que possa unir ou integrar as diferentes agências atuando, e ainda a seleção de quais agências ou parte delas serão incorporadas. Nesta ótica, a formação do CFAE e a instituição da Força Tarefa de Logística Humanitária (FT Log Hum) contribuíram de forma relevante para a resposta à crise humanitária, permitindo a integração dos meios disponíveis, compartilhamento de informações e alinhando as ações desde o nível político até o operacional. Destaca-se ainda a relevância dada ao Comitê Federal de Assistência Emergencial no Decreto n.º 9.286/2018 (Brasil, 2018b) que tinha como membros titulares os Ministros de Estado dos 12 ministérios listados, o Ministério da Defesa na Secretaria-Executiva e ações operacionais, e autonomia para convidar representantes de outros órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil para colaborar com as suas atividades.

Figura 5: Análise dos arranjos colaborativos no nível político-estratégico



Fonte: Elaborada pelos autores (2024).

Um fator ainda que pode ser relacionado ao sucesso da configuração inicial da resposta, bem como o alinhamento das forças logísticas, foi a realização no ano de 2017, em Tabatinga, do exercício de logística, denominado AMAZONLOG conduzido pelo Comando Logístico do Exército Brasileiro.

A partir da análise, percebe-se a predominância de relações interagências com características de uma coordenação, mediante atribuição de mandatários formais (Kaiser, 2011; Wankmüller; Reiner, 2019), bem como apresentam operações de atendimento de forma



colaborativa, atuando em conjunto sob uma mesma coordenação na cadeia de suprimento de materiais e serviços, guardando relação predominante com o modo de coordenação por comando, como definido por Donini (1996).

5.3 ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS: NÍVEL TÁTICO - OPERACIONAL

Como citado anteriormente, o recorte proposto por este estudo trata da análise ao pilar de ordenamento da fronteira, ponto chave para estabilidade, segurança e proteção da faixa de fronteira Brasil-Venezuela (Pontes; Hecksher, 2021). No nível tático e operacional a coordenação logística principal para materiais e serviços ficou a cargo da Força Tarefa de Logística Humanitária (FT Log Hum) instituída pela Instrução n.º 1/2018 do EMCFA (Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas) - Ministério da Defesa, de 1º/03/2018, com a composição de contingente das três Forças Armadas, trazendo suas capacidades para a resposta à crise humanitária em cumprimento à Diretriz Ministerial MD n.º 3, de 28/02/2018.

O Coordenador Operacional foi indicado pelo Exército Brasileiro e ratificado pelo CFAE por meio da Resolução n.º 1, de 21/02/2018, seis dias após os Decretos de instituição do Comitê Federal, tendo como uma das atribuições estabelecer as coordenações com os órgãos federais, estaduais e municipais. Acumulava ainda com a função de Comandante da Força Tarefa de Logística Humanitária. Esta configuração, dava ao comandante da FT Log Hum e Coordenador Operacional a legalidade, liderança e legitimidade necessária para atuação junto às agências no nível tático e operacional, estando este sediado em Boa Vista.

Sendo um contexto de ajuda humanitária e ordenamento de fronteira, houve a necessidade de interação de diversas agências no sentido de prestar o necessário apoio e resguardar a entrada segura no país. O contingente de militares direcionados para a área apoiou inicialmente o trabalho das agências:

As agências de controle migratório não dispunham de servidores e estruturas apropriadas para suportar a grande quantidade de venezuelanos que passaram a ingressar no Brasil diariamente, o que resultava na necessidade de se estabelecer uma estrutura física e humana capaz de fazer frente à nova realidade (Oliveira, 2018, p. 6).

Logo no início da operação percebe-se a necessidade, no pilar de ordenamento de fronteira, de um escopo mais próximo a uma operação militar, em que se predomina a coordenação por comando (Donini, 1996), importante nesta fase inicial de resposta para acesso a estrutura militar e redução do tempo de estabelecimento das operações em campo. Para



ilustrar esta linha, podemos citar extrato da entrevista concedida pelo General Barros, comandante da FT Log Hum no período de (2020-2021):

Como eu sou militar, a gente faz um planejamento como fazer em operações militares – não que tenha sido com essa ideia, mas ela acabou refletindo. Eu vou dar um exemplo, quando houve a crise em 2018, o primeiro problema era organizar a fronteira porque o acúmulo de pessoas era muito grande e a gente não tinha uma estrutura adequada do Estado brasileiro. Então, o primeiro esforço foi organizar a fronteira (Simões; Franchi, 2022, p. 174).

A partir da fase de aceleração da resposta, na análise das relações que se desenrolaram no terreno, encontram-se características que Wankmüller e Reiner (2019) trazem no campo da cooperação, evoluindo para a colaboração. Conforme se avança para este nível, os arranjos colaborativos apresentam características que levam a direção de uma missão comum e ajuste de tarefas de acordo com o cenário da crise, evoluindo para uma colaboração com maior característica de confiança entre as partes envolvidas, mais do que as relações de autoridade. Nesta etapa, riscos e custos são compartilhados e ocorre uma compreensão das culturas. Sob estes aspectos, podemos citar Oliveira (2018, p. 7) ao tratar das ações no Posto de Triage na fronteira de Pacaraima-RR mobiliado pelas Forças Armadas e outras agências:

Nesse local, o imigrante declara à PF, órgão brasileiro de controle migratório, por qual motivo está ingressando no território brasileiro: a turismo, para solicitar residência temporária ou para solicitar refúgio. Independente do objetivo, todo imigrante recebe orientações de equipes do ACNUR, sobre os direitos dos solicitantes de refúgio, e da OIM, sobre os direitos dos imigrantes. A ANVISA, por sua vez, verifica a situação de vacinas de cada imigrante.

Para Kaiser (2011) no âmbito das relações de colaboração se reconhece um certo grau de voluntariado e paridade nas relações entre os participantes. Esta característica fica mais latente na observação das relações entre os gestores principais da FT Log Hum e as organizações internacionais, OIM e ACNUR.

No âmbito do CFAE foram firmados diversos acordos de cooperação com entidades de modo a convergir esforços e trazer mais capacidades e legitimidade à operação. De acordo com Kaiser (2011) a colaboração produz em si um arranjo colaborativo horizontal, entre pares. Segundo o autor, estaria ligado a palavras como acordos, suporte mútuo, sincronização formação de comitês e ações conjuntas, mas também encontramos traços desta forma de arranjo nas relações com governos estaduais e municipais. Podemos ver esse alinhamento na fala do Coordenador Operacional em entrevista:



O coordenador operacional é ligado à Casa Civil. O coordenador operacional tem a missão de conduzir as ações e pode se ligar com as autoridades políticas locais de governo e de estado, com as prefeituras e etcetera, o coordenador operacional pode firmar termos de cooperação (Simões; Franchi, 2022, p. 181).

Dada a diversidade de instituições atuando no ordenamento da fronteira, o papel conjunto de FT Log Hum e Coordenador Operacional reforça a imagem de existência de uma parceria líder (Gillmann, 2010 *apud* Leiras *et al.*, 2017) em que organizações complementares se unem em uma parceria e criam estratégias conjuntas com ao menos um ator se comportando como um tomador de decisão legitimado pelo restante do grupo. Pontes e Hecksher (2021, p. 15) descrevem o grande número de agências que atuam nas instalações de triagem em Pacaraima-RR:

Para a execução do ordenamento da fronteira foram estabelecidos o Posto de Recepção e Identificação (PRI), o Posto de Interiorização e Triagem (PITrig) e o Núcleo de Saúde da Acolhida (NSA) em Pacaraima. Essas instalações fornecem o apoio inicial aos refugiados e migrantes em alimentação, vacinação, atendimento médico, regulação de situação migratória, documentação e interiorização. Além da Força-Tarefa Logística Humanitária, operam em Pacaraima, especificamente no ordenamento de fronteira, instituições como Polícia Federal, Receita Federal, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Organização Internacional para as Migrações (OIM), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), além de outras Organizações Não Governamentais (ONG) e entidades civis e religiosas.

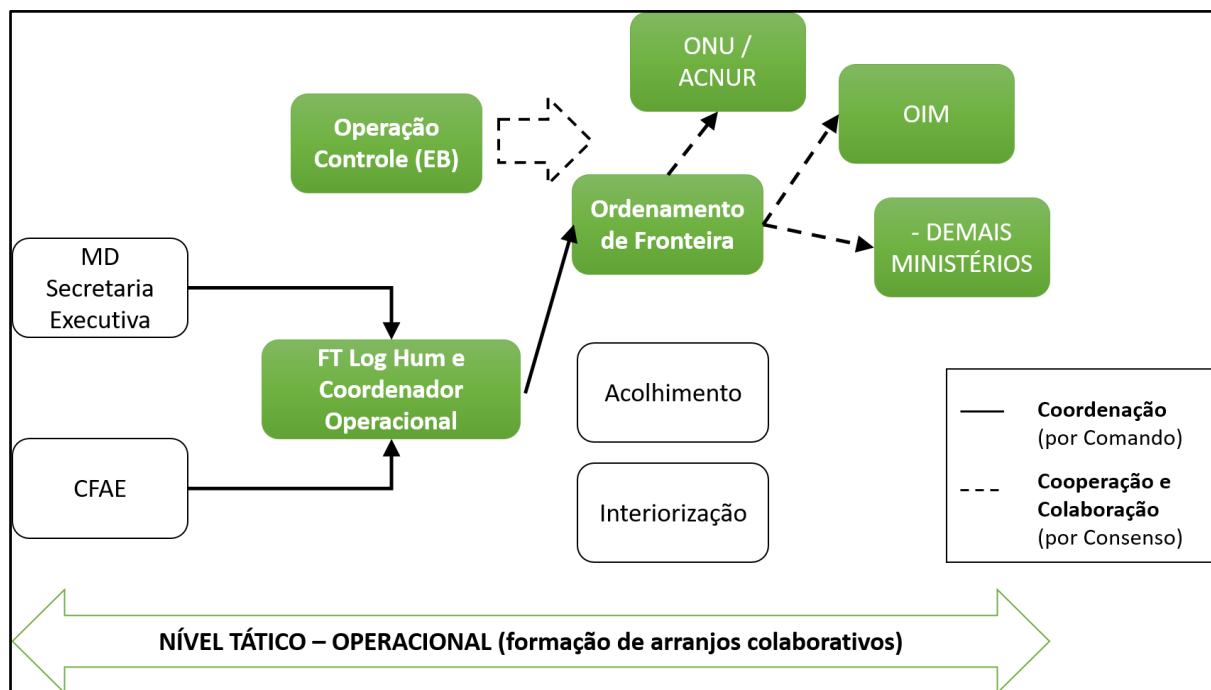
Apesar de Kaiser (2011) reconhecer certo grau de paridade entre os órgãos participantes, permanecem as independências de suas ações, podendo ainda variar seus papéis dentro do arranjo, visto que permanecem com autonomia de ações e não vinculados a uma relação diretiva de uma autoridade. Grande parte do desafio trazido à agência que exerce a liderança é conseguir uma sinergia e alinhamento das ações, como podemos observar na fala do Coordenador Operacional em entrevista:

Porque o maior desafio que eu tenho aqui é fazer os alinhamentos institucionais, com instituições governamentais e não governamentais, para dar uma resposta com a tempestividade devida à crise. Então, as coisas são muito dinâmicas aqui e o coordenador operacional tem que buscar nesse alinhamento e dar essa resposta (Simões; Franchi, 2022, p. 181).

Donini (1996) ao estudar casos em que agências independentes atuavam em apoios humanitários, aponta para a necessidade de se fornecer uma liderança a um esforço conjunto da ONU. Nestes casos, argumenta o autor, uma organização seria designada como “agência líder”, citando como exemplo a UNICEF, durante certas fases do apoio humanitário. Para ele, em um

cenário ideal os governos deveriam ser os principais responsáveis e receber os recursos para a coordenação das ações. No nível tático e operacional encontram-se ainda características da formação de uma coordenação por consenso tratada por Donini (1996), tendo a FT Log Hum e o Coordenador Operacional atuado na função de orquestrar a ação das agências e mobilizar os atores dentro de suas capacidades.

Figura 5: Análise dos arranjos colaborativos no nível tático-operacional



Fonte: Elaborada pelos autores (2024).

Esse cenário de atuação foi favorável no caso brasileiro, trazendo resultados positivos tanto na área de logística humanitária quanto na estabilização da área de fronteira:

O trabalho interagências executado na confecção do plano de contingência certamente alinhou os esforços da operação e minorou os reflexos negativos que poderiam levar a uma convulsão social naquela região da faixa de fronteira roraimense e, ainda, trazer sérios reflexos para a capital Boa Vista. Nesse contexto, é lícito afirmar que, atualmente, a Acolhida é o exemplo mais exitoso de operações interagências no país (Pontes; Hecksher, 2021, p. 18).

Em análise aos arranjos colaborativos formados no nível tático e operacional, observam-se características que apontam para uma presença maior de relações com características de cooperação entre as agências, evoluindo para um ponto de maturidade de colaboração a medida que a operação avançava.



6 CONCLUSÃO

O modelo adotado pelo Coordenador Operacional da Operação Acolhida foi composto por um ambiente militarizado e um ambiente interagência, o que aproximava o modelo da FT Log Hum a uma Cooperação Civil-Militar. Com essas características, a FT Log Hum, por intermédio de parcerias institucionais, aumentou sua capacidade de resposta frente ao contexto migratório. Uma grande integração de esforços em prol de um mesmo objetivo.

Dado o contexto das operações humanitárias, caracterizado por ambientes complexos com alto grau de incerteza, situações de forte pressão em relação ao tempo de resposta e atendimento, podendo representar muitas vezes risco de vida, os arranjos interagências formados na Operação Acolhida, trabalharam de forma coesa, com divisão de responsabilidades, sob uma gestão coordenada.

A análise do tema, aponta para a coordenação como um elemento crucial para a eficácia das cadeias de suprimento de materiais e serviços em contextos de ajuda humanitária. A definição clara de responsabilidades, a colaboração entre os atores envolvidos e a gestão eficiente dos fluxos de materiais e informações são fundamentais para garantir uma resposta eficaz a desastres.

Na Operação Acolhida foi observada essa análise do tema, quando a relação entre atores civis e militares, sob uma efetiva coordenação, conseguiram uma abordagem mais abrangente e coordenada para lidar com problemas complexos. Da mesma forma, a evolução para arranjos mais elaborados, com características de cooperação e colaboração na operação interagências, contribuiu para uma maior eficácia e efetividade das ações de resposta à crise.

Os arranjos colaborativos entre agências são apresentados em diversos trabalhos, cujo termos coordenação, cooperação e colaboração são citados para representá-los. A coordenação é o mais comum, contudo não foi identificado, na literatura, inclusive no Manual de Operações Interagências do Ministério da Defesa, conceitos para estas três palavras.

Comum a todos os autores, é que esses arranjos são essenciais para minimizar os danos decorrentes de calamidades e para o atendimento das necessidades das pessoas afetadas, sendo enfatizada a necessidade de arranjos colaborativos para maximizar o desempenho na governança das atividades de ajuda humanitária. Esses arranjos se tornam essenciais para enfrentar a alta complexidade e volatilidade dos desastres.

Na missão de ajuda humanitária identificam-se três momentos ou fases: Fase da Preparação, Fase da Resposta e Fase da Reconstrução. Os arranjos interagências ocorrem nas



três fases, sendo a Fase de Resposta àquela de maior interação, onde é necessário que haja a maior coordenação entre as agências.

Nessa fase, o tempo é o fator de maior relevância. Faz-se mister uma organização liderar as ações. No caso da Operação Acolhida, a entrada do setor governamental federal e o componente militar para estabelecimento das operações em campo trouxe uma grande capacidade de recursos para atendimento da crise, tanto relativo a recursos humanos quanto equipamentos e orçamento. Assim, evidenciou-se que a presença uma liderança colabora fortemente para o cumprimento da missão, com características de coordenação por comando.

Na fase de resposta identificamos os seguintes arranjos interagências: arranjos no nível político estratégico e no nível tático operacional.

No primeiro nível, político-estratégico, o CFAE se apresentou como a grande liderança, com possibilidades de articular ações interagências em todos os setores, nessa estrutura firmam-se significativos arranjos colaborativos, com características de coordenação. O CFAE assume o papel de principal agência líder sob as outras, estabelecendo a organização entre os atores envolvidos, que irão agir dentro de suas competências.

No segundo nível, tático-operacional, as atenções voltadas para o ordenamento da fronteira buscam uma estabilidade, segurança e proteção da faixa de fronteira, se aproximando de uma operação militar. A FT Log Hum e a Coordenação Operacional da Operação Acolhida, tendo suas ações legitimadas pelo CFAE, trabalharam em colaboração e cooperação com as demais agências. Faz-se mister citar que o sucesso do braço militar da operação se deu graças a comprovada expertise das Forças Armadas na atuação em missões e exercícios humanitárias e interagências, como no caso da participação do Exército no exercício AMAZONLOG, que muito contribuiu para os primeiros passos da Operação Acolhida.

Esses níveis juntos geraram uma estrutura com capacidade de integrar as agências envolvidas, contribuindo significativamente para os resultados positivos da Operação Acolhida. O efeito foi uma robusta resposta à crise humanitária, executada a partir da integração de todos que ali encontravam-se envolvidos.

Os achados deste estudo demonstram que a coordenação interagências desempenhou um papel crucial na eficácia da Operação Acolhida. A colaboração entre as diversas agências envolvidas permitiu uma resposta mais organizada e eficiente ao fluxo migratório venezuelano.

Um aspecto relevante deste trabalho foi apontar que pode ser desejável que já ocorra a constituição prévia de uma estrutura de resposta às crises, a fim de se evitar a mentalidade de



formação de estruturas ad hoc a cada situação emergencial. Futuras pesquisas podem explorar outras fases da Operação Acolhida ou analisar a aplicação dessas teorias em crises de diferentes contextos, geradas pelo homem ou pela natureza, ampliando-se as análises de arranjos colaborativos formados ou não.

Em suma, a Operação Acolhida exemplifica a importância da coordenação interagências e da ajuda humanitária na gestão de crises migratórias. Espera-se que este trabalho inspire novas pesquisas e práticas que fortaleçam os arranjos interagências e promovam respostas mais eficazes a crises futuras.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **O ACNUR antes e depois da Operação Acolhida**: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira (2017-2022). Brasília, DF: Agência da ONU para Refugiados - ACNUR, 2022. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/06/ACNUR-Brasil-Antes_e_depois_da_Operacao_Acolhida-1.pdf. Acesso em: 28 maio 2024.

A FRONTEIRA do Brasil com a Venezuela. **Poder 360**, [s.l.], 25 fev. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-internacional/internacional/a-fronteira-do-brasil-com-a-venezuela/>. Acesso em: 4 set. 2024.

AGÊNCIA SENADO. Debatedores pedem continuidade da ‘Operação Acolhida’, de apoio a venezuelanos. **Senado Notícias**: Brasília, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/23/debatedores-pedem-continuidade-da-operacao-acolhida-de-apoio-a-venezuelanos>. Acesso em: 21 set. 2024

BALCIK, B. *et al.* Coordination in humanitarian relief chains: Practices, challenges and opportunities. **International Journal of production economics**, [s.l.], v. 126, n. 1, p. 22-34, 2010.

BRANDÃO, Inaê. RR decreta emergência na Saúde por causa da imigração de venezuelanos. **G1 RR**: Roraima, 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2016/12/rr-decreta-emergencia-na-saude-por-cao-da-imigracao-de-venezuelanos.html#:~:text=A%20governadora%20de%20Roraima%2C%20Suely, venezuelanos%20para%20as%20duas%20cidades>. Acesso em: 31 ago. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Operação Acolhida**. Brasília, DF: Casa Civil, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br>. Acesso em: 3 set. 2024.



BRASIL. **Decreto n.º 9.285, de 15 de fevereiro de 2018.** Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9285.htm. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 9.286, de 15 de fevereiro de 2018.** Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **Manual de Campanha – Operações de Ajuda Humanitária - EB70-MC-10.236.** 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2023. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/12041/1/EB70-MC-10.236%20Opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20Ajuda%20Humanit%C3%A1ria.pdf>. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.684, de 21 de junho de 2018.** Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018c.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz Ministerial n.º 04/2018, de 28 de fevereiro de 2018.** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2018d.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operações interagências - MD33-M-12.** 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_eda_2017.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Operação Acolhida.** Brasília, DF: MDASFCF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. **Resolução n.º 3, de 2 de maio de 2018.** Institui o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes que se encontram no Estado de Roraima, em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, DF: Casa Civil, 2018e.

CARAFANO, J. J. Five missteps in interagency reform: and what to do about them. **PRISM**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 115-124, 2011. Disponível em: https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_2-3/Prism_115-124_Carafano.pdf. Acesso em: 2 jun. 2024.



CERÁVOLO, L. E. S. **Respostas do Governo Brasileiro frente à migração de venezuelanos para Roraima (2015 – 2018)**. 2019. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.

COSTA, O. A. F. SUJUKI, W. T. YOSHIZAKI, H. T. Y. Desafios de coordenação em logística humanitária: estudo de caso da estrutura de coordenação no desastre de Itaoca-SP. *In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, 34., 2014, Curitiba. **Anais [...]** Curitiba: ENEGEPE, 7 a 10 out. 2014.

DARÓZ, C.; CELESTINO, S. **Operação Acolhida: a força-tarefa logística humanitária e o apoio aos imigrantes venezuelanos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2022. 156 p.

DONINI, A. **The policies of mercy: UN coordination in Afghanistan, Mozambique, and Rwanda**. [S.l.]: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 1996. Disponível em: https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/wibu/0015220/f_0015220_12850.pdf. Acesso em: 6 ago. 2024.

FIGUEIREDO, T. A.; MOREIRA, N. X. Coordenação e Planejamento: categorias centrais da relação interagências. **Coleção Meira Mattos: Revista de Ciências Militares**, Rio de Janeiro, v.16, n.56, p.279-293, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/9235>. Acesso em: 31 maio 2024.

KAISER, F. M. **Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, Considerations**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2011. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R41803.pdf>. Acesso em: 28 maio 2024.

KOVÁCS, G., SPENS, K. M. Humanitarian logistics in disaster relief operations. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, [s.l.], v. 37, n. 2, 2007. pp. 99-114.

LEIRAS, A.; YOSHIZAKI, H. T. Y.; SAMED, M. M. A.; GONÇALVES, M. B. **Logística Humanitária**. 1 ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2017.

MEDEIROS, S. E; PAIVA, A. L. B.; MENDES, C. S. M. What kind of mission is that? The Brazilian armed forces performance in non-traditional operations. **Journal of Military and Strategy Studies**, [s.l.], v. 22, issue 4, 2023.

MENDES, F. L.; DA SILVA, C. A. B.; SENHORAS, M. E. História recente da Venezuela: crise e diáspora. **Boletim da Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 10, 2022.

MOYNIHAN, D. P. Colaboração em momento de crise: a atuação do departamento de Defesa durante o furacão Katrina. **ENAP: Casoteca de Gestão Pública**, Brasília, DF: ENAP, 2008.

OLIVEIRA, G. A. G. A Utilização do componente militar brasileiro frente à crise migratória da Venezuela. **Revista Military Review**, [s.l.], p. 1-15, nov. 2018. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/journals/edicao-brasileira/artigos-exclusivamente-on-line/artigos-exclusivamente-on-line-de-2018/a-utilizacao-do-componente-militar-brasileiro-frente-a-crise-migratoria/>. Acesso em: 6 ago. 2024.



OLIVEIRA, M. M. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. 5 ed. [rev.]. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2011.

PONTES, A. A.; HECKSHER, G. M. **A Operação Acolhida como instrumento de estabilidade, segurança e proteção da faixa de fronteira Brasil-Venezuela**. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1405>. Acesso em: 6 ago. 2024.

RODRIGUES, A. Decreto reformula Comitê Federal de Assistência Emergencial. **Agência Brasil**, 15 ago. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/decreto-reformula-comite-federal-de-assistencia-emergencial>. Acesso em: 5 set. 2024.

SILVA, J. C. J.; DE ALBUQUERQUE, E. B. F. **Operação Acolhida: avanços e desafios. Refúgio, Migrações e Cidadania - Instituto Migrações e Direitos Humanos - Agência da ONU para Refugiados (ACNUR)**, Brasília, DF, outubro 2021.

SILVA, J. M. D. R. Força-tarefa logística humanitária: o desenvolvimento de capacidades militares, no contexto da Operação Acolhida. **Observatório Militar da Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, 19 out. 2020.

SILVA, M. V. G. D. Ajuda humanitária: a contribuição da Operação Acolhida na estratégia de interiorização dos venezuelanos. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Brasília, DF, p. p. 151–177, 29 jan./jun. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.26792/rbed.v11i1.75327>. Acesso em: 10 ago. 2024.

SIMÕES, G. F.; FRANCHI, T. Entrevista com coordenador operacional da Operação Acolhida General de Divisão Antonio Manoel de Barros. **Coleção Meira Mattos: Revista de Ciências Militares**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 55, p. 173-186, janeiro/abril 2022.

SIMÕES, L. C.; FRANCHI, T. **Operação Acolhida: um balanço do executado até 2019. Observatório Militar da Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, 20 maio 2020.

WANKMÜLLER, C.; REINER, G. Coordination, cooperation and collaboration in relief supply chain management. **Journal of Business Economics**, [s. l.], v. 90, p. 239-276, 2019. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11573-019-00945-2>. Acesso em: 28 maio 2024.

WASSENHOVE, L. N. V. Humanitarian aid logistics: supply chain management in high gear. **Journal of the Operational Research Society**, [s. l.], v. 57, 2006, p. 475-489.



Perspectivas sobre a concentração de atividades de suporte administrativo das Forças Armadas: a Intendência de Defesa¹

David de Andrade Pereira²
Nazareno Correia Peregrino³

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar as perspectivas dos oficiais intendentes das Forças Armadas acerca da concentração de atividades de suporte administrativo no Ministério da Defesa (MD). Metodologicamente, delimitou-se o estudo nas áreas de pagamento de pessoal militar, de aquisição de itens comuns de fardamento e de serviços de hospedagem. Após apresentar um panorama normativo e teórico sobre o assunto, seguido do detalhamento das peculiaridades de cada Força Singular nas áreas estudadas, aplicou-se questionário à parcela dos oficiais intendentes, questionando-se sobre a percepção da viabilidade de uma atuação conjunta do MD para a década de 2030-2039. Como resultado, apurou-se que dos respondentes 78%, 81% e 69%, respectivamente para cada área, entendem ser factível uma atuação conjunta administrativa. Assim, concluiu-se que podem existir perspectivas favoráveis, por parte dos entrevistados, para a formação de uma Intendência de Defesa, voltada para otimização do suporte administrativo, por meio de uma atuação conjunta e centralizada no MD, nas três áreas estudadas, além da viabilidade da realização de novos estudos em outras áreas administrativas afins.

Palavras-chave: concentração administrativa; mentalidade conjunta; suporte logístico.

Perspectives on the Concentration of Administrative Support Activities in the Brazilian Armed Forces

ABSTRACT

This study aims to present the perspectives of the Armed Forces' officers (administrative area) on the concentration of administrative support activities in the Ministry of Defense (MD). Methodologically, the study was limited to the areas of payment of military personnel, acquisition of common uniform items and accommodation services. After presenting a normative and theoretical overview on the subject, followed by the detailing of the peculiarities of each Singular Force in each studied area, a questionnaire was applied to the quartermaster officers, asking them about their perception of the feasibility of a joint action of the MD for the decade 2030-2039, finding that of the respondents 78%, 81% and 69%, respectively for each area, understand that a joint administrative action is feasible. Thus, it was concluded that there are favorable perspectives, on the part of the interviewees, for the formation of joint administrative sector, focused on optimizing administrative support, through joint and centralized action in the MD, in the three areas studied, in addition to the feasibility of carrying out new studies in other related administrative areas.

Keywords: administrative concentration; jointness; logistical support

¹ Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, orientado pelo Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva.

² Coronel Intendente do Comando da Aeronáutica. Chefe da Divisão de Auditoria do Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CENCIAR). E-mail: daviddap@fab.mil.br.

³ Coronel Intendente do Comando da Aeronáutica. Chefe do Gabinete da Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (SEFA). E-mail: peregrinoncp@fab.mil.br.



1 INTRODUÇÃO

Pioneiros na concentração de atividades por meio de ações conjuntas, os Estados Unidos da América (EUA), a partir de 1961, estabeleceram os primórdios da *Defense Logistics Agency* (DLA), agência que gerencia a cadeia de fornecimento de defesa global de ponta a ponta. Criada para construir e sustentar o sistema logístico do futuro, a DLA consolidou internamente uma alta reputação no serviço prestado ao combatente, focada na prontidão, na eficiência e na indispensável relação custo-benefício (Estados Unidos da América, 2024).

De forma semelhante, no Reino Unido, a partir de 02 de abril de 2007, a organização conjunta *Defence Equipment & Support* (DE&S) vem fornecendo equipamentos e serviços de apoio mundial às Forças Armadas Britânicas, além de negociar e gerenciar contratos de defesa (Reino Unido, 2024).

Ainda neste formato, atuam outras agências internacionais como:

- a) *Armaments Corporation of South Africa (ARMSCOR)* (África do Sul, 2024);
- b) *Acquisition, Technology & Logistics Agency (ATLA)* (Japão, 2024);
- c) *Federal Office of Bundeswehr Equipment, Information Technology and In-Service Support (BAAINBw)* (Alemanha, 2024);
- d) *Capability Acquisition and Sustainment Group (CASG)* (Austrália, 2024);
- e) *Direction générale de l'armement (DGA)* (França, 2024); e
- f) *Swedish Defence Materiel Administration (FMV)* (Suécia, 2024).

O conceito de unificação das estruturas administrativas das Forças Singulares foi apresentado por Hossmann (2018), ao evidenciar que tal ação era viável para racionalizar meios relacionados com funções semelhantes, que pudessem ser integradas pelo Ministério da Defesa (MD), já que a sua criação se fundamentava na necessidade de aumentar a interoperabilidade e a sinergia das Forças Armadas, racionalizar as atividades, formular uma política de defesa sustentável e subordinar os militares à direção civil (Brasil, 2010).

Em paralelo, como trazem Lemos Júnior, Silva e Santos (2023), no Brasil se destacam três pontos de inflexão importantes para o incremento da mentalidade conjunta (*jointness/jointery/conjuntez*)⁴ das Forças Armadas, “a criação do MD (Brasil, 2010), o

⁴ Em Lemos Júnior, Silva e Santos (2023), esclarece-se que no Brasil não existe um termo específico que traduza os vocábulos *jointness* (EUA), *jointery* (Reino Unido) e *conjuntez* (na língua espanhola), optando pelo uso da expressão “mentalidade conjunta” para se referir ao conceito. Isso será feito neste trabalho.



lançamento da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END) (Brasil, 2008) e o estabelecimento do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) (Brasil, 2010)”.

Ambinder e Brustolin (2023) constataram que, embora exista um esforço do MD, por meio da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), de atuar de forma conjunta nas aquisições de defesa, tal atividade ainda é descentralizada, diferentemente da Suécia, onde o processo já se faz de forma conjunta, por meio da FMV (Ambinder; Brustolin, 2023, p. 31). Rebouças e Mendes (2023) entendem, por meio da criação de uma agência especializada no MD, que:

As aquisições conjuntas trazem o benefício imediato da padronização de equipamentos e normalmente vêm associadas com ganhos de escala e melhores condições para os compradores (Rebouças; Mendes, 2023, p. 24).

Em 2024, o Congresso Nacional aprovou, por intermédio do Decreto Legislativo n.º 61, de 23 de maio de 2024, a atualização de 2020 da Política Nacional de Defesa, definindo diretrizes que também estimulam atividades de caráter conjunto por parte das Forças Singulares, buscando a interoperabilidade, a qual, de forma indireta, dentro do contexto da manutenção da regularidade orçamentária, visa igualmente racionalizar os gastos com defesa (Brasil, 2020, p. 25).

Desse modo, assim como ocorre em outros países, é possível vislumbrar a ampliação de ações conjuntas também para atividades administrativas, voltadas precipuamente à uniformização do suporte prestado aos militares das Forças Singulares.

Tais atividades conjuntas poderiam ser executadas atualmente por meio do corpo permanente de Oficiais Intendentes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, permitindo a consolidação de uma Intendência de Defesa, e futuramente também por servidores civis da carreira de defesa, conforme reforçou Mukherjee (2017), segundo o qual os civis teriam um papel fundamental no fortalecimento da mentalidade conjunta, em face da não vinculação direta a nenhuma das Forças Singulares, complementado por Brick (2018), o qual ressalta a necessidade da existência de profissionais qualificados, com carreira de Estado, na execução dessas atividades.

Justifica-se, assim, a relevância deste assunto, dentro do trinômio basilar da Escola Superior de Defesa – Segurança, Desenvolvimento e Defesa – na medida em que a unificação de processos administrativos comuns contribui significativamente para o incremento da mentalidade conjunta com reflexos positivos para a interoperabilidade, bem como para a racionalização dos recursos orçamentários e do consequente aumento da aplicação do crédito remanescente em atividades finalísticas de Defesa Nacional.



Para tanto, foi realizada uma sondagem com parcela dos profissionais de intendência das Forças Armadas, que trabalhariam conjuntamente, acerca dessa concentração administrativa no MD, selecionando-se para esta pesquisa três atividades administrativas comuns. Nesse sentido, a pergunta de pesquisa, a qual representa o objetivo geral do trabalho, é: quais são as perspectivas dos oficiais intendententes das Forças Armadas, para a década de 2030-2039, quanto à execução conjunta de atividades de suporte administrativo, nas áreas de pagamento de pessoal militar, de aquisição de itens comuns de fardamento e de serviços de hospedagem no MD?

Metodologicamente, realizou-se um levantamento normativo acerca da estrutura organizacional do MD. Num segundo momento, foram identificadas dentro de cada Força Singular, no período de abril a julho de 2024, peculiaridades das três atividades administrativas delimitadas. Por fim, aplicou-se um questionário eletrônico junto à parcela dos oficiais intendententes das Forças Armadas, indagando acerca das perspectivas de atuação conjunta no MD para as áreas pesquisadas.

O questionário foi enviado eletronicamente, usando o aplicativo *Google Forms*, incluindo o termo de consentimento livre e esclarecido dos respondentes, nos meses de julho a setembro de 2024, sendo recebidas trezentas e sessenta e uma respostas válidas dentre as trezentas e sessenta e sete coletadas, das quais foram descartadas as iniciadas por respondentes que não se identificaram como oficiais intendententes.

Destaque-se, todavia, que o presente trabalho não buscou uma verdade estatística *per se* mas, sim, visou à identificação de um panorama, por meio de uma sondagem, que poderá subsidiar outros trabalhos científicos similares mais minuciosos.

Para a consecução do objetivo geral, apresenta-se primeiramente um breve panorama normativo e teórico sobre a concentração administrativa e as atividades conjuntas. Em seguida, este trabalho se desenvolve em mais três seções, que representam os três objetivos específicos da pesquisa. Assim, a primeira seção descreve como estão atualmente estruturados no MD os setores que prestam o suporte administrativo conjunto e centralizado. Em seguida, identifica-se, para delimitação da pesquisa, como cada Força Singular atua nas áreas de pagamento de pessoal militar, de aquisição de itens comuns de fardamento e de hospedagem. Por fim, a seção seguinte apresenta as perspectivas de parcela dos oficiais intendententes das Forças Armadas, quanto à execução conjunta, durante a década de 2030-2039, das três áreas selecionadas, seguida das considerações finais.



2 BREVE PANORAMA NORMATIVO E TEÓRICO SOBRE CONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA E ATIVIDADES CONJUNTAS

A concentração de atividades é um processo que vem ocorrendo na Administração Pública Brasileira faz algum tempo, tanto no meio militar como no civil. A Força Aérea Brasileira (FAB) se reestruturou, buscando a simplificação e a concentração de atividades de suporte administrativo, quer seja nas Bases Aéreas ou nos Grupamentos de Apoio, conforme o Manual de Implantação de Grupamentos de Apoio (Brasil, 2015).

De igual forma, Nogueira (2015) apresentou uma sugestão para o processo de concentração administrativa na FAB, destacando a possibilidade da implantação de serviços compartilhados entre as organizações, aproximando-se da ideia do suporte administrativo conjunto. Após a análise desse conceito, o autor concluiu que:

A implantação de um **Comando Administrativo Conjunto**, com o fim de **concentrar serviços administrativos de apoio em uma estrutura especializada**, poderá contribuir para a padronização de procedimentos e obtenção de ganhos de escala e de aprendizado, sendo um caminho indicado para proporcionar às Forças um maior foco em suas missões constitucionais (Nogueira, 2015, p. 42, grifo nosso).

Torna-se muito apropriado ao estudo atual a proposta de Nogueira, haja vista que vislumbrava o conceito de um Comando Administrativo Conjunto, como forma de racionalizar meios e priorizar o cumprimento das atividades finalísticas das Forças Singulares.

De forma semelhante, Pessoa (2017) destaca a importância de delimitar o modelo conjunto, “discriminando o que vinha a ser o conceito de *jointness* (na leitura americana) e *jointery* (na leitura britânica) como ponto de partida” (Pessoa, 2017, p. 20). Mesmo apresentando questões ainda não solucionadas pelo MD, relativas ao modelo conjunto (*jointness/jointery*) quanto às atividades “no nível político, de formação, do próprio nível de emprego e do nível de gestão” (Pessoa, 2017, p. 342), não se tratou especificamente da ação conjunta para atividades administrativas comuns das Forças Singulares.

Na mesma esteira da mentalidade conjunta, Davis e Smith (2020) reforçam que *jointness* “não é nada se não for reconhecida e aceita nas mentes de soldados, fuzileiros navais, marinheiros e aviadores, trabalhando juntos para alcançar uma missão comum” (Davis; Smith, 2020, p. 69, tradução nossa), possibilitando claramente a expansão deste conceito do operacional para o administrativo.

Alguns anos depois, Matheus (2021) trouxe a experiência de compras centralizadas no MD, decorrentes da Operação COVID-19. Dentro do estudo realizado, acentuou as dificuldades



encontradas para formalização das compras por falta de padronização de itens (Matheus, 2021, p. 47), mas concluiu pela viabilidade dos processos centralizados e conjuntos:

Através deste estudo de caso, percebe-se também a razoabilidade na efetivação de outras aquisições conjuntas, para uniformes, material de consumo, permanente ou até serviços, inclusive para produtos de Defesa, de grande valor agregado e de interesse nacional, por fomentar a BID (Base Industrial de Defesa) (Matheus, 2021, p. 48).

De forma semelhante, efetuou-se a centralização de processos de aquisição em estatal de abrangência nacional, conforme apresentou Mafissoni (2022), segundo o qual a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), empresa pública criada para prover suporte aos hospitais universitários do Ministério da Educação, veio ao encontro do anseio de “centralizar aquisições de materiais e medicamentos de uso comum, com o objetivo de obter ganhos de escala” (Mafissoni, 2022, p. 4).

Ferreira (2022) expôs um olhar econômico sobre a central de compras, trazendo a experiência do Ministério da Economia. Utilizando a exportação de informações do banco de dados das compras realizadas, e por meio de ferramenta de *Business Intelligence* (BI), a autora do estudo chegou ao entendimento final de que “a CENTRAL é eficaz no que se propôs a fazer, além dos custos administrativos e operacionais serem significativamente inferiores nas licitações centralizadas” (Ferreira, 2022, p. 67).

Outra iniciativa nesse sentido, dessa vez no próprio Ministério da Defesa, foi relatada por Silva e Ceia (2023), que propuseram a implementação de compras centralizadas, em favor das Forças Armadas, buscando igualmente a eficiência na utilização dos recursos orçamentários, por meio da racionalização das compras de forma centralizada, utilizando a “modelagem promovida pela Central de Compras do Governo Federal no Almoxarifado Virtual Nacional (AVN)” (Silva; Ceia, 2023, p. 5).

Silva e Ceia (2023) constataram também que “realizar licitações centralizadas para atender às demandas em todo o território nacional traria inúmeros ganhos na racionalização da atividade de aquisições”, sendo, porém, necessário:

Aprofundar o estudo baseado nas diversas necessidades de compras dos órgãos do MD, de forma que praticamente toda a necessidade de aquisição de materiais e vários tipos de serviços fossem licitados de forma centralizada, reduzindo o efetivo envolvido no macroprocesso de compras (Silva; Ceia, 2023, p. 30).

Apesar de propor tal atividade centralizada, os pesquisadores não abordaram a atividade conjunta, por meio da cooperação de trabalho dos oficiais intendentess das Forças Singulares.



Em estudo de caso no Estado de Goiás, Aguiar (2023) relatou a experiência da centralização de compras públicas de tecnologia da informação e comunicação, destacando que:

O processo centralizado de compras públicas é uma tendência nacional e internacional como modelo de organização e gestão das compras governamentais, permitindo a obtenção de ganhos de eficiência operacional e atuando como estratégia de implementação de políticas públicas (Aguiar, 2023, p. 7).

Além disso, a autora assevera que o compartilhamento dos procedimentos licitatórios, quanto à economicidade, traz benefícios, em face da “capacidade de atingir economias de escala através do poder de negociação junto aos fornecedores, da redução da necessidade de mão de obra e da otimização dos procedimentos” (Aguiar, 2023, p. 86).

Tendo apresentado um panorama no contexto nacional, acerca do desenvolvimento de atividades centralizadas e conjuntas, observam-se algumas experiências e discussões internacionais, além da experiência da DLA (EUA) e da DE&S (Reino Unido) já descrita e de outras mencionadas.

Nesse escopo, Laksono (2023) apresentou um modelo de cooperação em equipamentos de defesa e segurança para a política de produção coletiva, como um roteiro para a independência da indústria de defesa da Indonésia. Apesar de focar bastante no conceito da relação que deve existir entre a academia, a indústria e as forças armadas, o autor destacou a relevância do trabalho conjunto:

A conclusão do estudo é um modelo que descreve uma **política conjunta na aquisição de equipamentos de defesa e segurança** como um roteiro para que a independência da indústria de defesa da Indonésia seja realizada de forma adequada e de acordo com os objetivos de uma visão de defesa integrada, sofisticada, competente e independente (Laksono, 2023, p. 1, grifo nosso, tradução nossa).

Mesmo fora do meio militar, em artigo apresentado na Escola de Economia e Administração da Universidade Beijing Jiatong, Ding, Li e Liu (2023) delinearam uma estrutura inovadora para gestão sustentável e centralizada de aquisição de materiais. Segundo os autores, os processos precisavam ser atualizados, a fim de permitir uma gestão eficiente das compras centralizadas, por meio de informações de inteligência artificial, buscando a “integridade de dados, conectividade de informações e inteligência de gestão” (Ding; Li; Liu, 2023, p. 14, tradução nossa).

Os autores apresentaram a criação de algoritmos de inteligência artificial para otimizar o processo de aquisição centralizada, ratificando o conceito atualmente incorporado na



administração de grandes corporações, configurando-se como um passo superior de aperfeiçoamento por meio de acesso a dados de *Big Data*.

Na Espanha, a pesquisadora Nieto (2023) efetuou uma análise crítica acerca de modificações na legislação atinente à segurança e à defesa da União Europeia, apresentando a seguinte proposta como sua quarta sugestão:

Permitir a **aquisição conjunta** de armas e (de) equipamentos de defesa e outras despesas relacionadas com a segurança a partir do orçamento da União (Europeia). Isto exige um debate franco mesmo por parte dos parlamentos nacionais. Neste sentido, a proposta da Comissão, de julho de 2022, de criação de um novo instrumento de **contratação conjunta** de pelo menos três Estados-Membros, a fim de melhorar a base industrial europeia, pode marcar uma nova etapa na integração europeia em questões de defesa e contribuir para a defesa da Europa (Nieto, 2023, p. 10, grifo nosso, tradução nossa).

Além disso, a autora ressaltou a necessidade de “modificar os tratados existentes em favor de uma profunda reestruturação organizacional da defesa que permita o planejamento conjunto, a geração de forças conjuntas e a realização de aquisições conjuntas” (Nieto, 2023, p. 13, tradução nossa).

Nesse estudo, fica evidente que o pensamento conjunto se expandiu totalmente dentro da Europa, em uma época de conflito armado, que abrange agora relações entre países da União Europeia, sem deixar de considerar os limites orçamentários voltados para a defesa comum. Assim, ratifica-se novamente a importância do desenvolvimento da capacidade de agir em conjunto dentro do MD, preparando os recursos humanos das Forças Armadas para uma real interoperabilidade administrativa.

A fim de fomentar ideias relacionadas com a prática de atividades conjuntas de suporte administrativo, pode-se estimular a inquietação entre os oficiais intendentes das Forças Singulares, por meio da proposição de indagações acerca de perspectivas de futuro na gestão pública.

Arruda (2022) apresenta que “a abordagem na construção de futuros tem como objetivo prever possibilidades de acontecimentos no curto, médio e longo prazo, e poder se estruturar de maneira a amenizar impactos indesejáveis ou até mesmo estruturar processos para alcançar cenários desejáveis” (Arruda, 2022, p. 8).

Nessa esteira, a Unesco (2024) vem discutindo o conceito de alfabetização de futuros, haja vista que, no mundo atual, os desafios globais exigem abordagens mais ágeis na concepção de políticas e na tomada de decisão, por meio da disciplina da antecipação. Assim, a



alfabetização para o futuro pode contribuir para aperfeiçoar a habilidade de moldar sistemas resilientes a longo prazo (Unesco, 2024).

De igual modo, Tõnurist e Hanson (2020), em seu estudo sobre Governança Antecipatória para Inovação, já dispunham que uma forma de pensar o futuro poderia ser efetuado por meio de consulta especializada, a ser operacionalizada da seguinte forma:

Envolvimento de especialistas por meio de entrevistas, um breve workshop ou uma **pequena pesquisa** relacionada a uma determinada tecnologia ou impacto projetado. A consulta visa determinar as expectativas dos especialistas relativamente a desenvolvimentos futuros possíveis, plausíveis ou prováveis relacionados com o fenômeno (Tõnurist; Hanson, 2020, p. 58, grifo nosso, tradução nossa).

3 A ESTRUTURA ATUAL DO MD PARA EXECUÇÃO DE ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS CONJUNTAS

Focando na execução de atividades conjuntas, esclareça-se que o MD possui dois grandes setores em sua estrutura regimental, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e a Secretaria-Geral (SG), nos termos de seu Regimento Interno (Brasil, 2019).

Dentro do escopo deste estudo, compete ao EMCFA, dentre tantas outras atribuições, “propor, coordenar e avaliar a realização dos exercícios de emprego conjunto” (Brasil, 2019), isto é, emprego conjunto operacional das Forças Singulares.

Enquanto isso, a SG dispõe em sua estrutura da Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (SEORI), a qual compete “elaborar propostas de diretrizes para a atualização das estruturas organizacionais, a racionalização e a integração de procedimentos administrativos comuns às Forças Armadas” (Brasil, 2019), não atuando, porém, diretamente na execução conjunta de atividades administrativas comuns.

De igual forma, dentro da SG, a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) atua em consonância com as demandas das Forças Singulares prioritariamente para itens relacionados com a indústria de defesa, mas não executa nem supervisiona atividades administrativas de forma conjunta (Brasil, 2019).

Assim, constata-se que inexistente atualmente no MD um setor específico para execução conjunta de atividades administrativas comuns das Forças Singulares.



4 ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS SIMILARES NAS FORÇAS ARMADAS

4.1 PAGAMENTO DE PESSOAL MILITAR

Mediante pesquisa documental, constatou-se que cada Força Singular tem o seu próprio sistema de pagamento de pessoal militar, destacando-se que os direitos financeiros de todos os militares provêm de legislação comum para as Forças Armadas, a Medida Provisória n.º 2.215-10/2001 (Brasil, 2001), regulamentada pelo Decreto n.º 4.307/2002 (Brasil, 2002).

Na Marinha, são utilizados o Sistema de Pagamento de Pessoal (SISPAG 2), para pagamento de militares da ativa, e o Sistema de Veteranos e Pensionistas da Marinha (SVPEM), para os demais usuários, totalizando aproximadamente cento e trinta e seis mil contracheques emitidos, por intermédio de oitenta e cinco organizações centralizadoras de pagamento.

No Exército, utiliza-se o Sistema Automático de Pagamento de Pessoal (SIAPPES), o qual migra para o Sistema de Pagamento de Pessoal (SIPPEs), a fim de pagar cerca de quatrocentos e trinta e nove mil usuários, entre ativos, veteranos e pensionistas, por meio de trezentos e oitenta e quatro unidades pagadoras.

Por meio de vinte e nove unidades pagadoras, a Aeronáutica efetua o pagamento de cento e cinquenta e oito mil usuários, utilizando o Sistema Integrado de Gestão de Pagamento de Pessoal (SIGPP).

Por fim, esclareça-se que inexistente qualquer interoperabilidade entre os sistemas de pagamento das Forças Singulares e que o MD não atua sobre essa atividade administrativa comum.

4.2 AQUISIÇÃO DE ITENS COMUNS DE FARDAMENTO

Uma das formas de identificação dos militares das Forças Armadas ocorre pelo uniforme que traja, os quais se adequam à atividade administrativa, operacional ou de representação que será executada. Além disso, cada Força Singular possui sua própria sistemática de gestão do fardamento, tanto quanto aos tipos de uniforme como a forma de aquisição, sem qualquer gestão do MD sobre esta atividade.

No caso da Marinha, os uniformes são administrados pela Diretoria de Abastecimento da Marinha, que disciplina seu uso por meio do Regulamento de Uniformes da Marinha do Brasil (RUMB) (Brasil, 2024), o qual dispõe sobre as situações de uso, a correspondência e o



detalhamento das peças, das insígnias, dos distintivos e das condecorações, contendo ainda um álbum fotográfico elucidativo.

No Exército, os uniformes são administrados pela Secretaria-Geral do Exército (SGEx), por meio do Regulamento de Uniformes do Exército (RUE), catalogado sob o número EB10-R-12.004 (Brasil, 2015), o qual está estruturado como o regulamento da Marinha.

Na Aeronáutica, por sua vez, os uniformes são administrados pela Subdiretoria de Abastecimento (SDAB), a qual coordena as atividades de elaboração do Regulamento de Uniformes da Aeronáutica (RUMAER), catalogado como o Regulamento do Comando da Aeronáutica (RCA 35-2) e atualizado por Portaria do Gabinete do Comandante da Aeronáutica (Brasil, 2021), com estrutura similar aos regulamentos das demais Forças.

Em comum, além da parte fotográfica dos uniformes, os Regulamentos das Forças Singulares encontram-se franqueados para acesso ao público geral pela internet, destacando que a Marinha e o Exército também disponibilizam os álbuns fotográficos nos respectivos aplicativos para telefone celular.

Em 2023 e 2024, foram disponibilizadas as seguintes provisões orçamentárias para aquisição de fardamento pelas Forças Armadas, consoante consulta realizada no sistema Tesouro Gerencial:

Tabela 1 - Dispendios Orçamentários com Aquisição de Fardamento

Força Singular	2023 (R\$)	2024 (R\$)
Marinha	963.280.959,51	692.432.176,93
Exército	5.576.925.127,02	2.943.060.581,77
Aeronáutica	407.522.235,82	304.342.489,00
Total	6.947.728.322,35	3.939.835.247,70

Fonte: Sistema Tesouro Gerencial (2024).

Os montantes apresentados são geridos pelas Forças Singulares, sem qualquer ação por parte do MD para viabilizar uma atuação conjunta para padronização e aquisição de itens comuns de fardamento, tais como meias, sapatos, camisetas, medalhas, dentre outros.

Além disso, constatou-se, quando da pesquisa por meio do Sistema Tesouro Gerencial, que já existe uma concentração na aquisição de fardamento em cada Força, sendo que uma organização da Marinha e outra da Aeronáutica executam cerca de 96% do crédito disponibilizado, e no Exército uma unidade executa 86,45% da provisão orçamentária.



Entretanto, no cômputo geral, na Marinha e na Aeronáutica, catorze e dez unidades gestoras, respectivamente, executaram o recurso disponibilizado, enquanto no Exército, o crédito foi executado por duzentos e setenta organizações militares.

4.3 SERVIÇO DE HOSPEDAGEM

Em decorrência das atividades inerentes à profissão, o militar poderá ser requisitado para efetuar um deslocamento temporário ou ser transferido dentro do país. Nesses casos, as Forças Singulares dispõem de serviços de hospedagem, conhecidos normalmente por Hotéis de Trânsito, os quais recebem tantos militares em missão como famílias movimentadas.

Na Marinha, as informações sobre o serviço de hospedagem são disponibilizadas na página oficial da Força na internet, contendo dados de contato, público-alvo (oficiais e/ou praças), capacidade de hospedagem e procedimentos de reserva, incluindo a possibilidade de hospedagem de animais de estimação.

De igual modo, o Exército, por meio da Diretoria de Assistência ao Pessoal (DAP), disponibiliza a informação de seu serviço de hospedagem na página oficial da internet, bem como em seu aplicativo para celular. Estão disponíveis contatos de correio eletrônico, endereço e telefone para agendamento de reservas

Na Aeronáutica, o serviço de hospedagem, gerido pela Subdiretoria de Apoio Administrativo (SDAP), está disponibilizado apenas na rede interna da Força, sem informações sobre o assunto na página da internet. Entretanto, ressalte-se que a Força Aérea vem reformulando o seu modelo de hospedar, por meio do Projeto REPOUSAR, mediante o qual se padronizam as instalações, as facilidades e os serviços prestados. Atualmente, existem hotéis de trânsito padronizados em Brasília – DF e em Anápolis – GO.

Por fim, registre-se que nenhuma das Forças Singulares possui aplicativo de reservas de hospedagem e que o MD não atua neste tipo de serviço nem disponibiliza nenhuma informação sobre esta atividade em sua página oficial.

Sendo assim, observou-se que não existe nenhuma ação conjunta sob a coordenação do MD, que seja direcionada para as três atividades administrativas em estudo. A gestão dos processos e dos recursos são totalmente gerenciados por cada Força Singular, por meio de sistemas individuais que não interoperam, o que pode estar comprometendo a eficiência administrativa.



Após a apresentação desse breve panorama, serão listados os dados que descrevem a perspectivas retiradas do questionário eletrônico, respondido pelos oficiais intendentess das Forças Armadas.

5 PERSPECTIVAS DOS OFICIAIS INTENDENTES SOBRE A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CONJUNTA

As Forças Armadas contam atualmente com 3.167 oficiais intendentess, distribuídos da seguinte forma:

Tabela 2 - Quantitativos de Oficiais Intendentess das Forças Armadas

Força Singular	Oficiais Gerais	Oficiais Superiores	Oficiais Intermediários e Subalternos	Total
Marinha	7	465	515	987
Exército	10	501	702	1.213
Aeronáutica	9	431	527	967
Total	26	1.397	1.744	3.167

Fonte: Brasil (2024a, 2024b, 2024c).

Dentro desse universo, foi apresentado um questionário, no qual, após a aceitação do termo de consentimento livre e esclarecido, direcionado apenas para os oficiais intendentess, registraram-se a sua Força Singular e o seu círculo hierárquico, submetendo ainda três perguntas relacionadas especificamente com as perspectivas nas áreas delimitadas deste estudo (pagamento de pessoal militar, aquisição de itens comuns de fardamento e serviço de hospedagem).

Foram coletadas trezentas e sessenta e uma respostas válidas, cerca de 11,40% do universo pesquisado, sendo setenta e uma da Marinha, oitenta e seis do Exército e duzentos e quatro da Aeronáutica. Por círculo hierárquico, responderam ao questionário cinco oficiais gerais, duzentos e nove superiores, cento e quarenta e sete intermediários e subalternos.

As sentenças atinentes às atividades administrativas em estudo foram apresentadas sob a forma de identificação do nível de concordância, segundo a escala de Likert, variando do um ao cinco, do discordo totalmente ao concordo totalmente, transitando por indicações parciais de discordância (resposta dois) e de concordância (resposta quatro), e pela informação de indiferença (resposta três).

Para tabulação, foram utilizadas, como perspectiva favorável, as respostas emitidas do indiferente ao concordo totalmente, e como desfavorável as respostas dadas nos níveis de discordância. Além disso, considerando a amostra obtida diante do universo explorado, ou seja, 361 respostas para 3.167 possíveis, constata-se uma confiabilidade de 95% na pesquisa, com margem de erro de 5%⁵, considerada aceitável, haja vista que este trabalho não visa tratar de forma exaustiva o tema proposto.

Quanto ao pagamento de pessoal militar, foi apresentada a seguinte sentença aos respondentes:

Atualmente as Forças Armadas possuem sistemas próprios de pagamento de pessoal militar. Na sua percepção, é factível a concentração dessa atividade de pagamento de pessoal por agência, órgão ou setor administrativo conjunto no Ministério da Defesa, no intervalo compreendido entre 2030-2039.

Após a tabulação das respostas, constatou-se que 78% afirmaram ter uma perspectiva favorável para a atuação conjunta sobre este tema, conforme Figura a seguir.

Figura 1 – Perspectiva de atuação conjunta na área de pagamento de pessoal militar.



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado na tabulação dos dados do questionário aplicado (2024).

Relativamente à aquisição de itens comuns de fardamento, apresentou-se a seguinte afirmativa:

⁵ Conforme conceito introduzido por Neyman (1934), considera-se que a margem de erro é uma estimativa do intervalo de confiança.

Atualmente as Forças Armadas atuam de forma individualizada na aquisição de itens de fardamento. Entretanto, existem itens comuns de fardamento (meias pretas, meias brancas, sapatos, coturnos, camiseta branca, dentre outros) para militares das três Forças Singulares que poderiam ser adquiridos de forma concentrada com trabalho conjunto de oficiais intendentes.

Para esta área, 81% dos respondentes entendem ser viável adotar uma postura conjunta atinente à aquisição de itens de fardamento comuns às Forças Singulares, consoante a Figura 2.

Figura 2 – Perspectiva de atuação conjunta na aquisição de itens comuns de fardamento.



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado na tabulação dos dados do questionário aplicado (2024).

Para a perspectiva do serviço de hospedagem, submeteu-se a seguinte informação aos respondentes:

Atualmente as Forças Armadas atuam de forma individualizada na gestão de serviços de hospedagem. Na sua percepção, é factível a concentração da gestão dos serviços de hospedagem por agência, órgão ou setor administrativo conjunto no Ministério da Defesa, no intervalo compreendido entre 2030-2039.

Como último aspecto sob análise, registrou-se que 69% dos entrevistados afirmam ser possível uma atuação conjunta do MD para o suporte de hospedagem comum às três Forças, segundo se observa na Figura 3.

Figura 3 – Perspectiva de atuação conjunta no serviço de hospedagem.

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado na tabulação dos dados do questionário aplicado (2024).

Diante dos percentuais apresentados, conclui-se que existem perspectivas favoráveis, por parte dos entrevistados, para a formação de uma Intendência de Defesa, voltada para otimização do suporte administrativo, por meio de uma atuação conjunta e concentrada no MD, nas três áreas estudadas, sendo bastante recomendável a expansão do estudo para outras áreas bem como a ampliação do universo de entrevistados, porquanto se entende que este estudo realizou apenas uma sondagem que não exaure por completo o assunto.

Dessa forma, sugere-se que seja considerada a ampliação do *jointness*, além do status atual estabelecido para o preparo e o emprego conjunto das Forças Singulares pelo EMCFA, considerando a perspectiva favorável registrada dentre os oficiais intendentes acerca da viabilidade do conceito da mentalidade conjunta na esfera administrativa, também sob a coordenação do MD, que pode ser reflexo da conjuntura atual propícia, conforme debates já trazidos nesta pesquisa por Pessoa (2017); Hossmann (2018); Lemos Júnior, Silva e Santos (2023); Ambinder e Brustolin (2023) e Rebouças e Mendes (2023).

Tal conduta preditiva para ampliação da mentalidade conjunta para a esfera administrativa, tendo por base perspectivas favoráveis de entendimento coletivo, consolida os conceitos de governança antecipatória de Tönurist e Hanson (2020), assim como confirma os estudos de Arruda (2022), na medida em que pode viabilizar a organização de processos no momento atual, a fim de atingir cenários administrativos mais eficientes a curto e médio prazos.



Contando com a expertise dos operadores administrativos militares, que poderão ser os interlocutores para os futuros profissionais civis de carreira de Estado do MD, podem ser viabilizadas ações administrativas de racionalização de meios materiais, orçamentários e humanos, em prol da segurança, do desenvolvimento e da defesa nacionais.

No entanto, deve-se atentar ao futuro processo de transição da direção militar para uma civil, num cenário de execução concentrada, contando com os meios administrativos militares de forma conjunta no MD, visando principalmente à não interrupção das atividades administrativas hoje em andamento em cada Força Singular.

Iniciativas em andamento na Escola Superior de Defesa, por meio do aumento da convivência e do entendimento mútuo entre militares e civis, com cursos voltados para assessores de alto nível, são fundamentais. Contudo, as ações voltadas para a concretização do conceito de *jointness* também podem ser inseridas em todos os cursos de carreira dos oficiais intendentess, desde as Academias Militares, passando pelos cursos de aperfeiçoamento, até as Escolas de Comando e Estado-Maior, fomentando a mentalidade conjunta em todos os níveis de estudo, vindo indubitavelmente a corroborar com a prática da coordenação e da cooperação entre Forças Singulares e Agências Estatais e com a interoperabilidade também na esfera administrativa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho foi apresentar as perspectivas dos oficiais intendentess das Forças Armadas sobre a concentração de atividades comuns de suporte administrativo no Ministério da Defesa (MD).

Para tanto, descreveu-se, inicialmente, um sucinto panorama normativo e teórico sobre a concentração administrativa e as atividades conjuntas, mediante o qual se ratificou que, além de estruturas conjuntas internacionais, como a DLA (EUA), DE&S (Reino Unido), FMV (Suécia), ARMSCOR (África do Sul), ATLA (Japão), BAABW (Alemanha), CASG (Austrália), e DGA (França), diversos pesquisadores, como Nogueira (2015), Matheus (2021), Ferreira (2022), Mafissoni (2022) e Silva e Ceia (2023), apontam na direção da concentração de atividades afins, assim como outros debatem acerca da materialização da mentalidade conjunta (*jointness*), dentre os quais Pessoa (2017), Hossmann (2018), Lemos Júnior, Silva e Santos (2023), Ambinder e Brustolin (2023) e Rebouças e Mendes (2023), sendo tal mentalidade a impulsionadora para a racionalização de atividades comuns por meio de um



órgão central, tal qual vetor de expansão da interoperabilidade para a esfera administrativa, a Intendência de Defesa.

Ao analisar a estrutura do MD, constatou-se inexistir setor no órgão vocacionado para o desenvolvimento de atividades conjuntas administrativas. Em seguida, verificou-se também que inexistente pensamento conjunto ou inter-relacionamento entre as atividades de pagamento de pessoal militar, de aquisição de itens comuns de fardamento e de serviço de hospedagem entre as Forças Armadas, as quais atuam mediante legislação individualizada e por meio de sistemas próprios que não interagem.

Por meio de questionário aplicado à parcela dos oficiais intendentes, acerca das perspectivas de atuação conjunta para a década de 2030-2039, para fins de sondagem, relativamente às três áreas estudadas, constatou-se que dos respondentes 78%, 81% e 69%, respectivamente para cada área, entendem ser factível uma atuação conjunta administrativa sob a coordenação do MD. Tal nível de percepção pode vir a ser um indicador de que quantidade significativa dos entrevistados, efetivos operadores atuais das áreas sob estudo, pode já ter incorporado espontaneamente a mentalidade conjunta administrativa como sendo algo viável no âmbito das Forças Armadas.

Dessa forma, ratifica-se a contribuição deste trabalho para o trinômio Segurança, Desenvolvimento e Defesa, pela retomada da discussão acerca do conceito de *jointness* e de perspectivas de sua implantação também na área administrativa, viabilizando a racionalização de recursos materiais, orçamentários e humanos dentro do MD, decorrentes de ações destinadas, por exemplo, a uma possível unificação do sistema de pagamento de pessoal militar, a aquisição conjunta de itens comuns de fardamento ou a concentração do gerenciamento dos meios de hospedagem das Forças Singulares.

Por fim, destaque-se que, em face do tempo proposto para a pesquisa, houve uma limitação na quantidade de respondentes ao questionário, considerado neste trabalho como uma sondagem, lacuna esta que poderá ser suplantada na continuidade temporal por outros pesquisadores e trabalhos futuros na mesma linha, além de outras possibilidades de áreas administrativas comuns ainda passíveis de estudo, no escopo da atuação conjunta pelo MD, tais como o fornecimento de alimentação à tropa, a contratação de serviços terceirizados de conservação e limpeza, a reutilização de bens móveis permanentes, ou até mesmo os serviços de identificação de pessoal.



REFERÊNCIAS

ÁFRICA DO SUL. Armaments Corporation of South Africa. **ARMSCOR**. Pretória: ARMSCOR, 2024. Disponível em: <https://www.armscor.co.za/>. Acesso em: 2 out. 2024.

AGUIAR, Gizelle Andrade de. **Centralização de compras públicas de tecnologia da informação e comunicação: um estudo de caso no Estado de Goiás**. 2023. 100 f. Dissertação (Mestrado profissional em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/47803>. Acesso em: 31 maio 2024.

ALEMANHA. **Bundeswehr. Federal Office of Bundeswehr Equipment, Information Technology and In-Service Support**. Koblenz: BAABw, 2024. Disponível em: <https://www.bundeswehr.de/en/organization/equipment/organization/baabw>. Acesso em: 2 out. 2024.

AMBINDER, Carolina; BRUSTOLIN, Vitelio. Sistemas de Aquisição de Equipamentos de Defesa no Brasil e na Suécia: uma análise comparativa. **Rev. Esc. Guerra Nav.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 1-42, jan./abr. 2023. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/brustolin/files/ambinder_brustolin_defense_equipment_acquisition_systems_in_brazil_and_sweden_a_comparative-analysis.pdf. Acesso em: 18 set. 2024.

AUSTRÁLIA. Department of Defence. **Capability Acquisition and Sustainment Group**. Canberra: CASG, 2024. Disponível em: <https://www.defence.gov.au/CASG/AboutCASG/>. Acesso em: 2 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 4.307, de 18 de julho de 2002**. Regulamenta a Medida Provisória n.º 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, que dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nº 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/2002/D4307.htm. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.884, de 18 de janeiro de 2024**. Distribui o efetivo de Oficiais e Praças do Exército em tempo de paz para 2024. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11884.htm#anexo. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 11.885, de 18 de janeiro de 2024**. Distribui o efetivo de Oficiais da Aeronáutica em tempo de paz para 2024. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11885.htm#anexo. Acesso em: 18 set. 2024.



BRASIL. **Decreto n.º 11.886, de 18 de janeiro de 2024.** Distribui o efetivo de Oficiais da Marinha em tempo de paz para 2024. Brasília, DF: Presidência da República, 2024c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11886.htm#anexo. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 136, de 25 de agosto de 2010.** Altera a Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis no 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/MPV/2215-10.htm. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Portaria EMAER n.º 49/ISC, de 14 de dezembro de 2015.** Aprova o Manual de implantação de Grupamentos de Apoio. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 223, 18 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Portaria GABAER n.º 57/GC4, de 16 de março de 2021.** Aprova propostas de atualização do Regulamento de Uniformes para os Militares da Aeronáutica (RUMAER) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/sis/enoticias/imagens/pub/41637/i2131911364205165.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Portaria n.º 1.424, de 8 de outubro de 2015.** Aprova o Regulamento de Uniformes do Exército (RUE) (EB10-R-12.004), 3ª Edição, 2015, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001_estatuto_regulamentos_regimentos/02_regulamentos/port_n_1424_cmndo_eb_08out2015.html. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Marinha. **Regulamento de Uniformes da Marinha do Brasil.** Rio de Janeiro: Diretoria de Abastecimento da Marinha, 2024d. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dabm/rumb?title=All>. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa n.º 12, de 14 de fevereiro de 2019. Aprova os Regimentos Internos e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança de unidades integrantes da Estrutura Regimental do Ministério da Defesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 39, 25 fev. 2019.



BRICK, Eduardo Siqueira. A gestão estratégica da defesa em tempos de paz. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 5-20, nov. 2018. Disponível em: https://www.gov.br/esg/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/cadernos/edicoes-dos-anos-anteriores-1/arquivos/cee_especial2018.pdf#page=5. Acesso em: 17 set. 2024.

DAVIS, Charlie; SMITH, Kristian. E. The Psychology of Jointness. **Joint Force Quarterly**, Washington, DC, n. 98, p. 68-73, 2020. Disponível em: <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-98/jfq-98.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

DING, F. X.; LI, X. W; LIU, S. F. An innovative framework for sustainable and centralized material procurement management based on a full-domain set theory. **Advances in Production Engineering & Management**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 5-18, 2023. Disponível em: https://apem-journal.org/Archives/2023/APEM18-1_005-018.pdf. Acesso em: 31 maio 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Defense Logistics Agency. **About DLA**. Fort Belvoir: DLA, 2024. Disponível em: <https://www.dla.mil/About-DLA/>. Acesso em: 31 maio 2024.

FERREIRA, Andréa Saba. **Central de compras: eficácia e custo administrativo – um olhar econômico**. 2023. 76 f. Dissertação (Mestrado profissional em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/46682>. Acesso em: 31 maio 2024.

FRANÇA. Ministère des Armées. Direction générale de l'armement. **Présentation de la Direction générale de l'armement**. Paris: DGA, 2024. Disponível em: <https://www.defense.gouv.fr/dga/nous-connaître/presentation-direction-generale-larmement>. Acesso em: 2 out. 2024.

HOSSMANN, Guilherme Stagi. **Aprofundamento da integração das Forças Armadas mediante a unificação de suas estruturas administrativas**: aplicação da teoria de fusões e aquisições ao processo de integração das Forças Armadas. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/886>. Acesso em: 18 set. 2024.

JAPÃO. Acquisition, Technology & Logistics Agency. **About ATLA**: missions of ALA. Tóquio: ATLA, 2024. Disponível em: https://www.mod.go.jp/atla/en/soubichou_gaiyou.html. Acesso em: 2 out. 2024.

LAKSONO, Dave Akbarshah Fikarno *et al.* A Defense and Security Equipment Cooperation Policy Model for the Collective Production Policy as a Road Map for the Independence of the Indonesian Defense Industry. **Migration Letters**, [s. l.], v. 20, n. 6, p. 242-250, 2023. Disponível em: <https://migrationletters.com/index.php/ml/article/view/3476>. Acesso em: 31 maio 2024.



LEMOS JÚNIOR, Francisco das Chagas; SILVA, Peterson Ferreira da; SANTOS, Tamiris Pereira dos. Os Desafios da Mentalidade Conjunta e das Relações Interagências no Brasil: contribuições das operações Ágata. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 83, p. 86-108, 2023. Disponível em:

<https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1305>. Acesso em: 18 set. 2024.

MAFISSONI, Viviane. A centralização das compras em estatal de abrangência nacional. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9, 2022, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2022. Disponível em:

<https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/496>. Acesso em: 31 maio 2024.

MATHEUS, Wagner Soares. **Aquisições centralizadas no Ministério da Defesa**: o caso da operação COVID-19. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em:

<https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1455>. Acesso em: 31 maio 2024.

MUKHERJEE, Anit. Fighting separately: Jointness and civil-military relations in India.

Journal of Strategic Studies, [s. l.] v. 40, n. 1-2, p. 6-34, 2017. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402390.2016.1196357>. Acesso em: 18 set. 2024.

NEYMAN, Jerzy. On The Two Different Aspects of The Representative Method: The Method of Stratified Sampling and The Method of Purposive Selection. **Journal of the Royal Statistical Society**, [s. l.], v. 97, n. 4, p. 558-625, 1934. Disponível em:

<https://www.stat.cmu.edu/~brian/905-2008/papers/neyman-1934-jrss.pdf>. Acesso em: 26 set. 2024.

NIETO FERNÁNDEZ, María Isabel. ¿Hacia una Europa de la defensa? **Revista UNISCI**, [s. l.], n. 63, out. 2023. Disponível em: <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/57deabff-be7b-417e-ba14-57162e26e20a/content>. Acesso em: 31 maio 2024.

NOGUEIRA, Alexandre Santana. **Concentração Administrativa**: fator de melhoria da efetividade das Forças Armadas. Rio de Janeiro: ESG, 2015.

PESSOA, Tamiris Santos. **A formação de oficiais e as operações conjuntas**: comparações com o caso britânico e os desafios brasileiros de gestão em defesa. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

REBOUÇAS, Carlos Alberto; MENDES, Rafael Bevilaqua. **Uma agência de aquisições de defesa no Brasil**: experiências da África do Sul e da Suécia. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) - Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1922>. Acesso em: 17 set. 2024.

REINO UNIDO. Ministry of Defence. **Defense Equipment & Support**: equipping the UK Armed Forces with the edge to protect our nation. Bristol: DE&S, 2024. Disponível em: <https://des.mod.uk/home-2/>. Acesso em: 31 maio 2024.



SILVA, Eduardo Rodrigues da; CEIA, Vinicius Maia. **A implementação de compras centralizadas pelo Ministério da Defesa: uma proposta.** 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1866>. Acesso em: 31 maio 2024.

SUÉCIA. Swedish Defence Materiel Administration. **The Swedish defence materiel administration.** Estocolmo: FMV, 2024. Disponível em: <https://www.fmv.se/english/>. Acesso em: 20 out. 2024.

TÕNURIST, Piret; HANSON, Angela. **Anticipatory innovation governance: shaping the future through proactive policy making.** Paris: OECD Publishing, 2020. (OECD Working Papers on Public Governance, n. 44). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/cce14d80-en>. Acesso em: 31 maio 2024.

UNESCO. **Futures Literacy: An essential competency for the 21st century.** [S. l.]: UNESCO, 2024. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/futures-literacy/about>. Acesso em: 31 maio 2024.



A interoperabilidade entre as Forças Singulares Brasileiras: estudo de caso da Operação CORE (2021-2024)¹

Alexandre Grangeiro de Lima²

RESUMO

Este trabalho de pesquisa visa realizar um estudo de caso da série de exercícios *Combined Operations and Rotation Exercise* (CORE, sigla em inglês) para extrair ensinamentos a fim de incrementar a interoperabilidade entre as Forças Singulares (FS) brasileiras. Inicialmente, a interoperabilidade foi definida. Em seguida, foi analisada a evolução da interoperabilidade entre as Forças Singulares dos EUA. Posteriormente, estudou-se a interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras. Finalmente, foram estudados os exercícios combinados CORE, sua preparação e as principais lições aprendidas, inclusive com entrevistas com militares com experiência no tema. A partir desse estudo, observa-se que o exercício combinado objeto de estudo tem incrementado a interoperabilidade entre os exércitos participantes e, nesse sentido, pode servir de modelo para a melhoria da interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras, avaliada aquém do nível desejável. Assim, este artigo conclui apresentando algumas sugestões ao Ministério da Defesa (MD), sobretudo no que tange ao incremento de atividades conjuntas, com foco na *jointness*; à maior interação entre os integrantes das diferentes Forças Singulares (FS); e à padronização de materiais e procedimentos; além da sugestão de alteração da estrutura do MD, a fim de dar maior capacidade de ingerência do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA) sobre as Forças Singulares.

Palavras-chave: interoperabilidade; exercícios combinados; operações conjuntas.

The interoperability between Brazilian Singular Forces: a case study of Operation CORE

ABSTRACT

This research work aims to carry out a case study of the Combined Operations and Rotation Exercise (CORE) series of exercises to extract lessons in order to increase interoperability between the Brazilian Singular Forces (FS). Initially, interoperability was defined. Then, the evolution of the interoperability of the US Singular Forces was analyzed. Subsequently, the interoperability between the Brazilian Singular Forces was studied. Finally, the combined CORE exercises, their preparation and main lessons learned were studied, including interviews with military personnel with experience in the subject. From this study, it was observed that the studied combined exercise has increased interoperability between the participating armies and, in this sense, can serve as a model for improving interoperability between the Brazilian Singular Forces, which was evaluated below the desirable level in this research. Thus, this article concludes by presenting some suggestions to the Ministry of Defense (MD), especially regarding the increase in joint activities, with a focus on jointness; greater interaction between members of the different Singular Forces (FS); and the standardization of materials and procedures, in addition to the suggestion of changing the structure of the MD, in order to give

¹ Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, orientado pelo Prof. Cel R/1 EB Vladimir Schubert Neiva Ferreira.

² Coronel de Infantaria do Exército. Atualmente trabalha no COTER (Chefia do Preparo). Comandou o 52º BIS, unidade que participou da Operação CORE 2023. E-mail: alexandre.grangeiro@eb.mil.br.



the Chief of the Joint Staff of the Armed Forces (CEMCFA) greater capacity for interference over the Singular Forces.

Keywords: interoperability; combined exercises; joint operations.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de pesquisa possui como tema a interoperabilidade entre as Forças Singulares (FS) brasileiras: estudo de caso da Operação *Combined Operation and Rotation Exercise* (CORE) (2021-2024).

A interoperabilidade entre a Marinha do Brasil (MB), o Exército Brasileiro (EB) e a Força Aérea Brasileira (FAB) é fundamental para a defesa do país, uma vez que somente a integração de esforços de todas as Forças Singulares possibilitará a vitória da expressão militar do poder nacional. Essa condição de operar de forma conjunta, também conhecida como *jointness*³, passou a ser enfatizada no final do século XX, após a Revolução em Assuntos Militares (RAM⁴), a qual foi intensificada após os atentados de 11 de setembro de 2001 (Freire, 2020, p. 1).

Nesse sentido, segundo Freire (2020, p. 4), o cenário estratégico-militar pós-Guerra Fria se apresentou de maneira a “enfatizar a necessidade de as operações militares contemporâneas serem realizadas priorizando a interoperabilidade entre os diferentes ramos das Forças Singulares, tanto no que diz respeito à parte prática da ação quanto à parte tecnológica”.

Segundo a Política Nacional de Defesa (PND) (Brasil, 2020b), o foco no Objetivo Nacional de Defesa Nr 2 – assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento da destinação constitucional das FA – deve ser na interoperabilidade e na necessidade de contínuo aperfeiçoamento da doutrina de emprego das Forças (grifo nosso).

Não obstante, há a crença de que a interoperabilidade entre as FS brasileiras ainda é uma capacidade que está em fase inicial de implementação. Nesse sentido, “no Brasil, a

³ Teoria da ação conjunta das Forças Armadas. Trata-se de abordagem de processo racional de diluição das fronteiras que separam a corporação militar, que se constitui em burocracia caracterizada por peculiaridades decorrentes de suas atividades-fim no mar, na terra, no ar e, mais recentemente no espaço e na cibernética. Tais peculiaridades engendram singularidades próprias na organização das forças envolvendo aspectos não só institucionais e organizacionais, mas também culturais, doutrinários e mesmo de visões de mundo (Figueiredo; Cazumba; Melo, 2024, p. 249).

⁴ Conceito utilizado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América desde meados dos anos 90 ao início do século XXI, a fim de justificar a reformulação da doutrina, a reforma das estruturas organizacionais e o dispêndio de grandes quantias em novos sistemas de armas. Tal fenômeno tinha como objetivo o desenvolvimento de maneiras e condições para que fosse possível alcançar uma vantagem militar capaz de ser decisiva em um contexto de guerra, mudando principalmente a maneira de combate. No aspecto doutrinário, essa revolução considera a *jointness* como fundamental (Freire, 2020, p. 3).



interoperabilidade entre as Forças Singulares ainda necessita evoluir, pois está em estágio inicial” (Gazola e Kato, 2023, p. 11), uma vez que “o fato de cada Força Singular ter autonomia governamental e ministerial para estudar metodologias e implementar o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) em suas próprias instituições, bem como o próprio entendimento que cada uma tem sobre seus processos de transformação são exemplos disso” (Corrêa, 2020 *apud* Gazola; Kato, 2023, p. 11).

A série de exercícios CORE é resultado do Acordo Bilateral entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América em matéria de defesa nacional, firmado em 12 de abril de 2010 e promulgado por intermédio do Decreto Presidencial Nr 8609, de 18 de dezembro de 2015. Esse Decreto prevê, dentre outras atividades de cooperação, “a participação em treinamento e instrução militar combinados, exercícios militares conjuntos e intercâmbio de informações relacionados a esses temas” (Brasil, 2015, grifo nosso).

Entende-se que o desenvolvimento da operacionalidade do Exército Brasileiro por intermédio dos aprendizados colhidos pelas frações que participam da Operação CORE pode contribuir para o aperfeiçoamento da interoperabilidade entre a Marinha do Brasil, o Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira. Nesse sentido, este trabalho de pesquisa mostra-se relevante e importante para o aperfeiçoamento de temas relacionados à segurança, desenvolvimento e defesa do Brasil.

Diante do exposto, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: de que forma o aprendizado adquirido pelo Exército Brasileiro na Operação CORE pode contribuir para o desenvolvimento da interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras?

Para responder a esse problema, foi realizada pesquisa documental e bibliográfica, tendo como referências documentos oficiais e publicações tanto em língua portuguesa como em outros idiomas, sobretudo em inglês, uma vez que muitas fontes de consultas são de origem norte-americana.

Quanto à natureza da pesquisa, tratou-se de uma pesquisa aplicada, baseada em produções prévias que, após a análise de dados, permitiram que fossem apresentadas sugestões para o aperfeiçoamento da interoperabilidade entre as FS brasileiras.



Foi realizado, ainda, uma pesquisa⁵ destinada a integrantes do Ministério da Defesa (MD) que trabalham com exercícios e operações conjuntas, a fim de avaliar o nível de interoperabilidade entre a Marinha do Brasil, o Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira.

Por fim, dois militares com experiência no planejamento e na condução de mais de uma edição do Exercício CORE foram entrevistados, a fim de avaliar em que medida a execução desse exercício combinado tem incrementado a operacionalidade do Exército Brasileiro e sua interoperabilidade com o Exército dos EUA.

Quanto à abordagem do problema, foi uma pesquisa qualitativa, tendo em vista o tratamento da qualidade dos dados coletados das fontes de consulta. No que tange à pesquisa elaborada, tratou-se de uma pesquisa qualitativa-quantitativa, uma vez, além da avaliação numérica, houve a apresentação de óbices e sugestões relacionadas ao tema. Sobre a entrevista, tratou-se de pesquisa qualitativa, em razão da natureza das perguntas e das respostas.

Quanto aos objetivos, tratou-se de uma pesquisa exploratória de documentos e de publicações de especialistas no tema a fim de identificar o nível de interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras; avaliar a evolução da interoperabilidade entre o Exército Brasileiro e o Exército dos Estados Unidos da América, decorrente da série de exercícios CORE (2021-2024); e extrair lições aprendidas desses exercícios em prol da interoperabilidade entre as FS brasileiras. Quanto aos procedimentos técnicos, foi um estudo de caso da Operação CORE.

2 INTEROPERABILIDADE

2.1 CONCEITOS

Segundo o Manual do Exército dos EUA 3-0 *Joint Operations*, interoperabilidade é “a capacidade de agir juntos de forma coerente, eficaz e eficiente para alcançar objetivos táticos, operacionais e estratégicos” (United States, 2022a, grifo nosso, tradução nossa).

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) amplia esse conceito, definindo interoperabilidade como

A capacidade dos Aliados de agirem juntos de forma coerente, eficaz e eficiente para alcançar objetivos táticos, operacionais e estratégicos. Especificamente, a interoperabilidade permite que forças, unidades e/ou sistemas operem juntos, permitindo que eles se comuniquem e compartilhem

⁵ Apêndice A deste Trabalho de Conclusão de Curso.



doutrinas e procedimentos comuns, juntamente com a infraestrutura e as bases uns dos outros. A interoperabilidade reduz a duplicação, permite o agrupamento de recursos e produz sinergias entre todos os Aliados e, sempre que possível, com os países parceiros” (*North Atlantic Treaty Organization*, 2023, tradução nossa e grifos nossos).

Essa mesma organização assevera que a interoperabilidade “apoia a implementação de iniciativas através de múltiplas dimensões: técnica (incluindo hardware, equipamentos, armamentos e sistemas), procedimental (incluindo doutrina), humana (incluindo terminologia e treinamento) e informação” (*North Atlantic Treaty Organization*, 2023, tradução nossa e grifos nossos).

Segundo o manual *Commander and Staff Guide to Multinational Interoperability* (United States, 2021),

A dimensão humana da interoperabilidade do comando da missão aborda atividades de base humana (por exemplo, empreendimentos, comportamentos, ações e atividades) que desenvolvem e/ou apoiam o entendimento compartilhado e a confiança mútua com os parceiros de ação unificada, o que é fundamental para desenvolver o propósito, a unidade de esforço e a redução do atrito (tradução nossa e grifos nossos).

A dimensão procedimental, por sua vez, “aborda processos e procedimentos que apoiam e organizam atividades entre os parceiros de ação unificada para minimizar a confusão, mal-entendidos e hesitação. É construído sobre confiança, propósito e unidade de esforço” (United States, 2021, tradução nossa e grifos nossos).

Já a dimensão técnica da interoperabilidade do comando da missão

Aborda o estabelecimento, operação e manutenção do hardware, serviços e aplicativos da rede de comando e controle que suportam a troca de dados e informações entre parceiros de ação unificada usando sistemas de informações de comunicação para permitir uma maior compreensão situacional compartilhada entre os comandantes dos parceiros (*United States*, 2021, tradução nossa).

Esse mesmo manual (*United States*, 2021) assevera que há diferentes níveis de interoperabilidade, que são nível 0: não interoperável; nível 1: desconflitado; nível 2: compatível; e nível 3: integrado (tradução nossa).

No nível 0, “o parceiro não é interoperável com o Exército, a interface de comando e controle com o Exército está apenas no próximo nível superior e as formações devem operar independentemente” (*United States*, 2021, tradução nossa).

No nível 1 de interoperabilidade,

O Exército dos EUA pode coexistir com os principais aliados e parceiros multinacionais, mas as forças não podem interagir juntas. Este nível requer



alinhamento de capacidades e procedimentos para estabelecer normas operacionais, permitindo que os parceiros multinacionais complementem os EUA. Um exemplo de interoperabilidade desconfitado seria um parceiro de ação integrada operando de forma independente dentro do espaço de batalha de uma formação do Exército (*United States*, 2021, tradução nossa).

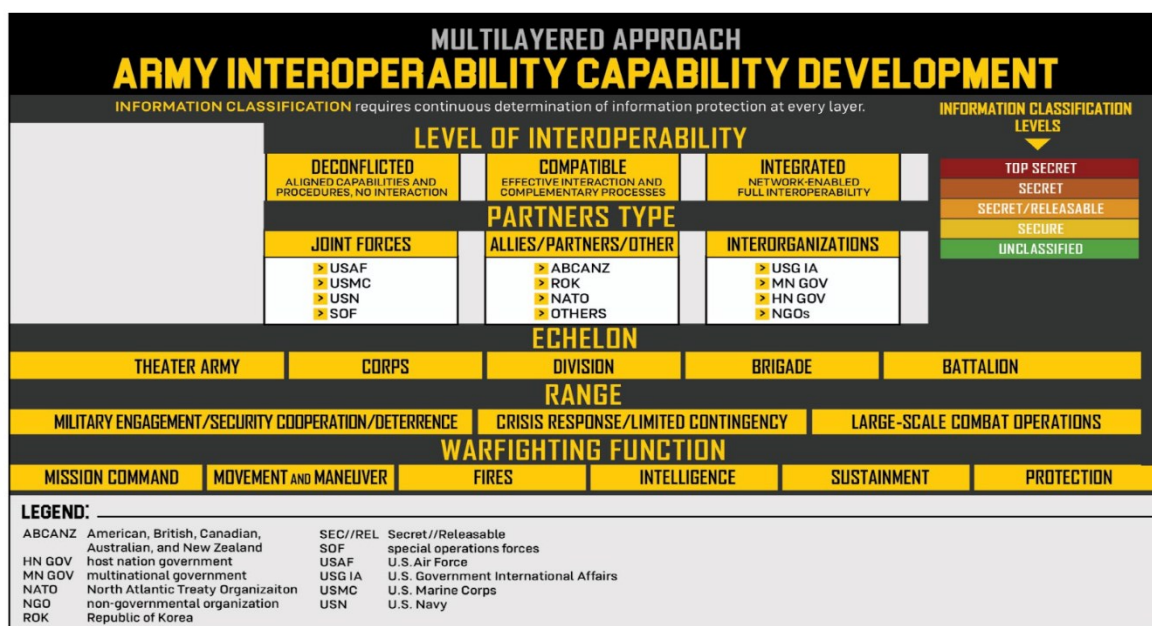
No nível 2 de interoperabilidade,

O Exército pode interagir com os principais aliados e parceiros na mesma área geográfica em busca de um objetivo comum. Os parceiros multinacionais têm processos e procedimentos semelhantes ou complementares e são capazes de operar efetivamente com os EUA. Por exemplo, um parceiro nível 2 de interoperabilidade poderia compartilhar um limite com uma formação do Exército dos EUA (*United States*, 2021, tradução nossa).

Já no nível 3 de interoperabilidade,

O Exército pode se integrar aos principais aliados e parceiros na chegada ao teatro. A interoperabilidade é habilitada para a rede para fornecer total interoperabilidade. Parceiros multinacionais podem rotineiramente estabelecer redes e operar efetivamente ao lado ou como parte dos EUA (*United States*, 2021, tradução nossa).

Figura 1 - Fatores de interoperabilidade



Fonte: *United States* (2021, p. 9).

A observação da figura acima permite inferir que os níveis de interoperabilidade citados devem ser buscados em diferentes escalões, desde o nível tático até o nível político; em diferentes fases da crise/conflito; e em diferentes funções de combate.

No que tange à busca pela interoperabilidade, segundo a OTAN (*North Atlantic Treaty Organization*, 2023), “soluções interoperáveis só podem ser alcançadas através do emprego



efetivo de padronização, treinamento, exercícios, lições aprendidas, demonstrações, testes e certificações (*trials*)” (tradução nossa).

Nesse sentido, são várias as iniciativas daquela organização através de décadas de planejamento, treinamento e exercícios conjuntos. Mais recentemente, os membros da Aliança colocaram em prática sua interoperabilidade e a desenvolveram ainda mais durante operações e missões conjuntas nos Bálcãs, Mediterrâneo, Afeganistão, Líbia e em outros lugares. (*North Atlantic Treaty Organization*, 2023, tradução nossa).

Segundo Pernin *et al.* (2020, p. 10), os benefícios da interoperabilidade entre os EUA e seus aliados e parceiros são, dentre outras,

Habilitar o acesso a locais e populações; aproveitar as capacidades dos parceiros; preencher lacunas de capacidade na estrutura de força; aumentar a legitimidade das operações; aumentar a segurança operacional (diminuição do fratricídio e danos colaterais); dissuadir adversários; tranquilizar os parceiros; reduzir os custos de operações; ajudar nos esforços para manter a prontidão para operações futuras, atendendo às demandas atuais; moldar compras de parceiros; compartilhar encargos para operações; e apoiar missões lideradas por parceiros (tradução nossa).

Esses mesmos autores elencam ainda os seguintes benefícios da interoperabilidade: “pode moldar o ambiente estratégico, aumentar as capacidades multinacionais e reduzir as demandas por recursos” (Pernin *et al.*, 2020, p. 12-14, tradução nossa).

Sobre o segundo benefício, os pesquisadores chegaram à conclusão de que “operar direta e efetivamente com parceiros, em vez de simplesmente desconflitar operações com parceiros, pode reduzir os riscos de segurança operacional, como fratricídio e danos colaterais” (Pernin *et al.*, 2020, p. 14, tradução nossa).

Sobre o último benefício, é notório que “os programas de aquisição conjunta podem distribuir despesas de pesquisa e desenvolvimento. Os parceiros podem compartilhar serviços de suporte - aproveitando a escala e reduzindo a duplicação desnecessária” (Pernin *et al.*, 2020, p. 14, tradução nossa).

Ademais, esse documento assevera que

Os investimentos em interoperabilidade devem se concentrar em mecanismos para permitir a integração, como a introdução de treinamento conjunto; melhorar as capacidades conjuntas de comando, controle, comunicações, computadores e inteligência; tornar o material interoperável; compreensão; e, quando apropriado, padronizar procedimentos (Pernin *et al.*, 2020, p. 16 tradução nossa).

Considerando a interoperabilidade na função de combate fogos,



Uma capacidade robusta de pedir apoio de fogo conjunto é necessária para a maioria dos cenários de combate de guerra de ponta, e a capacidade de integrar fogo com parceiros multinacionais pode aumentar a densidade e a robustez das redes de apoio de fogo entre parceiros. Assim, os Estados Unidos gastam um esforço considerável na construção de redes de apoio de fogo integradas com parceiros de alto nível na Europa e no Pacífico para combater e deter adversários regionais (Pernin *et al.*, 2020, p. 30, tradução nossa).

Ao abordar os riscos para a efetividade da interoperabilidade entre parceiros internacionais, Pernin (*et al.*, 2020, p. 39) destaca as restrições operacionais devido à necessidade de doutrinas, processos e materiais compatíveis, bem como as restrições operacionais devido à pouca agilidade nos processos de comando e controle.

2.2 INTEROPERABILIDADE ENTRE AS FORÇAS SINGULARES DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Nos Estados Unidos da América, a interoperabilidade entre suas Forças Singulares obteve expressivo desenvolvimento com a reforma “*Goldwater-Nichols*”⁶, promulgada em 04 de outubro de 1986. Tal reforma “caracterizou-se por uma profunda alteração no mais alto nível de tomada de decisão estratégica de assuntos relacionados à Defesa Nacional e, hoje, passados mais de 30 anos de sua institucionalização, ainda se mostra relevante” (Pires, 2018, p. 11).

Essa alteração na legislação estadunidense ocorreu após uma série de fracassos operacionais observados sobretudo na segunda metade do Século XX. Apesar de o Departamento de Defesa ter sido criado logo após o fim da 2ª Guerra Mundial, em 1947, com o nome de *National Military Establishment*, houve pouco avanço na interoperabilidade entre as FS americanas, uma vez que o poder do Secretário de Defesa era limitado face ao poder dos Chefes de Estados Maiores das 3 Forças Singulares – o equivalente aos comandantes de Forças Singulares no Brasil (Pires, 2018, p. 17).

Com a promulgação do *Defense Reorganization Act*, em 1958, a autoridade do Secretário de Defesa foi ampliada. Mesmo assim, sempre houve resistência das Forças Singulares a essa concentração de poder (Pires, 2018, p. 19).

⁶ A Lei de Reorganização do Departamento de Defesa Goldwater-Nichols, de 4 de outubro de 1986 fez as mudanças mais abrangentes no Departamento de Defesa dos Estados Unidos desde que o departamento foi estabelecido na Lei de Segurança Nacional de 1947, reestruturando a estrutura de comando das Forças Armadas dos EUA. Aumentou os poderes do presidente do Estado-Maior Conjunto e implementou algumas mudanças, dentre as quais, simplificou a cadeia de comando militar, que agora vai do presidente através do secretário de defesa diretamente para os comandantes de combate, ignorando os chefes de serviço, que foram designados para um papel consultivo para o presidente e o secretário de defesa, e receberam a responsabilidade de treinar e equipar o pessoal para os comandos de combate unificados.



Nesse contexto, as falhas de interoperabilidade entre as Forças Singulares dos EUA foram observadas na Guerra da Coreia (1950-1953), na Guerra do Vietnã (1955-1975), nos episódios da tentativa de ocupação da Baía dos Porcos, em Cuba (1961) e no resgate de 53 cidadãos norte-americanos mantidos como reféns na Embaixada dos EUA em Teerã (1980) (Pires, 2018, p. 18-19).

Especificamente sobre a Guerra do Vietnã, o Brigadeiro *David C. Jones* definiu o conflito como “talvez o nosso pior exemplo de objetivos confusos e responsabilidades não definidas, tanto em Washington quanto no campo de batalha [...] cada força considerava o Vietnã como sua própria guerra e buscava assumir uma grande tarefa para si” (Locker, 2002 *apud* Pires, 2018, p. 20).

Após observar as deficiências na interoperabilidade entre as Forças Singulares norte-americanas, no início de 1982, o Brigadeiro *David C. Jones* apresentou uma proposta de reforma por meio de um artigo intitulado “Porque a Junta de Chefes de Estado-Maior precisa mudar” (Jones, 1982 *apud* Pires, 2018, p. 21), com as seguintes propostas:

Aumento do poder do Chefe da Junta, tornando-o o principal assessor militar do Presidente em assuntos relacionados à Defesa; limitação do envolvimento dos militares das Forças Singulares nos assuntos da Junta, aumentando consequentemente sua independência; incremento no treinamento para o serviço no Estado-Maior Conjunto; e valorização dos cargos em Estados-Maiores Conjuntos, o que elevaria o nível do pessoal a serviço nesses entes (Chiarelli, 1993 *apud* Pires, 2018, p. 21).

Após publicar um artigo com semelhante teor no *The New York Times*, em novembro de 1982, o mesmo brigadeiro conseguiu angariar apoio de parlamentares norte-americanos. Assim, o Senador *Barry M. Goldwater* (Partido Republicano, estado do Arizona) e o Deputado *William F. Nichols* (Partido Democrata, estado do Alabama) deram seguimento à reforma que alterou o mais alto nível da estrutura do Departamento de Defesa, apesar da resistência do próprio Departamento e, ainda do Presidente *Ronald Reagan* (Pires, 2018, p. 22).

Na reforma “*Goldwater-Nichols*”

Os elementos de relevo que sofreram importantes mudanças foram a Junta de Chefes de Estado-Maior (JCS – sigla em inglês) e os Comandos Combatentes Unificados (CoCom – sigla em inglês). Fundamentais também foram a formalização do processo de qualificação profissional para assunção de cargos em comandos conjuntos, que envolveu as Escolas de Altos Estudos das Forças Armadas, assim como a valorização dos militares que desempenham funções nas organizações militares de caráter conjunto (Pires, 2018, p. 27).

Como consequência da reforma, houve o incremento da interoperabilidade entre as Forças Singulares estadunidenses. Além disso, “outras pendências, como, por exemplo, a



racionalização das aquisições das Forças Singulares e a padronização do processo de planejamento, puderam ser analisadas e otimizadas” (Pires, 2018, p. 33).

Na opinião de Pires (2018, p. 43-44), a reforma “*Goldwater-Nichols*” pode trazer ensinamentos valiosos para as Forças Singulares brasileiras, em termos de interoperabilidade, nas áreas de educação profissional militar, com maior intercâmbio entre alunos das escolas militares, desde a formação; e de criação de organizações militares conjuntas, a fim de aumentar mútua confiança, delegada autoridade e fundamental respeito.

2.3 INTEROPERABILIDADE ENTRE AS FORÇAS SINGULARES BRASILEIRAS

O emprego da expressão militar do poder nacional pressupõe o uso das Forças Singulares de forma conjunta. Nesse sentido,

A expressão militar do poder nacional tem como premissa de que os conflitos contemporâneos não admitem o emprego isolado de uma única força singular em campanhas militares, seja em situação de Guerra ou de não Guerra. Dessa forma, torna-se essencial a combinação dos fins e meios (componentes da Estratégia), em harmonia e convergência de esforços, para que seja obtido o máximo rendimento das forças disponíveis. As situações estratégicas, em sua concepção, terão sempre como referência as Hipóteses de Emprego (HE) para a Defesa Nacional (Walker, 2024, p. 73).

Interoperabilidade é tema primordial para a área de defesa. Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa (END) (Brasil, 2020b) define esse conceito como

Capacidade das forças militares nacionais ou aliadas operarem em conjunto, efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática, de combate ou logística, em adestramento ou instrução, sendo, ainda, a capacidade dos sistemas, unidades ou forças intercambiarem serviços ou informações ou aceitá-los de outros sistemas, unidades ou forças e, também, de empregar esses serviços ou informações, sem o comprometimento de suas funcionalidades.

Esse mesmo documento (END) (Brasil, 2020b) enfatiza, ainda, que a interoperabilidade entre as FS deve ser buscada tanto quanto à aquisição de equipamentos, ao aperfeiçoamento na atuação conjunta, combinada e interagências entre as FS, às tecnologias de comunicações entre as unidades das FS e às operações em rede.

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (Brasil, 2020a, p. 44) estabelece que o “EMCFA exerce papel fundamental na execução da Estratégia Nacional de Defesa, pois é o responsável por coordenar programas de interoperabilidade com a finalidade de otimizar os meios militares na Defesa do país”.



Além disso, esse documento prevê que a Chefia de Logística (CHELOG) do MD “tem como competência promover o processo de integração e a interoperabilidade logística entre as três Forças Singulares, coordenando o planejamento, a execução e o acompanhamento de programas e projetos voltados à integração logística, à mobilização militar e nacional, às operações conjuntas, ao Plano de Articulação e de Equipamento de Defesa (PAED)” (Brasil, 2020a, p. 45).

Na opinião de Batista Junior (2008 *apud* Pires, 2018, p. 11), em termos de estrutura organizacional, a Lei Complementar Nr 97, de 09 de junho de 1999, é considerada o maior avanço na direção da interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras. De fato, desde a criação do Ministério da Defesa, observa-se um esforço no sentido de maior integração entre as Forças.

Nesse sentido, sobre interoperabilidade material, o Manual para o planejamento da mobilização militar (MPMM) (MD41-M-03) (Brasil, 2021, p. 17), estabelece que “a interoperabilidade logística entre as Forças Singulares, sempre que possível, deverá ser priorizada”.

No que diz respeito à interoperabilidade no comando e controle, o Programa Estratégico de Comando e Controle de Defesa, previsto no Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED) 2020-2031, “tem por objetivo promover a interoperabilidade” (Brasil, 2022, p. 31).

Em seu trabalho de pesquisa, Marques (2023) analisou de que forma o aspecto educacional influencia na preparação para atuação conjunta das Forças Singulares brasileiras. Após estudar o papel desempenhado pelas Escolas subordinadas ao EMCFA (ESG e ESD) e as Escolas de Altos Estudos das três forças singulares (EGN, ECEME e ECEMAR), ele concluiu que, no Brasil, somente 40% de suas escolas militares possuem características para serem consideradas conjuntas, o que contrasta com a realidade de países como Estados Unidos da América (65%), Canadá (66%), Reino Unido (100%) e Austrália (100%) (Marques, 2023, p. 31-32). Nesse sentido, observa-se que a carência de estabelecimentos de ensino tipicamente conjuntos pode ser um óbice para o desenvolvimento da interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras.

Nesse contexto, segundo Oliveira (2019, p. 8), a cultura organizacional das Forças Singulares brasileiras, “apesar de apresentar similaridades, possui também diferenças que influenciam a interação e a integração das Forças, e podem dificultar a capacidade de interoperabilidade nas operações militares”. O autor assevera, ainda, que “problemas de cunho



organizacional, tal qual a dificuldade de coordenação, baixo grau de alinhamento entre os comandos das Forças Singulares, ainda são bastantes presentes e cruciais quando considerado o contexto de ação conjunta” (Oliveira, 2019, p. 9). A interação entre as três Forças ocorre somente em olimpíadas, tais como a NAVAMAER, durante a graduação dos oficiais; e no exercício conjunto realizado ao final dos cursos de altos estudos, denominado AZUVER (Oliveira, 2019, p. 9-10).

Segundo Santos (2018 *apud* Oliveira, 2019, p. 10),

As Forças Armadas desenvolvem seu adestramento de forma predominantemente separada, causando um reforço nas identidades singulares pela absorção de experiências vivenciadas, o que influencia na forma de resolver problemas de integração.

Ao final de sua pesquisa, Oliveira (2019, p. 14) afirma que, após comparar o sistema de ensino militar brasileiro com o de outros países, tais como EUA e Alemanha,

para a elevação do nível de interoperabilidade de maneira profunda, as ações implementadas por diversos países passaram por um processo de integração no sistema educacional, capaz de influenciar a estrutura organizacional das Forças e proporcionar a aplicação de uma doutrina militar conjunta.

Apesar das dificuldades elencadas, observa-se que a interoperabilidade entre as FS brasileiras tem sido buscada pelo MD, inclusive com a realização de exercícios conjuntos em funções de combate específicas ou especialidades, tais como Operações Especiais, pouso de helicópteros em embarcações da Marinha do Brasil, salto livre operacional, coordenação de fogos no Teatro de Operações, entre outros.

Nesse contexto, os exercícios conjuntos que são realizados rotineiramente no Brasil são a Operação POSEIDON (Oliveira, 2023), que realiza o adestramento de tripulações de aeronaves para pouso em navios da Marinha do Brasil; a Operação FORMOSA (Brasil, 2024d), na qual é simulado um desembarque anfíbio, com apoio da Força Aérea Brasileira e com uma substituição/ultrapassagem de tropa do exército; a Operação CRUZEX (Brasil, 2024c), exercício da Força Aérea Brasileira com participação das demais Forças; a Operação PERSEU (Brasil, 2024a), exercício coordenado pelo Exército Brasileiro com a participação das demais Forças.

Não obstante o esforço empreendido pelo Ministério da Defesa na direção da interoperabilidade entre as FS brasileiras, observa-se que há oportunidades para aperfeiçoamento nesse quesito, como pode-se extrair do resultado da pesquisa realizada com



quinze integrantes do MD, oficiais superiores de carreira com experiência em planejamentos de exercícios ou de operações conjuntas, conforme descrito no Quadro 1.

Quadro 1 – Níveis de interoperabilidade segundo integrantes do MD

Funções de Combate	Nível de Interoperabilidade	Observação
Comando e Controle	1,6	Desconflitado
Inteligência	1,9	Compatível
Movimento e Manobra	1,9	Compatível
Fogos	1,5	Desconflitado
Proteção	1,4	Desconflitado
Logística	1,2	Desconflitado
Operações Especiais	2,1	Compatível

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na média dos níveis de interoperabilidade da pesquisa (2024).

Com base nesses resultados, pode-se inferir que nenhuma função de combate avaliada está no nível 0 (não interoperável) ou no nível 3 (integrada), e que as funções de combate fogos, proteção e logística são as que estão no nível mais baixo de interoperabilidade, o que pode representar eventual risco caso as Forças Singulares sejam empregadas de forma conjunta, sobretudo em situação de guerra. Nesse contexto, é notória a necessidade de aperfeiçoar a interoperabilidade entre as FS brasileiras, sobretudo nessas 3 funções de combate.

Bons exemplos a serem seguidos são as funções de combate operações especiais, inteligência e movimento e manobra, cuja interoperabilidade está no melhor nível avaliado (compatível). Acredita-se que o maior número de atividades conjuntas, com foco nessas funções de combate, deve ter garantido essa vantagem perante as demais.

Na mesma pesquisa, foi dada a oportunidade para que os respondentes indicassem óbices para o incremento da interoperabilidade entre as FS brasileiras. Dessa forma, destacam-se as respostas constantes do Quadro 2.

Quadro 2 - Óbices observados para o incremento da interoperabilidade entre as FS brasileiras

A formação singular, aliada à antiguidade entre as FS; e a evidência de uma Força Singular (FS) com o efetivo que se sobrepõe às demais.
A estrutura Defesa, Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA) e Comando de Forças não ser hierarquizada.



Falta de padronização do material, inclusive de Comunicações.
Cultura organizacional distinta entre as FS.
Baixa disponibilidade de Material de Emprego Militar (MEM) e Sistemas de Emprego Militar (SEM) conjuntos, baixa interoperabilidade dos projetos estratégicos das Forças.
Nível político estratégico precariamente definido e Comandos Conjuntos <i>Ah Hoc</i> somente.
Falta de formação conjunta e reduzida experiência conjunta.
Dissociação dos parâmetros Logísticos e Operacionais.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas respostas da pesquisa (2024).

Ademais, foi solicitado na pesquisa aos respondentes que fossem apresentadas sugestões para o aperfeiçoamento da interoperabilidade entre as FS brasileiras. As principais respostas constam do Quadro 3.

Quadro 3 – Sugestões para aperfeiçoamento da interoperabilidade

Formação conjunta, desde a preparação para as Academias (EsPCEEx, EPCAR e Colégio Naval). Cada academia “conjunta” formando para os ambientes marítimo, terrestre e aéreo.
Padronização de equipamentos: armamento, rádio, algumas viaturas, etc.
Aumentar o número de atividades conjuntas (exercícios, simpósios, etc).
Investimento em base tecnológica comum; e realizar exercícios mais focados na interoperabilidade.
Planejamento estratégico adequado e por meio de indicadores (incluindo responsabilidades), perseguindo o atingimento de Objetivos Estratégicos exequíveis.
Criação de comandos conjuntos permanentemente ativados, a exemplo do Comando Aéreo Espacial (COMAE) e Comando de Defesa Cibernética (COMDCIBER).
Um MD que subordine as FS e tenha um objetivo conjunto, de defesa conjunta do país.
Centralizar a atividade de Ciência e Tecnologia na área de Defesa no MD.
Aperfeiçoamento dos conceitos operacionais, com a inclusão de sugestões das demais FS quando uma determinada Força estiver planejando, a fim de evitar dúvidas/erros de interpretação.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas respostas da pesquisa (2024).



Na opinião do entrevistado 1⁷, as sugestões para o aperfeiçoamento da interoperabilidade entre as FS brasileiras são:

uma mudança no escopo dos exercícios (Exc) conjuntos. Os Exc atuais são muito baseados em técnicas, táticas e procedimentos, não alcançando um planejamento e interoperabilidade de alto nível, a qual será exigida em caso de conflito de grande escala. Sugere-se a execução de 1 (um) exercício de grande vulto, anual ou bianual, que envolva grande quantidade de meios, de escalões mais alto. Neste caso, a padronização do planejamento dos Exercícios Conjuntos, baseadas no *Joint Event Life Cycle* (JELC- sigla em inglês) (Ciclo de Vida do Evento Conjunto) (Figura 4), no nível MD, seria muito interessante para um melhor aproveitamento. A criação e uso de um Centro Conjunto de Treinamento de Combate, semelhante ao *Joint Readiness Training Center* (JRTC – Sigla em inglês), para execução desta atividade também seria de grande valia.

O entrevistado 2⁸ (2024b), por sua vez, sugere “maior número de exercícios e treinamentos conduzidos com metodologia do Ministério da Defesa”.

3 EXERCÍCIO CORE (*COMBINED OPERATION AND ROTATION EXERCISE*)

O Exercício combinado Brasil-Estados Unidos da América (*Combined Operation and Rotation Exercise* (CORE)) é resultado de um programa de cooperação assinado entre ambos os países, que estipula exercícios bilaterais anuais até o ano de 2028. Por meio desses exercícios as tropas dos dois países ampliam a interoperabilidade entre si e desenvolvem suas doutrinas militares terrestres (Mota, 2022).

Sobre o desenvolvimento da interoperabilidade, segundo o entrevistado 2,

Dentro do plano Plurianual do Exercício CORE, existem itens a serem alcançados de interoperabilidade. Esses itens são buscados dentro de cada edição do Exercício. Ao término de cada CORE, são verificados os índices de interoperabilidade e estes são intensificados na próxima edição.

A série de exercícios CORE teve início em 2021, após o avanço de negociações que iniciaram em 2017. Segundo Mota (2022), “dentre os seus principais objetivos, podemos destacar o intercâmbio de experiências com o Exército norte-americano, especialmente no que tange aos métodos de treinamento, à organização e ao emprego de tropa, e o estabelecimento de futuras parcerias para capacitação”. Nesse sentido, até o presente momento, já foram realizadas quatro edições desse exercício de rotação, e ainda há a previsão de mais quatro a serem realizadas, conforme Quadro 4.

⁷ Apêndice B deste Trabalho de Conclusão de Curso

⁸ Apêndice C deste Trabalho de Conclusão de Curso



Quadro 4 – Edições da Operação CORE

Edição do exercício	Local	Tropa brasileira	Tropa norte-americana
2021 - Brasil	Lorena-SP e Resende-RJ	12ª Brigada de Infantaria Leve	<i>101st Airborne Division (Bulldog Battalion)</i>
2022 - EUA	JRTC Estado da Luisiana	5º Batalhão de Infantaria Leve	<i>101st Airborne Division (3rd Brigade/ 2nd/506 Battalion)</i>
2023 - Brasil	Belém-PA, Macapá-AP, Ferreira Gomes-AP e Oiapoque-AP	23ª Brigada de Infantaria de Selva 3ª Companhia de Forças Especiais	<i>101st Airborne Division/1st Battalion, 26th Infantry Regiment, 2nd Brigade Combat Team</i>
2024 - EUA	JRTC Estado da Luisiana	52º Batalhão de Infantaria de Selva 1º Batalhão de Operações Psicológicas 6º Batalhão de Inteligência Militar	<i>101st Airborne Division/1st Battalion, 26th Infantry Regiment</i>
2025 – Brasil (previsão)	Petrolina - PE	7ª Divisão de Exército 10ª Brigada de Infantaria Motorizada	A ser definida
2026 -EUA (previsão)	JRTC - Estado da Luisiana	71º Batalhão de Infantaria Motorizada	A ser definida
2027 – Brasil (Previsão)	A ser definido	A ser definida	A ser definida
2028 – EUA (previsão)	JRTC Estado da Luisiana	A ser definida	A ser definida

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do Exército Brasileiro (2024).

Durante a Operação CORE 21, exercício ocorrido em novembro de 2021, na região Sudeste do Brasil, foram observados os níveis de interoperabilidade entre esses dois exércitos, conforme o Quadro 5 e a Figura 2.



Quadro 5 - Níveis de Interoperabilidade observados entre o Exército Brasileiro e o Exército dos EUA no Exercício CORE 21

Função de Combate	Nível de Interoperabilidade
Comando em controle	nível 1 – desconflitado
Movimento e manobra	nível 2 – compatível
Fogos	nível 0 – não interoperável
Logística	nível 1- desconflitado
Proteção	nível 1 – desconflitado
Inteligência	nível 1 – desconflitado

Fonte: United States (2022b).

Figura 2 - Tabela com os índices de interoperabilidade observados no Exercício CORE 21, junto à 12ª Bda Inf L (Amv)

Interoperability Assessment				Assessment Worksheet (Southern Vanguard 2022)	
Interoperability Assessment	Cumulative Assessment	Cumulative 'Go'	Observations Performed	Task Number	Task Name
Command & Control (LV1 Interoperability- Deconflicted)					
LV2			32	1	Conduct Liasion Coordination
LV2			17	2	Conduct the Operations Process for Command and Control (C2)
LV1			17	3	Integration of Partner Nation Common Operational Picture and communications platform with USARFOR Common Operational Picture
Movement & Maneuver (LV2 Interoperability- Compatible)					
LV2			32	1	Conduct Liasion Coordination
LV2			17	3	Integration of Partner Nation Common Operational Picture with USARFOR Common Operational Picture
Fires (LV0 Not Interoperable)					
LV1			12	1	Conduct Liasion Coordination
LV0			8	3	Integration of Partner Nation Common Operational Picture with USARFOR Common Operational Picture
LV0			8	5	Coordinate lethal and non-lethal fires in support of Partner Nation mission
Sustainment (LV1 Interoperability- Deconflicted)					
LV1			23	1	Conduct Liasion Coordination
LV2			15	3	Integration of Partner Nation Common Operational Picture with USARFOR Common Operational Picture
LV1			23	4	Conduct Combine Sustainment Activities with Partner Nation
Protection (LV1 Interoperability- Deconflicted)					
LV1			8	1	Conduct Liasion Coordination
LV1			9	3	Integration of Partner Nation Common Operational Picture with USARFOR Common Operational Picture
LV1			8	6	Coordinate Force Protection Activities with Partner Nation
Intelligence (LV1 Interoperability- Deconflicted)					
LV1			32	1	Conduct Liasion Coordination
LV2			17	3	Integration of Partner Nation Common Operational Picture with USARFOR Common Operational Picture
LV1			19	7	Disseminate Combine Information and Intelligence
Total			68		

Fonte: United States (2022b).

Na comparação entre diferentes edições do exercício CORE, o entrevistado 1 afirma que

A função de Combate Fogos teve um desempenho abaixo do esperado na rotação 21/22. Foram feitas gestões para melhoria deste aspecto e o resultado foi bastante proveitoso, com incremento visível na interoperabilidade na rotação 23/24. Entretanto, este incremento pode ser verificado em todas as demais F Cmb, não só nos Fogos.

Durante a CORE 23, foi testado um equipamento *Radio Interoperability Capacity - Universal* (RIC-U - sigla em inglês) (Figura 3) que permitiu a interoperabilidade entre os equipamentos rádios usados pelo Exército norte-americano e os equipamentos rádio usados pelo Exército Brasileiro. Nesse teste, observou-se que

a demonstração bem-sucedida preencheu a lacuna entre ambas as redes criptografadas e mostrou o valor da tecnologia. Durante a demonstração, o RIC-U mostrou-se útil tanto no centro de operações táticas (COT) quanto no ambiente de posto de comando tático (PCT) e em um cenário muito limitado desmontado nas proximidades de ambas as redes. No entanto, o RIC-U requer cabeamento físico entre os rádios táticos dos EUA e do Brasil, o que limita seu valor em um cenário real de combate. (*United States*, 2024, tradução nossa)

Figura 3 – Equipamento de interoperabilidade das comunicações rádio (RIC-U)



Fonte: Reed-Cox (2023).

Ao ser solicitado ao Sr Paul Keith Warman, oficial da reserva que realizou a avaliação da interoperabilidade entre o Exército Brasileiro e o Exército dos EUA tanto na CORE 21 como na CORE 23, para que ele estimasse a evolução dessa interoperabilidade, sua resposta foi:

Senhores, bom dia. O SOUTHERN VANGUARD 24/CORE 23 não utilizou o documento de estrutura de interoperabilidade da ARSOUTH como no



exercício de 2021. Assim, não é possível fazer uma correlação direta entre os dois exercícios. Pedi ao coronel Karels para opinar e fornecer sua visão sobre os avanços feitos na interoperabilidade. Seus comentários estão abaixo, enfatizando a significativa melhoria na interoperabilidade no planejamento de fogos e na interoperabilidade geral no planejamento das operações do Estado-Maior. O coronel Karels também faz recomendações para 2026. (Warman, 2024, tradução nossa).

O Coronel Karels, do Exército dos EUA, ao ser questionado pelo Sr Paul Keith Warman sobre sua avaliação sobre o nível de interoperabilidade entre os exércitos, respondeu que

Avaliamos a interoperabilidade como "significativamente melhorada" nos domínios tático e de planejamento de fogos e "melhorada" no planejamento das operações do Estado-Maior. Para realmente avaliar onde estamos em termos de fogos, teremos que ter as unidades de fogos dos EUA e do BRASIL planejando juntas. Neste ponto, eu diria que estamos bem avançados em termos de "desconflitado" para fogos. O planejamento do estado-maior foi difícil de avaliar este ano porque a força-tarefa combinada foi organizada de maneira diferente do que em 22. Para 2025, minha recomendação é que direcionemos a composição da força-tarefa (dentro do razoável) para que tenhamos uma melhor comparação, em vez de deixar essas decisões para o comandante da Força Tarefa. Por exemplo, este ano quase todos os Chefes de Células do Estado-Maior eram do BRASIL, em 2022 havia uma divisão muito mais equilibrada (Karels, 2024, tradução nossa).

A preparação da tropa brasileira que participa desse evento consiste na realização de uma série de exercícios de adestramento, os quais são denominados por cada Comando Militar de Área, como observou-se no caso da CORE 21, cujos exercícios foram chamados pelo Comando Militar do Sudeste como Operações ARATU. Já na CORE 23, o Comando Militar do Norte definiu que os exercícios de preparação seriam chamados Operações MUNDURUKU.

No caso das CORE 23 e 24, foram realizados seis exercícios de preparação no ano de 2023 e três exercícios de preparação no ano de 2024. Durante esses treinamentos, o nível de operacionalidade das frações adestradas aumentou consideravelmente até a realização do exercício de tiro real de subunidade, considerado o mais alto nível de adestramento adquirido por uma fração nível subunidade (companhia). Sobre esse exercício de tiro, foi observada a necessidade de regulamentar a atividade. Assim, foi expedido o Caderno de Instrução sobre o Exercício de Tiro Real de Fração de Subunidade (EB70-CI-11.486), por intermédio da Portaria-COTER/C Ex n.º 433, de 11 de abril de 2024.

A realização desse tiro é uma solicitação do Exército dos EUA antes da participação da tropa estrangeira no *Live Fire Exercise*, fase final do exercício naquele país, considerada o ápice do nível de operacionalidade. Caso a tropa brasileira não tenha realizado esse exercício de tiro, ele não pode participar da última fase do exercício em solo norte-americano.



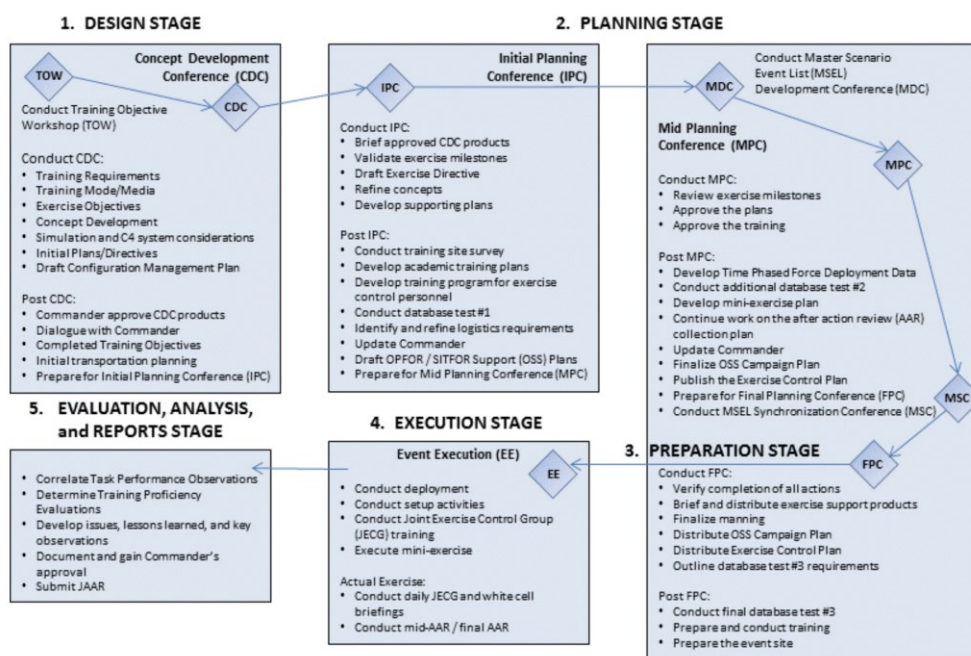
O planejamento do exercício CORE segue a metodologia preconizada no manual *Joint Training Manual for the Armed Forces of the United States* (United States, 2015, p. E-3), o qual prevê como deve ser executado o ciclo de vida do evento conjunto (tradução nossa) (JELC – sigla em inglês), (Entrevistado 1) que prevê a realização do ciclo conforme Quadro 6 e Figura 4.

Quadro 6 - Ciclo de Vida do Evento Conjunto

Estágio	Atividades
1 - Desenho	- Reunião de Objetivos de Treinamento - Conferência de Desenvolvimento de Conceitos
2 - Planejamento	- Conferência Inicial de Planejamento - Conferência de Desenvolvimento de Cenário do Exercício - Conferência Média de Planejamento - Conferência de Sincronização da Lista de Eventos do Cenário Mestre
3 - Preparação	- Conferência de Planejamento Final
4. Execução	- Execução do Evento
5. Avaliação, análise e relatórios	- Conclusão do Evento

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em *United States* (2015).

Figura 4 – Ciclo de Vida do Evento Conjunto (JELC – Sigla em Inglês)



Fonte: United States (2015, p. E-4).

Cada atividade desse planejamento possui entradas (inputs) e produtos (outputs) que vão conduzindo a preparação para o exercício e possibilitam uma execução de forma a evitar

falhas no planejamento e na execução do evento. Atualmente, o Exército Brasileiro tem utilizado este método para realizar o planejamento do exercícios conjuntos, tais como a Operação Perseu 2024.

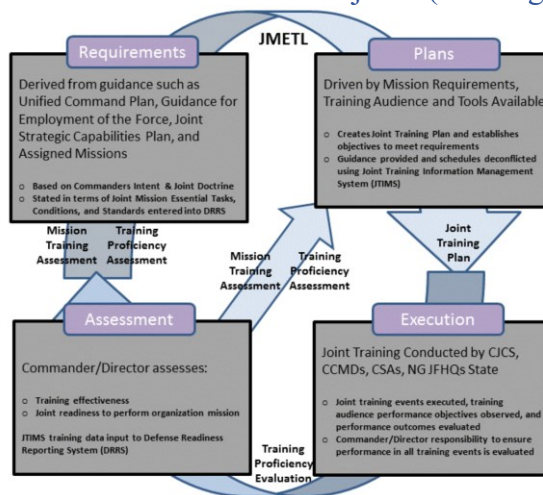
Sobre essa metodologia,

O JELC (Quadro 6 e Figura 4) é um conjunto sequencial flexível de processos que podem ser modificados para ser aplicados a vários níveis de complexidade de eventos conjuntos. Embora, nominalmente, seja um empreendimento de 12 a 18 meses para grandes exercícios, o JELC pode ser adaptado para qualquer evento de treinamento (...) O JELC é usado para planejar e executar eventos durante a Fase III (Execução) do *Joint Training System* (JTS – sigla em inglês) (Sistema de Treinamento Conjunto) e às vezes é definido como um “ciclo dentro de um ciclo” (United States (2015, p. E-3).

O *Joint Training System* (Sistema de Treinamento Conjunto), por sua vez é

uma metodologia integrada, baseada em requisitos e em quatro fases (Figura 5) para alinhar programas de treinamento conjuntos com missões atribuídas, consistentes com as prioridades de comando e os recursos disponíveis para produzir indivíduos e unidades treinadas e prontas. Embora o processo seja deliberado no conceito, ele é flexível na execução. Os procedimentos são projetados para ajudar os comandantes em todos os níveis a definir o nível necessário de desempenho individual e coletivo, determinar o nível atual de desempenho, executar programas de treinamento para melhorar o desempenho e avaliar o desempenho de treinamento em relação aos padrões exigidos. O processo de avaliação do JTS considera os resultados do treinamento relacionados à doutrina, organização, adestramento, material, educação, pessoal e infraestrutura (DOAMEPI), além de liderança, e fornece os insumos de treinamento para relatórios de prontidão (United States, 2015, p B-1-B-2).

Figura 5 – Sistema de Treinamento Conjunto (JTS- sigla em inglês)



Fonte: United States (2015, p. B-2).

Além disso, no que diz respeito à CORE 24, realizada em setembro de 2024, uma atividade que favoreceu a adequada preparação do Estado-Maior brasileiro que participou do



exercício em solo norte-americano foi o *Leader Training Program* (LTP- sigla em inglês) (Programa de Treinamento de Líderes), realizado nos EUA, com a execução de todo o processo de planejamento de operações militares de forma combinada entre o pessoal do Exército Norte-americano e do Exército Brasileiro. (Entrevistado 1). Tal atividade facilitou a participação da tropa brasileira no exercício combinado, resultando em excelente resultado na sua execução.

No que tange a esses resultados, asseverou o Major *Joseph Fontana*, do Exército dos EUA que “Eles (brasileiros) são uma das organizações mais resistentes, fisicamente aptas e profissionais com as quais já trabalhei em 17 anos” (Douglas, 2024, tradução nossa).

Outro ganho relevante do exercício CORE para o Exército Brasileiro é o desenvolvimento do seu Sistema de Prontidão Operacional (SISPRON), uma vez que, das edições realizadas nos EUA, são extraídos ensinamentos para aperfeiçoar a sistemática de certificação das tropas brasileiras da forma o mais realista possível, de forma a avaliar o real nível de prontidão das mesmas. Nesse sentido,

a prontidão americana é baseada em Centros de Treinamento (*Combat Training Centers* - CTC). Destacam-se o *National Training Center* e o *Joint Readiness Training Center* (JRTC). As estruturas de ambos os centros são bastante similares, e a participação brasileira em rotações no JRTC proporcionou um conhecimento aprofundado sobre o funcionamento de um CTC americano. Com base neste conhecimento, no futuro, existe a possibilidade de criação, de maneira adaptada, de um Centro semelhante no Brasil, com Campo de Instrução próprio. A execução de exercícios como as certificações das Forças de Prontidão (FORPRON), em local adequado, com uma equipe de especialistas em montagem de Exercícios incrementará sobremaneira a avaliação real do nível de operacionalidade da tropa, bem como proporcionará um maior aprimoramento na evolução doutrinária. (Entrevistado 1, grifo nosso).

Nesse contexto, o general Novaes, Comandante de Operações Terrestre, enfatiza que a CORE beneficia

todo o sistema de preparo e o Sistema de Prontidão Operacional do Exército está ganhando com a CORE, porque nós estamos comparando, aprendendo, compartilhando problemas com um exército que tem uma doutrina muito parecida com a nossa (Brasil, 2024b).

Segundo o entrevistado 2, sobre o ganho na interoperabilidade observada nos exercícios CORE,

Além dos ganhos nas táticas, técnicas e procedimentos (TTP) de cada função de combate, também existem ganhos na parte de planejamento. Durante o planejamento das missões, são identificadas as similaridades e diferenças nos produtos. Como exemplo, podemos citar ganhos significativos no planejamento de inteligência e fogos. Ademais, as Forças de Emprego



Estratégico Especializadas⁹ também interagem, alcançando ganhos na sua forma de emprego. Forças Especiais, Operações Psicológicas (Op Psc) e Operações de Inteligência são exemplos. Também há ganho de interoperabilidade no planejamento e condução dos exercícios, identificando estruturas e metodologia de planejamento que melhor se adaptam a execução de exercícios militares combinados.

No mesmo sentido, o Comandante de Operações Terrestres, afirmou que “esse treinamento está num ciclo de oito anos. O objetivo é ir ganhando maiores níveis de interoperabilidade e nós já estamos chegando perto do nível que a gente visualizava para os oito anos” (Brasil, 2024b).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras, como observou-se neste trabalho de pesquisa, além de ser uma meta a ser atingida, conforme todos os documentos setoriais de Defesa, tais como a PND (2020b), a END (2020b) e o LBDN (2020a), é fundamental para o êxito das FS em qualquer tipo de operação, seja na situação de Guerra¹⁰, seja na situação de Não Guerra¹¹. Com esse entendimento, o MD tem desenvolvido projetos estratégicos conjuntos; desencadeado exercícios e operações conjuntas; e buscado otimizar o comando e controle e a logística para as FS, a fim de atingir adequado nível de *jointness*.

A busca pelo incremento dessa interoperabilidade entre as FS brasileiras é fundamental para o êxito da estrutura militar de defesa em eventuais conflitos armados que sejam desencadeados e que requeiram o emprego da expressão militar do poder nacional. Essa é uma lição aprendida dos fracassos sofridos pelas FS dos EUA, os quais motivaram aquela nação amiga a realizar a reforma *Goldwater/Nichols*, em 1986.

Entretanto, conforme observou-se na pesquisa realizada neste artigo (Quadro 1), o nível de interoperabilidade entre as FS brasileiras ainda necessita ser melhorado, a fim de atingir o nível 2 – compatível ou o nível 3 – integrado. Nessa avaliação, há a percepção que algumas

⁹ As Forças Especializadas de Emprego Estratégico são aquelas dotadas das capacidades de nível estratégico que permitem atuar em todo o espectro dos conflitos, na “zona cinza” e nas operações de convergência, desde a paz relativa até a situação de guerra. Dependendo da evolução da conjuntura, essas capacidades, futuramente, poderão ser reunidas em um único Comando Estratégico de Operações de Convergência (Brasil, 2023a).

¹⁰ A situação de guerra é aquela na qual o poder militar é empregado na plenitude de suas características para a defesa da pátria, principal e mais tradicional missão das Forças Armadas e para a qual devem estar permanentemente preparadas (EB70-MC-10.223 OPERAÇÕES).

¹¹ A situação de não guerra é aquela na qual o poder militar é empregado de forma limitada, no âmbito interno e externo, sem que envolva o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais. Normalmente, o poder militar será empregado em ambiente interagências, podendo não exercer o papel principal (EB70-MC-10.223 OPERAÇÕES).



funções de combate, tais como fogos, proteção e logística, ainda estão em níveis muito baixos de interoperabilidade. Portanto, é notória a necessidade premente de incremento da interoperabilidade entre as FS brasileiras.

Diante dessa conjuntura, há a necessidade de se buscar algum modelo de atividade que seja efetivo na melhoria da interoperabilidade entre seus participantes. Nesse contexto, a série de exercícios CORE, a qual já teve 4 edições realizadas até 2024, pode ser um bom exemplo de atividade capaz de oferecer alguns ensinamentos e lições aprendidas ao Ministério da Defesa no sentido da busca pela *jointness* entre as FS brasileiras. Isso ocorre porque, como observou-se neste trabalho de pesquisa, é notório o desenvolvimento progressivo da interoperabilidade entre o Exército Brasileiro e o Exército dos EUA no decorrer das edições dessa atividade combinada. Outro importante resultado desses exercícios é o aumento da operacionalidade do Exército Brasileiro.

Dentre os ensinamentos e as lições aprendidas extraídas da CORE destacam-se: o planejamento do exercício seguindo os passos do ciclo de vida do evento conjunto (*Joint Event Life Cycle – JELC* – sigla em inglês) (Quadro 6 e Figura 4); a realização de exercícios de preparação para o adestramento da tropa que participará do evento combinado (operações ARATU e MUNDURUKU); a avaliação do nível de interoperabilidade entre os participantes do evento, a ser realizado por órgão independente das tropas adestradas, como foi observado na CORE 21 (Quadro 5 e Figura 2), avaliado por efetivo do *Center for Army Lessons Learned* (CALL-sigla em inglês) e nas CORE 22 e 24, cuja avaliação foi realizada por integrantes do *Joint Readiness Training Center* (JRTC); a busca por soluções tecnológicas para o incremento da interoperabilidade técnica, como observou-se no caso do desenvolvimento do equipamento RIC-U (Figura 3), a fim de aperfeiçoar a interoperabilidade na função de combate Comando e Controle; e a realização de exercícios de certificação em centros de avaliação do adestramento, como ocorre nas edições da CORE nos EUA, onde o evento ocorre no JRTC e cuja avaliação do estado de prontidão da tropa é realizado de forma imparcial e buscando o maior realismo com o combate real.

Ademais, um possível caminho para a evolução da interoperabilidade entre as FS brasileiras é levar em consideração as sugestões dos respondentes da pesquisa (Quadro 3) realizada neste TCC, a fim de mitigar os principais óbices (Quadro 2) à maior integração entre as FS, levantados também na pesquisa supracitada. Destacam-se, dentre as sugestões, a mudança da estrutura do MD e/ou do CEMCFA, a fim de dar maior efetividade à integração



das FS; maior número de atividades conjuntas, inclusive na área de ensino desde a formação dos recursos humanos; padronização de materiais e procedimentos conjuntos; e a criação de Comandos Conjuntos permanentemente ativados, além dos que já existem (COMDCIBER e COMAE).

Ademais, sugere-se a criação de um grupo de trabalho (GT) no MD, a fim de realizar estudos para o desenvolvimento da interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras. Esse grupo de trabalho poderia levantar a possibilidade de criação de um Centro Conjunto de Adestramento em Operações Conjuntas, com campo de instrução próprio, a fim de planejar, realizar e avaliar os exercícios conjuntos, com foco na interoperabilidade entre as FS, dentro de cada função de combate. Esses exercícios conjuntos podem ser planejados utilizando o ciclo de vida do evento conjunto (JELC – sigla em inglês).

Outra sugestão deste artigo ao MD é o estudo para a reforma da estrutura do Ministério, de forma semelhante à realizada no Ato *Goldwater/Nichols*, a fim de dar maior poder de ingerência ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA) sobre as Forças Singulares, a fim de promover interoperabilidade entre elas e otimizar procedimentos e aquisições. Ademais, sugere-se a realização de estudos para a valorização dos militares que servem no Ministério ou em organizações militares ou comandos tipicamente conjuntos, a exemplo do que ocorre nos EUA, onde para ascender a postos mais elevados, o militar deve servir em Comandos Conjuntos.

Além disso, o GT sugerido poderia realizar estudos para maior interação entre os integrantes das Forças Singulares, desde a formação desses profissionais e, ainda, promover maior interoperabilidade entre os equipamentos das Forças Singulares, tal como ocorreu no caso do RIC-U utilizado na Operação CORE 2023.

Por fim, este trabalho de pesquisa conclui que é urgente a necessidade de incremento da interoperabilidade entre as FS brasileiras e espera ter contribuído com o Setor de Defesa no sentido do aperfeiçoamento da interoperabilidade entre elas, a partir da experiência colhida no exercício CORE. Assim, este TCC colabora para o desenvolvimento dos conceitos de Segurança, Desenvolvimento e Defesa do Brasil.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto n.º 8609, de 18 de dezembro de 2015.** Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Cooperação em Matéria de Defesa, firmado em Washington, em 12 de abril de 2010. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%208.609-2015?OpenDocument. Acesso em: 2 abr. 24.

BRASIL. Exército. **Formatura na AMAN marca fim do exercício CORE 21. 2ª Divisão de Exército – Notícias**, São Paulo, 17 dez. 2021. Disponível em: <https://2de.eb.mil.br/index.php/ultimas-noticias/1949-formatura-na-aman-marca-fim-do-exercicio-core-21>. Acesso em: 1 out. 2024.

BRASIL. Exército. **Início das atividades da Operação Perseu no COTER**. Brasília, DF: COTER, 2024a. Disponível em <http://www.coter.eb.mil.br/index.php/noticias-do-coter/3123-inicio-das-atividades-da-operacao-perseu-no-coter>. Acesso em: 1 out. 2024.

BRASIL. Exército. **Interoperabilidade marca o Exercício CORE 23 na Amazônia**. Exército. Brasília, DF, 20 nov. 2023b. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/web/noticias/w/interoperabilidade-marca-o-exercicio-core-23-na-amazonia>. Acesso em: 1 out. 2024.

BRASIL. Exército. **Operação aumenta prontidão, operacionalidade e interoperabilidade do Exército Brasileiro (balanço)**. Brasília, DF, 20 set. 2024b. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/web/noticias/w/core-24-aumenta-prontidao-operacionalidade-e-interoperabilidade-do-exercito-brasileiro>. Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. Exército. **Portaria – C Ex n.º 2.148, de 20 de dezembro de 2023**. Aprova a Concepção Estratégica do Exército (Plano) – integrante da Fase 4 do Sistema de Planejamento Estratégico do Exército para o ciclo 2024-2027 (EB10-P-01.017), 1 ed. Brasília, DF: Secretaria-Geral do Exército, 2023a. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/04_planos/port_n_2148_cmdo_eb_20_dez2023.html. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. Força Aérea. **COMPREP promove última reunião da CRUZEX 2024. Agência Força Aérea**, Brasília, DF, 23 set. 2024c. Disponível em <https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/43149/CRUZEX%20-%20COMPREP%20promove%20última%20reunião%20da%20CRUZEX%202024>. Acesso em: 01 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN)**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020a. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 61 de 23 de maio de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual para o Planejamento da Mobilização Militar – MD41-M-03**. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2021. Disponível em:



https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/logistica_mobilizacao/md41-m-03-1a-edicao-11-mar-2021.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020b. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 61 de 23 de maio de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD): Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED) 2020-2031**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/orgaos-vinculados/conselho-superior-de-governanca-do-ministerio-da-defesa/pped-aprovado-consug-25-07-22.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. **Portaria n.º 51 COTER, de 8 de junho de 2017**. Manual de Campanha Operações (EB70-MC-10.223). 5. ed. Brasília, DF: Comando de Operações Terrestres, 2017. Disponível em <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/1/848>. Acesso em: 1 out. 2024.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima; CAZUMBA, Ricardo Antonio; e MELO, Roberta Carneiro de. Jointness das Forças Armadas, profissionalização e democracia: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Estudo de Defesa**, [s. l.], v 11, n. 2 jul./dez. 2024. Disponível em: <https://rbed.emnuvens.com.br/rbed/article/view/75400>. Acesso em: 2 out. 2024.

FREIRE, Maria Eduarda Laryssa Silva. **A interoperabilidade e o planejamento baseado em capacidades no cenário da defesa pós-guerra fria**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 11, 2020, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa: ENABED, 2020. Disponível em: https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1632356445_ARQUIVO_bf45749df1b83a86356b27c810752013.pdf. Acesso em: 7 jun. 2024.

GAZOLA, Miguel Rotundo Barra; KATO, Enzo. **Um estudo sobre o planejamento baseado em capacidades nas atribuições subsidiárias das Forças Armadas na região Norte**. 2023. 31 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1924/1/50%20-%20TCC%20CAED%202023%20CEL%20GAZOLA%20e%20CEL%20ENZO.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

KARELS, Charles; WARMAN, Paul Keith. **Mensagem pessoal**. Destinatário: Paul Keith Warman, Alexandre Grangeiro de Lima. [S. l.], 24 jun. 2024. 1 mensagem eletrônica.

MARCOS, Plínio Nunes. **Aspecto Educacional: preparação para atuação conjunta das Forças Armadas Brasileiras**. 2023. 39 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Avançado de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica). Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR), Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://www.redebia.dirensri.fab.mil.br/Direns_RI/acervo/detalhe/91726?guid=1701993605974&returnUrl=%2Fdirens_RI%2Fresultado%2Flistar%3Fguid%3D1701993605974%26quanti



dadePaginas%3D1%26codigoRegistro%3D91726%2391726&i=19. Acesso em: 15 ago. 2024.

MOTA, Dardano do Nascimento. **Operação CORE**: um importante capítulo da relação Brasil – EUA. **EBLOG**, Brasília, DF, 3 ago. 2022. Disponível em: <https://eblog.eb.mil.br/w/277peração-core-um-importante-capitulo-da-relacao-brasil-eua>. Acesso em: 3 set. 24.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Interoperability**: connecting forces. [S. l.]: NATO, 11 abr. 2023. Disponível em: https://www.nato.int/cps/em/natolive/topics_84112.htm. Acesso em: 5 jun. 2024.

OLIVEIRA, Roberto Barros de. **Ensino e interoperabilidade**: um caminho para o fortalecimento da Defesa Nacional. 17 f. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Altos Estudos em Defesa). Escola Superior de Guerra – Campus Brasília, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1068/1/Roberto%20BARROS%20de%20Oliveira%20-%20Cel%20Av.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

OLIVEIRA, Taise. Marinha realiza Operação Poseidon para qualificar pilotos do EB e da FAB em operações aéreas embarcadas em navio da Esquadra. **Agência Marinha de Notícias**, Rio de Janeiro, 20 abr. 2023. Disponível em [https://www.agencia.marinha.mil.br/defesa-naval/marinha-realiza-operacao-poseidon-para-qualificar-pilotos-do-eb-e-fab-em-operacoes#:~:text=Conduzida%20pela%20Marinha%20do%20Brasil,%2DAeródromo%20M](https://www.agencia.marinha.mil.br/defesa-naval/marinha-realiza-operacao-poseidon-para-qualificar-pilotos-do-eb-e-fab-em-operacoes#:~:text=Conduzida%20pela%20Marinha%20do%20Brasil,%2DAeródromo%20Multipropósito%20Atlântico)ultipropósito%20“Atlântico”. Acesso em: 1 out. 2024.

PERNIN, Christopher G; O’MAHONY, Angela; GERMANOVICH, Gene; LANE, Matthew. **Chasing multinational interoperability**. Santa Monica: RAND Corporation, 2020. Disponível em: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR3000/RR3068/RAND_RR3068.pdf. Acesso em: 28 ago. 24.

PIRES, Gustavo Calero Garriga. **A importância da Reforma “Goldwater-Nichols” para a evolução da interoperabilidade nas Forças Armadas dos Estados Unidos da América e suas aplicações para o caso brasileiro**. 44f. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2018.

REED-COX, ShaTyra. Bridging the communications gap: soldiers tests RIC-U at SV24. **U. S. Army South (Sixth Army)**, [San Antonio], 16 nov. 2023. Disponível em <https://arsouth.army.mil/News/Article-Display/Article/3591562/bridging-the-communications-gap-soldiers-tests-ric-u-at-sv24/>. Acesso em: 1 out. 2024.

SOARES, Ederson. Operação “Formosa” reúne cerca de 3.000 militares, 10 países e integra Forças Armadas no Planalto Central. **Agência Marinha de Notícias**, Rio de Janeiro, 12 set. 2024. Disponível em <https://www.agencia.marinha.mil.br/index.php/defesa-nava277peraçãoao-formosa-reune-cerca-de-3000-militares-10-paises-e-integra-forcas-armadas-no>. Acesso em: 1 out. 2024.



UNITED STATES. **Commander and staff guide to multinational interoperability.** Kansas: Center of Learned Lessons Learned, 2021. Disponível em: <https://api.army.mil/e2/c/downloads/2021/06/28/07da17c6/20-12.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2024.

UNITED STATES. Joint Chiefs of Staff. **Joint Campaigns and Operation (JP 3-0).** Washington DC: CJCS, 2022a.

UNITED STATES. Joint Chiefs of Staff. **Joint Training Manual for the Armed Forces of the United States (CJCSM 3500.03).** Washington, DC: CJCSM, 2015. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Library/Manuals/m350003.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

UNITED STATES. **U.S. Army South Exercise Southern Vanguard 22:** integrated deterrence in the western hemisphere. Kansas: Center for Army Lessons Learned, 2022b. Disponível em: <https://api.army.mil/e2/c/downloads/2023/01/31/513386df/22-716-southern-vanguard-22-public.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2024.

UNITED STATES. **U.S. Army South Exercise Southern Vanguard 24 (ExSV24):** Brazilian Army Combined Operations and Rotation Exercise 23 (CORE 23) Experimentation and Digital Liaison Detachment Support in the Western Hemisphere. Kansas: Center for Army Lessons Learned, 2024. Disponível em: <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/Southern-Vanguard-2024/>. Acesso em: 8 jun. 2024.

SANTOS, Rafael Waguetti; BOTELHO, Tomás de Aquino Tinoco. O Caminho da Interoperabilidade Tática nas Forças Armadas do Brasil: O MDLP-Defesa. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 143 n. 01/03, jan./mar. 2023.

WALKER, Márcio. **Operações de Informação:** névoa de conceitos. Maringá: Visu, 2024.

WARMAN, Paul Keith. **Mensagem pessoal.** Destinatário: Alexandre Grangeiro de Lima. [S. l.], 25 jun. 2024. 1 mensagem eletrônica.



APÊNDICE A – PESQUISA PARA INTEGRANTES DO MD – PERCEPÇÃO DO NÍVEL DE INTEROPERABILIDADE ENTRE AS FORÇAS SINGULARES

GENERALIDADES

1 INTRODUÇÃO

Segundo a Política Nacional de Defesa (PND) (Brasil, 2020b), o foco no Objetivo Nacional de Defesa Nr 2 – assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento da destinação constitucional das FA – deve ser na interoperabilidade e na necessidade de contínuo aperfeiçoamento da doutrina de emprego das FA (grifo nosso).

Interoperabilidade, definida pelo Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015, p.140), é a “capacidade de forças militares nacionais ou aliadas operarem, efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática”.

Nesse contexto, a fim de atingir o objetivo da pesquisa “Identificar qual o nível de interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras”, é elaborado a seguinte pesquisa, a ser respondida por Oficiais Superiores do Ministério da Defesa ou que tenham tido experiência com exercícios ou operações conjuntas.

Para fins de referência, este trabalho de pesquisa considerará o nível de interoperabilidade conforme a metodologia prevista pelo Manual *Commander and Staff Guide to Multinational Interoperability*, dos EUA, a seguir descrita.

Dimensões da interoperabilidade: técnica (incluindo hardware, equipamentos, armamentos e sistemas), procedimental (incluindo doutrina) e humana (incluindo terminologia e treinamento).

- A **dimensão técnica** da interoperabilidade aborda o estabelecimento, operação e manutenção de hardware, serviços e aplicativos da rede de comando e controle que suportam a troca de dados e informações entre parceiros usando sistemas de informações de comunicação para permitir uma maior compreensão situacional compartilhada entre os comandantes de frações.
- A **dimensão procedimental** da interoperabilidade aborda processos e procedimentos que apoiam e organizam atividades entre os parceiros de missão para minimizar a confusão, mal-entendidos e hesitação. É construída sobre confiança, propósito e unidade de esforço.



- A **dimensão humana** da interoperabilidade aborda atividades humanas (por exemplo, empreendimentos, comportamentos, ações e atividades) que desenvolvem e/ou apoiam o entendimento compartilhado e a confiança mútua com os parceiros de missão, o que é fundamental para desenvolver o propósito, a unidade de esforço e a redução do atrito.

Níveis de interoperabilidade:

- **Nível 0 – não interoperável:** O parceiro não é interoperável, a interface de comando e controle está apenas no próximo nível superior e as formações devem operar de forma independente.
- **Nível 1 – Desconflitado:** A Força Singular pode coexistir com os principais aliados e parceiros multinacionais, mas as forças não podem interagir juntas. Este nível requer alinhamento de capacidades e procedimentos para estabelecer normas operacionais, permitindo que os parceiros multinacionais complementem capacidades.
- **Nível 2 – Compatível:** A Força Singular pode interagir com os principais aliados e parceiros na mesma área geográfica em busca de um objetivo comum. Os parceiros multinacionais têm processos e procedimentos semelhantes ou complementares e são capazes de operar efetivamente de forma combinada.
- **Nível 3 – Integrado:** A Força Singular pode se integrar aos principais aliados e parceiros na chegada ao teatro de operações. A integração é habilitada para a rede para fornecer total interoperabilidade. Parceiros multinacionais podem rotineiramente estabelecer redes e operar efetivamente ao lado ou como parte da Força Armada.

Quadro 7 - Exemplos de níveis de interoperabilidade

Nível	Dimensão Humana	Dimensão Técnica	Dimensão Procedimental
0 – não interoperável	- Barreiras de idioma impedem compreensão. - Não houve treinamento do planejamento de fogos e manobra. - Oficiais de ligação são única forma de	- Sem capacidade de compartilhar informações com o parceiro por meio da rede de comando da missão no nível operacional. - Falta a capacidade de compartilhar informações usando comunicação segura.	- Faltam Procedimentos Operacionais Padrão (POP), doutrina ou Técnicas, Táticas e Procedimentos (TTP) comuns com o parceiro da missão. - O parceiro da missão não tem os procedimentos para



Nível	Dimensão Humana	Dimensão Técnica	Dimensão Procedimental
	compartilhamento de informações.		proteger informações secretas.
1 – desconflitado	- Oficiais de ligação para preencher manualmente a lacuna entre a rede de comando da missão e a rede do parceiro da missão. - Realiza fogos limitados e treinamento de manobra com o parceiro da missão.	- Falta a capacidade de compartilhar informações com o parceiro da missão através da rede de comando da missão no nível operacional. - Capaz de trocar informações de forma insegura. - Quadro Operacional comum automatizada limitada no nível estratégico com o parceiro da missão.	- O parceiro da missão tem gerenciamento mínimo de informações, portanto, há troca manual de informações por meio de mídia eletrônica portátil. - Tarefas e exercícios de treinamento comuns mínimos com o parceiro da missão. - POP comuns básicos e TTP abordando apenas a coordenação de limites com o parceiro da missão. - O compartilhamento de informações é realizado de forma ad hoc.
2 – compatível	- Usa oficiais de ligação treinados para fazer a ponte seletiva de informações que não podem ser passadas (tecnicamente ou devido a restrições políticas) entre a rede de comando da missão e a rede do parceiro da missão. - Realiza fogos de rotina e treinamento de manobra com o parceiro da missão.	- Uso básico de software/hardware de gerenciamento de informações/conhecimento. - Tecnicamente capaz de usar a maioria, se não todos, os serviços comuns da rede de coalizão. - Tecnicamente capaz de trocar informações limitadas de rastreamento de força amigável. - Tecnicamente capaz de instalar e usar gateways em nível de divisão para facilitar a tradução e a troca de informações nacionais.	- Usa treinamento e exercícios comuns padronizados selecionados. - Usa POP comuns selecionados. - Usa doutrina, termos e gráficos comuns selecionados. - Usa meios básicos de colaboração comum. - Toma medidas para proteger informações secretas.



Nível	Dimensão Humana	Dimensão Técnica	Dimensão Procedimental
	- Realiza colaboração básica e troca de informações.		
3 - integrado	- Realiza rotineiramente treinamento padronizado recorrente com parceiro em ambientes reais, construtivos e virtuais. - Utiliza oficiais de ligação treinados. - Enfatiza fortemente a interoperabilidade na educação de líderes e no desenvolvimento profissional. - Cria e impõe um ambiente de troca de informações de “necessidade de compartilhar” e usa termos e léxicos comuns. - Estabelece meios de colaboração e conduz rotineiramente a colaboração com parceiros.	- Estabelece uma capacidade integrada de gerenciamento de informações/software e hardware de gerenciamento de conhecimento. - Estabelece serviços comuns de rede (ou seja, e-mail, serviços da web, bate-papo, protocolo de voz sobre internet, videoconferência sobre protocolo de internet, Quadro Operacional Comum, vídeo em movimento completo). - Troca de informações entre parceiros usando comunicação tática segura. - Rastreamento digital de todas as forças amigas. - Estabelece e incorpora a declaração de requisitos para orientar a aquisição de comando e controle nacional. - Usa uma capacidade técnica automatizada de tradução de idiomas. - Estabelece e usa serviços entre domínios. - Estabelece e usa gateways (quando necessário) entre os	- Usa treinamento e exercícios comuns padronizados. - Desenvolve e usa POP comuns. - Usa doutrina, termos e gráficos comuns. - Usa consistentemente métodos e meios de colaboração comum. - Educação de líderes em acordos padrão e impacto dos interesses nacionais do parceiro. - Rápido desenvolvimento, promulgação e treinamento de TTP. - Procedimentos para proteger informações secretas em vigor e aplicadas.



Nível	Dimensão Humana	Dimensão Técnica	Dimensão Procedimental
		sistemas de informação de comunicação para facilitar a tradução e a troca de informações operacionais.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 8- Funções de Combate

Comando e Controle (planejamento, emissão de ordens e coordenação de Operações Conjuntas)
Inteligência
Movimento e Manobra
Fogos
Proteção
Logística
Operações Especiais

Fonte: Elaborado pelos autor.

2 DESENVOLVIMENTO

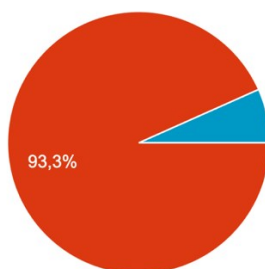
Do exposto, pergunta-se:

1. Qual o Posto/graduação do Sr.?

Respostas:

Qual o Posto ou situação do(a) Sr(a)?

15 respostas



- Oficial General/Almirante/Brigadeiro da ativa
- Oficial Superior da MB/EB/FAB da ativa
- Civil
- Oficial
- Oficial General/Almirante/Brigadeiro da reserva
- Oficial Superior da MB/EB/FAB da reserva

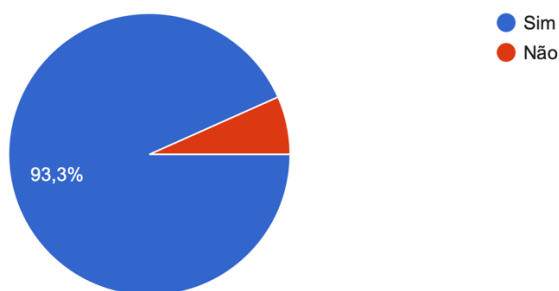


2. O Sr. tem (teve) experiência com exercícios/operações conjuntas entre as Forças Singulares brasileiras? Caso positivo, cite a(s) atividades realizadas.

Resposta:

O(a) Sr(a) tem (teve) experiência com exercícios/operações conjuntas entre as Forças Armadas Brasileiras?

15 respostas



Respostas:

- PEECFA's, Ágatas, Operação Laçador, Exercícios Amazônia, Vicking e Felino.
- Operação Solimões e Poraquê.
- Planejamentos Estratégicos, Operacionais e Táticos Conjuntos.
- Exercícios de adestramento de Estado-Maior Conjunto do Ministério da Defesa desde 2011.
- Trabalho na SC-3 da CHOC.
- Planejamento e execução de operações decorrentes do SisPEECFA nos níveis operacional e tático e do planejamento para desdobramento de dois contingentes brasileiros de operações de paz.
- Operação Ágata, Amazônia e Operação Meridiano.
- C Cj Catrimani I e II; Pantanal II; Taquari I e II; Exercício Flintlock; C Cj Ágata Fronteira Norte.
- Coordenação dos Exercícios Conjuntos do MD no COTER.
- Operações na faixa de fronteira.
- Operações no mar com participação da FAB.
- Operações Ágata na região amazônica.
- Operação Ágata 2012.



- Planejamentos de Operações Conjuntas, confecção de PEECFA.

3. Segundo sua experiência/percepção e seguindo a metodologia previamente apresentada, qual o nível de interoperabilidade entre as Forças Singulares Brasileiras (Marinha, Exército e Força Aérea), dentro das funções de combate/aspectos abaixo relacionados? Respostas:

Quadro 9 – Respostas item 3

Funções de Combate	Nível	Média															
Comando e Controle	<table><caption>Comando e Controle</caption><thead><tr><th>Nível</th><th>Respostas</th><th>Porcentagem</th></tr></thead><tbody><tr><td>0</td><td>0</td><td>0%</td></tr><tr><td>1</td><td>7</td><td>46,7%</td></tr><tr><td>2</td><td>7</td><td>46,7%</td></tr><tr><td>3</td><td>1</td><td>6,7%</td></tr></tbody></table>	Nível	Respostas	Porcentagem	0	0	0%	1	7	46,7%	2	7	46,7%	3	1	6,7%	1,6
Nível	Respostas	Porcentagem															
0	0	0%															
1	7	46,7%															
2	7	46,7%															
3	1	6,7%															
Inteligência	<table><caption>Inteligência</caption><thead><tr><th>Nível</th><th>Respostas</th><th>Porcentagem</th></tr></thead><tbody><tr><td>0</td><td>1</td><td>6,7%</td></tr><tr><td>1</td><td>3</td><td>20%</td></tr><tr><td>2</td><td>8</td><td>53,3%</td></tr><tr><td>3</td><td>3</td><td>20%</td></tr></tbody></table>	Nível	Respostas	Porcentagem	0	1	6,7%	1	3	20%	2	8	53,3%	3	3	20%	1,8667
Nível	Respostas	Porcentagem															
0	1	6,7%															
1	3	20%															
2	8	53,3%															
3	3	20%															



Movimento e Manobra	Movimento e Manobra 15 respostas <table border="1"><thead><tr><th>Nota</th><th>Respostas</th><th>Porcentagem</th></tr></thead><tbody><tr><td>0</td><td>0</td><td>0%</td></tr><tr><td>1</td><td>3</td><td>20%</td></tr><tr><td>2</td><td>10</td><td>66,7%</td></tr><tr><td>3</td><td>2</td><td>13,3%</td></tr></tbody></table>	Nota	Respostas	Porcentagem	0	0	0%	1	3	20%	2	10	66,7%	3	2	13,3%	1,9333
Nota	Respostas	Porcentagem															
0	0	0%															
1	3	20%															
2	10	66,7%															
3	2	13,3%															
Fogo	Fogos 15 respostas <table border="1"><thead><tr><th>Nota</th><th>Respostas</th><th>Porcentagem</th></tr></thead><tbody><tr><td>0</td><td>1</td><td>6,7%</td></tr><tr><td>1</td><td>6</td><td>40%</td></tr><tr><td>2</td><td>7</td><td>46,7%</td></tr><tr><td>3</td><td>1</td><td>6,7%</td></tr></tbody></table>	Nota	Respostas	Porcentagem	0	1	6,7%	1	6	40%	2	7	46,7%	3	1	6,7%	1,5333
Nota	Respostas	Porcentagem															
0	1	6,7%															
1	6	40%															
2	7	46,7%															
3	1	6,7%															
Proteção	Proteção 15 respostas <table border="1"><thead><tr><th>Nota</th><th>Respostas</th><th>Porcentagem</th></tr></thead><tbody><tr><td>0</td><td>0</td><td>0%</td></tr><tr><td>1</td><td>9</td><td>60%</td></tr><tr><td>2</td><td>5</td><td>33,3%</td></tr><tr><td>3</td><td>1</td><td>6,7%</td></tr></tbody></table>	Nota	Respostas	Porcentagem	0	0	0%	1	9	60%	2	5	33,3%	3	1	6,7%	1,4667
Nota	Respostas	Porcentagem															
0	0	0%															
1	9	60%															
2	5	33,3%															
3	1	6,7%															
Logística	Logística 15 respostas <table border="1"><thead><tr><th>Nota</th><th>Respostas</th><th>Porcentagem</th></tr></thead><tbody><tr><td>0</td><td>3</td><td>20%</td></tr><tr><td>1</td><td>8</td><td>53,3%</td></tr><tr><td>2</td><td>2</td><td>13,3%</td></tr><tr><td>3</td><td>2</td><td>13,3%</td></tr></tbody></table>	Nota	Respostas	Porcentagem	0	3	20%	1	8	53,3%	2	2	13,3%	3	2	13,3%	1,2
Nota	Respostas	Porcentagem															
0	3	20%															
1	8	53,3%															
2	2	13,3%															
3	2	13,3%															
Operações Especiais	Operações Especiais 15 respostas <table border="1"><thead><tr><th>Nota</th><th>Respostas</th><th>Porcentagem</th></tr></thead><tbody><tr><td>0</td><td>0</td><td>0%</td></tr><tr><td>1</td><td>4</td><td>26,7%</td></tr><tr><td>2</td><td>5</td><td>33,3%</td></tr><tr><td>3</td><td>6</td><td>40%</td></tr></tbody></table>	Nota	Respostas	Porcentagem	0	0	0%	1	4	26,7%	2	5	33,3%	3	6	40%	2,1333
Nota	Respostas	Porcentagem															
0	0	0%															
1	4	26,7%															
2	5	33,3%															
3	6	40%															

Fonte: Elaborado pelo autor.



4. Na opinião do Sr., quais os principais óbices à interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras?

Respostas:

- A formação singular, aliada à: antiguidade entre as FS; e a evidência de uma FS com o efetivo que se sobrepõe às demais.
- Ausência de vontade e iniciativa da FS.
- A estrutura Defesa, CEMCFA e Comando de Forças não ser hierarquizada.
- Material e Comunicações e Cultura.
- Unidade de comando. Cada força foca em seus objetivos.
- Base tecnológica.
- Por meio da utilização de um Diagrama de Ishikawa avalio: Materiais - baixa disponibilidade de Materiais de Emprego Militar (MEM) e Sistemas de Emprego Militar (SEM) Conjuntos, baixa interoperabilidade dos projetos estratégicos das Forças; Método - Nível político estratégico precariamente definido, CCj AdHoc, Doutrinas conjuntas fracamente adestradas; Mão de Obra - Falta de formação conjunta, reduzida experiência conjunta e baixa atratividade do Itinerário Formativo Conjunto; Capacitação - Escolas de Formação, Aperfeiçoamento e Altos Estudos Isoladas; Meio Ambiente - Restrições à Defesa originadas no modelo econômico, estruturas redundantes concorrentes e controles externos às Forças não estabelecidos; e Medida - Dissociação dos parâmetros Logísticos e Operacionais, Índices de Interoperabilidade entre 0 e 1 conforme escala adotada no MD e parâmetros de desempenho exógenos.
- Cultura organizacional individualista.
- A cultura organizacional de cada FS, que coloca seu interesse particular em detrimento de um objetivo comum.
- Poucos exercícios conjuntos para maior integração.
- Poucos exercícios conjuntos.
- Definição da política financeira, da estrutura a ser criada e da Política de Pessoal (carreira) afeta ao tema.
- É preciso melhorar o planejamento conjunto, as forças ainda são bem singulares.
- Comando, controle e comunicação.



5. Apresente sugestões de como aperfeiçoar a interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras, caso julgue pertinente.

Respostas:

- Formação conjunta, desde a preparação para as Academias Militares (EsPCEEx, EPCAR e Colégio Naval). Cada academia “conjunta” formando para os ambientes marítimo, terrestre e aéreo.
- Padronização de alguns equipamentos: armamento, rádio, algumas viaturas, etc.
- Aumentar a quantidade de atividades conjuntas.
- Investimento em base tecnológica comum é o primeiro passo, depois acabar com as vaidades e, por fim, realizar exercícios mais focados na interoperabilidade.
- Validar as causas acima ou ajustá-las, associar a solução a um planejamento estratégico adequado e por meio de indicadores (incluindo responsabilidade) perseguir o atingimento de OE exequíveis. Por exemplo, em 10 anos todas as funções estejam no nível 2.
- Desenvolvimento de sistema integrado.
- Um MD que subordine as FS e tenha um objetivo conjunto, de defesa conjunta do país.
- Aumentar o número de atividades conjuntas (exercícios, simpósios, etc).
- Aumentar o número de exercícios conjuntos.
- Acredito que antes de quaisquer iniciativas devem ser cuidadas primeiramente as questões levantadas na pergunta anterior. pois acredito que a questão material e operacional fluírem com mais rapidez, visto que as forças já teriam tratadas todas as questões de alto nível.
- A parte de Ciência e Tecnologia das 3 Forças são estanques, vejo a necessidade de melhorar a comunicação entre as 3 Forças. Outro assunto que deve ser melhor trabalhado, são os conceitos operacionais. Importante que, mesmo que seja trabalhado o conceito de uma Força, as outras deveriam ser convidadas, como ouvintes/consultores para saber eventuais dúvidas de interpretação.
- Fortalecer mais o Ministério da Defesa.
- Criação de comandos conjuntos permanentemente ativados a exemplo do COMAE e COMDCIBER.



APÊNDICE B – ENTREVISTA REALIZADA COM MILITARES COM EXPERIÊNCIA EM MAIS DE UMA OPERAÇÃO CORE

Entrevistado 1 - Militar com experiência em quatro edições do exercício

1. Qual o seu Posto e experiência?

Major com quatro anos de experiência na Operação CORE e três anos no COTER.

2. O Sr. participou da Operação CORE? Em quais edições?

Particpei da CORE 21 e 22 como Oficial de Ligação (O Lig) da 12ª Bda Inf L (Amv) e da CORE 23 e 24 como Oficial de Planejamento (D5) do Estado-Maior (EM) CORE.

3. Na sua opinião, houve incremento na interoperabilidade entre o Exército Brasileiro e do Exército dos Estados Unidos da América (EUA) de uma edição para outra(s)?

Sim. A interoperabilidade tem sido avaliada dentro das funções de combate (F Cmb). O destaque da interoperabilidade foi a F Cmb Movimento e Manobra, que, desde a CORE 21 se mostrou bastante eficiente.

A F Cmb Fogos teve um desempenho abaixo do esperado na rotação 21/22. Foram feitas gestões para melhoria deste aspecto e o resultado foi bastante proveitoso, com incremento visível na interoperabilidade na rotação 23/24.

Entretanto, este incremento pode ser verificado em todas as demais F Cmb, não só nos Fogos. Porém, além do incremento nas F Cmb, podem ser observados outros aspectos. O procedimento para planejamento e condução de Exercícios, com a adaptação ao *Joint Event Life Cycle* (JELC) americano, interações dos (observadores e controladores do adestramento) OCA e interações na Direção do Exercício (DIREx), incrementam a interoperabilidade na montagem e condução de atividades combinadas.

4. Como ocorreu a preparação para a Operação CORE?

A preparação ficou a cargo do Comando Militar de Área (C Mil A) responsável, sob coordenação do COTER. Na CORE no Brasil, ocorre a preparação de uma Força Tarefa Batalhão (FT Btl) completa, mas já com foco na Companhia (Cia) CORE, subunidade que é enviada para os EUA no ano posterior.

Em geral, no ano da rotação brasileira são feitos de 4 a 5 exercícios de preparação, de maneira progressiva, iniciando em um nivelamento, passando pelos níveis Grupo de Combate (GC), Pelotão (Pel), subunidade (SU) e, em geral, o último exercício conta com a participação de toda a FT Btl brasileira.

No ano da rotação nos EUA, ocorre a preparação específica da Cia CORE, em geral com 2 ou 3 exercícios de preparação, sendo que, nos dois últimos tenta-se replicar, dentro do possível, a duração e escopo do Exc no Joint Readiness Training Center (JRTC).

Existe também, durante a preparação para o Exc nos EUA, um treinamento específico para o Estado-Maior. Esta atividade ocorre nos EUA, e é chamada de Leaders Training Program (LTP).

Esta atividade conta com a participação dos militares do EM brasileiro que executará a simulação viva. Na preparação para a CORE 24, foi realizado um treinamento no Brasil, anterior ao LTP, o que melhorou sobremaneira a interação com o EM da Brigada do Exército dos Estados Unidos.



5. Quais os ganhos na interoperabilidade frutos dessa preparação?

A participação do LTP gerou um ganho significativo na interoperabilidade no nível de planejamento.

A atividade é conduzida por facilitadores (Coaches), em um ambiente de aprendizado e troca de ideias, sem a pressão do tempo e do ambiente da rotação no BOX do JRTC.

Desta forma, os militares brasileiros, após preparação no Brasil, conseguiram uma boa interação com o EM americano, além de travar o contato inicial com estes militares, facilitando os trabalhos da rotação em agosto de 2024.

6. Cite produtos/técnicas/táticas/procedimentos que foram incluídos na Doutrina Militar Terrestre após a participação da tropa brasileira na Operação CORE ao longo dos últimos 4 anos.

Foram confeccionados documentos que adaptam nosso Estudo de Situação do Processo de Planejamento e Condução de Operações Terrestres (PPCOT) com o *Military Decision-Making Process* (MDMP) americano, com oportunidades de melhoria observadas no ciclo 23-24.

Um destaque foi a criação dos Exercícios de Tiro Real de Pel e SU. Estes são baseados no Live Fire Exercise americanos, e estão contribuindo sobremaneira no incremento do planejamento e coordenação de fogos no nível SU, aspecto que é uma oportunidade de melhoria no âmbito do EB.

A aplicação do JELC no planejamento dos exercícios também é um destaque relativo à interação com o Exército dos EUA.

A grande contribuição tem sido a oportunidade de aprimoramento do Sistema de Prontidão. A prontidão americana é baseada em Centros de Treinamento (Combat Training Centers - CTC). Destacam-se o *National Training Center* e o *Joint Readiness Training Center* (JRTC).

As estruturas de ambos os centros são bastante similares, e a participação brasileira em rotações no JRTC proporcionou um conhecimento aprofundado sobre o funcionamento de um CTC americano.

Com base neste conhecimento, no futuro, existe a possibilidade de criação, de maneira adaptada, de um Centro semelhante no Brasil, com Campo de Instrução próprio (o que, nos CTC dos EUA é chamado de BOX).

A execução de exercícios como as certificações da FORPRON, em local adequado, com uma equipe de especialistas em montagem de Exercícios incrementará sobremaneira a avaliação real do nível de operacionalidade da tropa, bem como proporcionará um maior aprimoramento na evolução doutrinária.

7. Na sua opinião, o exercício CORE pode contribuir para o incremento da interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras? Como?

Sim. O primeiro aspecto é a oportunidade de padronização dos planejamentos conjuntos baseados no JELC. A FAB já tem usado o JELC no planejamento de seus exercícios e o planejamento do Exc Cj PERSEU 2025 está baseado nesta metodologia de planejamento de Exercícios.

O segundo aspecto é o aumento da capacidade de trabalho em cultura diferente do EB. Mesmo com a barreira de doutrinas e idiomas diferentes, houve um grande incremento da interoperabilidade EB/U.S. Army. Esta adaptabilidade criada com a execução da CORE tem muita aplicação na execução de atividades conjuntas e interagências.



8. O Sr. gostaria de acrescentar alguma sugestão para o incremento da interoperabilidade entre as FS brasileiras?

A sugestão seria uma mudança no escopo dos Exc Conjuntos. Os Exc atuais são muito baseados em técnicas, táticas e procedimentos, não alcançando um planejamento e interoperabilidade de alto nível, a qual será exigida em caso de conflito de grande escala

Sugere-se a execução de 1 (um) exercício de grande vulto, anual ou bianual, que envolva grande quantidade de meios, de escalões mais alto.

Neste caso, a padronização do planejamento dos Exercícios Conjuntos, baseadas no JELC, no nível MD, seria muito interessante para um melhor aproveitamento.

A criação e uso de um Centro Conjunto de Treinamento de Combate, semelhante ao JRTC, para execução desta atividade também seria de grande valia.

9. O Sr. gostaria de acrescentar algo a mais?

Não, obrigado.



APÊNDICE C – ENTREVISTA REALIZADA COM MILITARES COM EXPERIÊNCIA EM MAIS DE UMA OPERAÇÃO CORE

Entrevistado 2 - Militar com experiência em quatro edições do exercício

1. Qual o seu Posto e experiência?

Tenente Coronel com quatro anos de experiência na Operação CORE e três anos no COTER.

2. O Sr. participou da Operação CORE? Em quais edições?

2021, 2022, 2023 e 2024.

3. Na sua opinião, houve incremento na interoperabilidade entre o Exército Brasileiro e do Exército dos Estados Unidos da América (EUA) de uma edição para outra(s)?

Sim. Dentro do plano Plurianual do Exercício CORE, existem itens a serem alcançados de interoperabilidade. Esses itens são buscados dentro de cada edição do exercício. Ao término de cada CORE, são verificados os índices de interoperabilidade e estes são intensificados na próxima edição, se for o caso.

4. Como ocorreu a preparação para a Operação CORE?

Foi realizada por meio de reuniões de coordenação, (IPC, MPC, MSEL, ISS e FPC), além de exercícios no terreno e exercícios de planejamento. Essas atividades são planejadas em A-1 e realizadas no ano de cada edição. Contam com a participação de militares brasileiros e americanos.

5. Quais os ganhos na interoperabilidade frutos dessa preparação?

Além dos ganhos nas TTP de cada função de combate, também existem ganhos na parte de planejamento. Durante o planejamento das missões, são identificadas as similaridades e diferenças nos produtos. Como exemplo, podemos citar ganhos significativos no planejamento de inteligência e fogos. Ademais as Forças Especializadas de Emprego Estratégico também interagem, alcançando ganhos na sua forma de emprego. Forças Especiais, Operações Psicológicas (Op Psc) e Operações de Inteligência (Op Intlg) são exemplos. Também há ganho de interoperabilidade no planejamento e condução dos exercícios, identificando estruturas e metodologia de planejamento que melhor se adaptam a execução de exercícios militares combinados.

6. Cite produtos/técnicas/táticas/procedimentos que foram incluídos na Doutrina Militar Terrestre após a participação da tropa brasileira na Operação CORE ao longo dos últimos 4 anos.

Pode-se citar particularmente o Manual de condução do Tiro Real de Subunidade.

7. Na sua opinião, o exercício CORE pode contribuir para o incremento da interoperabilidade entre as Forças Singulares brasileiras? Como?

Sim. Na aplicação da metodologia de planejamento, montagem e condução de exercícios militares conjuntos, (já realizado no Exercício PERSEU 2024), bem como na possibilidade de inserção de adestramentos conjuntos específicos na CORE (Forças Especiais; cibernético; fogos; Químico, Biológico, Radioativo e Nuclear (QBRN)).



8. O Sr. gostaria de acrescentar alguma sugestão para o incremento da interoperabilidade entre as FS brasileiras?

Maior número de exercícios e treinamentos conduzidos com metodologia do Ministério da Defesa.

9. O Sr. gostaria de acrescentar algo a mais?

Não, obrigado.



Capacidades de patrulha marítima na MB e na FAB: o caso das aeronaves P-3AM sob a ótica do PBC (2011-2024)¹

Luciano Cantuária Pietrani²

Rogerdson Fabiano da Costa Pereira da Silva³

RESUMO

O objetivo do artigo é, com auxílio do planejamento conjunto de capacidades, estabelecer uma relação entre as capacidades de patrulha marítima demandadas pela Marinha do Brasil (MB) e as oferecidas pela Força Aérea Brasileira (FAB), entre 2011 e 2024, analisando em que medida o Esquadrão de aeronaves P-3AM da FAB atende às necessidades da MB. A metodologia utilizada foi pesquisa documental e bibliográfica, exploratória e com abordagem qualitativa. Como resultado, verifica-se que o Esquadrão de aeronaves P-3AM da FAB é capaz de atender às lacunas de capacidades da MB em termos de *capability*, no entanto, por falta de um conceito conjunto de emprego das aeronaves, não é possível dizer em que medida o esquadrão atende à MB em termos de *capacity*. Como conclusões depreende-se que os conceitos de escalabilidade e particionamento de capacidades são importantes no planejamento de força, permitindo associar um efeito estratégico-operacional a uma tarefa tática, e vice-versa. Conclui-se também que um elemento de força formado por mais de uma unidade mostra-se interessante na busca por eficiência e sinergia no emprego dos meios, porém pode trazer dificuldades na identificação de lacunas de capacidades que não são particionadas até o nível tático, ou até mesmo técnico. **Palavras-chave:** patrulha marítima; aeronaves P-3AM; planejamento baseado em capacidades.

Maritime Patrol Capabilities in the Brazilian Navy and Air Force: the case of P-3AM Aircraft from the Perspective of the CBP (2011-2024)

ABSTRACT

The aim of this paper is, with the aid of joint capability planning, to establish a relationship between the maritime patrol capabilities demanded by the Brazilian Navy (MB) and those offered by the Brazilian Air Force (FAB), between 2011 and 2024, analyzing to what extent the FAB's P-3AM aircraft Squadron meets the needs of the MB. This is a documentary and bibliographic research, exploratory and with a qualitative approach. As a result, it is verified that the FAB's P-3AM Squadron is capable of addressing the MB's capability gaps in terms of capability; however, due to the lack of a joint concept for the employment of the aircraft, it is not possible to say to what extent the squadron meets the MB's needs in terms of capacity. Furthermore, it is possible to conclude that the concepts of scalability and partitioning of capabilities are important in force planning, allowing the association of a strategic-operational effect with a tactical task, and vice versa. It is also observed that a force element formed by a set of unit proves to be interesting in the search for efficiency and synergy in the use of resources, but it can bring difficulties in identifying capability gaps that are not partitioned down to the tactical level, or even the technical level.

Keywords: maritime patrol; aircraft P-3AM; capability-based planning.

¹ Trabalho de conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, orientado pelo Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva.

² Cel Av da FAB. Comando de Operações Aeroespaciais. E-mail: pietrani@fab.mil.br.

³ CMG (FN) da Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. E-mail: rogerdson@marinha.mil.br.



1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2023, a Marinha do Brasil (MB) divulgou a sua nova Estratégia de Defesa Marítima (EDM) (Brasil, 2023a) e a configuração da Força Naval para atendê-la. Dentre os meios e sistemas apontados pela Marinha, notou-se uma dificuldade para dimensionar aqueles relacionados à proteção marítima⁴ (Brasil, 2023a). Apontou-se o dimensionamento dos navios, mas deixou-se como lacuna o dimensionamento das aeronaves de patrulha marítima, demonstrando que a MB reconhece a necessidade das capacidades entregues por esses meios aéreos e a dificuldade para os dimensionar. Segundo a própria Estratégia da MB (Brasil, 2023a), a dificuldade para representar essa lacuna de capacidade dentro do processo de planejamento de força está ligada ao fato do Brasil já possuir aeronaves de patrulha marítima: as aeronaves P-3AM da Força Aérea Brasileira (FAB).

A Força Aérea Brasileira (FAB) adquiriu, em 2011, um lote de aeronaves P-3AM com capacidades de patrulha marítima, de conduzir operações antissubmarino, além das contribuições que traz nas ações de inteligência, vigilância e reconhecimento (IVR). A compra representou uma significativa evolução na capacidade do Brasil de criar uma consciência situacional marítima⁵ sobre as atividades que são levadas a cabo em suas águas jurisdicionais⁶, o que contribui sobremaneira para a atuação da Marinha do Brasil (MB) no cumprimento das suas responsabilidades legais (Freitas, 2018).

Dentro desse contexto, este trabalho foca no seguinte problema de pesquisa: em que medida as capacidades do Esquadrão de aeronaves P-3AM da FAB atendem às necessidades da MB? A relevância desse tema se justifica em função do seu potencial para contribuir com a problemática da MB em relação à sua configuração de força, já que analisa de forma metodológica uma das lacunas de dimensionamento apontadas na Estratégia de Defesa Marítima (Brasil, 2023a) e identifica oportunidades de melhoria que podem mitigar essas

⁴ É a vertente do campo de atuação Segurança Marítima representada pelo conjunto de ações exercidas pelo Poder Naval ou em coordenação com órgãos ou agentes estatais para implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos nas AJB por meio do emprego coercitivo do Poder Naval ou uso limitado da força. Compreende também aquelas ações que são conduzidas contra os delitos transfronteiriços e ambientais, além de outras atividades ilícitas. A coordenação com outros órgãos ocorre quando se fizer necessária, de acordo com as competências específicas e capacidades de cada órgão (Brasil, 2023b).

⁵ Consciência Situacional Marítima pode ser interpretada como uma aplicação do conceito consciência situacional ao domínio marítimo ou como uma capacidade, onde busca-se o entendimento de eventos militares e não militares, atividades e circunstâncias dentro e associadas ao ambiente marítimo relevantes para as operações e exercícios atuais e futuros, entendendo o ambiente marítimo como os oceanos, mares, baías, estuários, hidrovias, regiões costeiras e portos (Dias *et al.*, 2018).

⁶ Águas Jurisdicionais Brasileiras são o espaço jurisdicional que compreende as águas interiores, o mar territorial, a zona contígua e a zona econômica exclusiva de um país (More, 2013).



dificuldades. Além disso, a pesquisa apresenta uma oportunidade de tratar um tema de abordagem tão transversal no âmbito do Ministério da Defesa, ressaltando que as conclusões derivadas desse trabalho podem contribuir para o desenvolvimento contínuo da sistemática de planejamento baseado em capacidades, oferecendo à Assessoria de Planejamento Baseado em Capacidades (APBC) do MD novas abordagens e análises que podem auxiliar na adaptação do PBC aos casos concretos observados na realidade das Forças Armadas brasileiras.

Além disso, o artigo promove uma visão integrada e colaborativa entre diferentes ramos das Forças Armadas, levando-se em consideração o grau de sinergia e interação dos ambientes aéreo e marítimo (focos da pesquisa) na defesa do Brasil (Pessoa, 2017). Ao apresentar uma pesquisa num contexto atualizado e lançando mão de uma ferramenta capaz de fazer uma correlação de capacidades, a partir de uma abordagem conjunta, promove-se o fortalecimento de uma mentalidade holística de defesa, que enxerga o conjunto formado pelas Força Singulares não como um agrupamento de capacidades navais, terrestres e aéreas, mas como um complexo, contextualizado e interdependente sistema de defesa do país.

Nesse sentido, considera-se como objetivo geral da pesquisa relacionar as capacidades de patrulha marítima demandadas pela MB com as oferecidas pela FAB, em linha com a pergunta de pesquisa apresentada acima. Como eixos estruturantes do objetivo geral, estabeleceu-se três objetivos específicos. Primeiramente, definir alguns conceitos baseados em um referencial teórico que sistematize as análises dos dados das capacidades da MB e da FAB relativas ao tema. Em segundo lugar, examinar as lacunas de capacidade da MB relacionadas à Patrulha Marítima. Por último, avaliar as capacidades do esquadrão de aeronaves P-3AM da Força Aérea Brasileira, levando-se em conta o ambiente operacional marítimo, de forma a estabelecer uma conexão mais direta e contextualizada com a MB e, finalmente, responder à pergunta da pesquisa.

O referencial teórico para a condução dos trabalhos será o debate em torno da sistemática do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC). Para Davis (2002), o PBC permite a compreensão das necessidades de capacidade de uma Força permitindo o planejamento e configuração de seus meios. Embora não possa ser classicamente reconhecido como uma teoria, Taliaferro *et al* (2019, p. 5) indica que o PBC tem como foco o dimensionamento de uma Força, dentro de um contexto de incerteza e busca da eficiência, por isso alguns de seus pressupostos e conceitos serão basilares para conduzir a pesquisa de forma encadeada.



Durante a pesquisa, notou-se que outros trabalhos desenvolvidos no Brasil sobre o tema (Lopes Junior, 2019; Freire, 2021; Reynaldo; Elices Neto, 2023) trazem, majoritariamente, contribuições advindas das análises da metodologia PBC como um todo frente a diferentes realidades das instituições referenciadas, conforme será detalhado mais adiante na seção 2. Em complemento a essas análises, o que se pretende neste trabalho é usar o PBC com uma abordagem voltada para aplicação prática, lançando mão de alguns de seus preceitos - e não a metodologia como um todo - desde que sejam úteis no recorte temático específico e tenham foco na epistemologia da sistemática.

Em relação à metodologia de pesquisa, optou-se por uma pesquisa exploratória sob a ótica de um estudo de caso de natureza aplicada. A abordagem utilizada é a qualitativa, usando como técnica a pesquisa documental (baseada em manuais e publicações oficiais do MD, nos documentos estratégicos da MB, na Doutrina Básica da FAB e nos regimentos que tratam sobre a organização e o emprego do esquadrão de aeronaves P-3AM) e bibliográfica (referendada em livros, revistas e trabalhos acadêmicos, em português e inglês, sobre o PBC e sobre o uso de aeronaves de patrulha marítima). O período de 2011 até 2024 foi escolhido como foco da pesquisa, pois engloba a operação das aeronaves P-3AM da FAB (2011-2024) e abarca o processo de planejamento estratégico da MB (2020-2023).

Nessa direção, o artigo está organizado em cinco seções. Após esta introdução, a segunda seção visa trazer um breve panorama da metodologia do PBC, fazendo um breve apanhado dos estudos dessa metodologia no país e introduzindo alguns conceitos importantes que serão instrumentais para o desenrolar das seções seguintes. A terceira seção tem como objetivo analisar a Estratégia de Defesa Marítima (EDM) da MB e servirá como referência para a identificação das lacunas de capacidades da Força relativas à Patrulha Marítima. A quarta seção traz uma análise dos manuais e publicações referentes ao Esquadrão de aeronaves P-3AM, objetivando identificar as capacidades atuais desse Esquadrão, levando-se em conta o ambiente operacional marítimo e correlacionando-as com as lacunas identificadas na seção 3. Por fim, a última seção traz o resultado da pesquisa, respondendo em que medida as capacidades do esquadrão de aeronaves P-3AM da FAB atendem às lacunas de capacidades da MB em relação à patrulha marítima, além de outras conclusões que se sobressaíram durante as análises.



2 BREVE PANORAMA SOBRE A METODOLOGIA DO PBC

Em relação ao aparecimento do PBC no Brasil, pode-se lembrar que a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 destacou a importância de estruturar o potencial estratégico do Brasil em torno de capacidades específicas. Para isso, o Ministério da Defesa criou, em 2016, um Grupo de Trabalho (GT-PBC) para desenvolver uma metodologia adequada. O trabalho resultou na criação do Decreto n.º 9.570, em 2018, que incorporou a Assessoria do PBC ao Ministério da Defesa, com a função de apoiar o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas na implementação dessa metodologia (Lopes Junior, 2019).

Embora a MB tenha participado desse processo desde o início, foi em 2020 que a Força começou a desenvolver uma sistemática de planejamento de força com uma filosofia alinhada ao Planejamento Baseado em Capacidades (Brasil, 2020c), que acabou servindo como base para seu planejamento estratégico e para a sua configuração de força (Brasil, 2023a). Dessa forma, é natural que a pesquisa adote alguns conceitos e pressupostos do PBC como ferramentas de análise neste contexto.

Assim, serão apresentados três conteúdos do PBC que foram utilizados nesta pesquisa para analisar os documentos estratégicos da MB em busca das lacunas de capacidade relacionadas à patrulha marítima. Serão definidos a seguir o conceito de capacidade que será adotado no trabalho, o que é e para que servem os conceitos de escalabilidade e particionamento de capacidades e a diferença entre *capability* e *capacity*.

2.1 CAPACIDADE: DEFINIÇÃO, ELEMENTOS E COMPOSIÇÃO

De forma bem sintética, é preciso estabelecer o que se entende por capacidade para efeitos desta pesquisa. Diferentes nações, que adotam o PBC como base para gestão de recursos de defesa nacional, possuem definições diversas de capacidade, mas compartilham algumas características comuns e a partir delas pode-se estabelecer uma referência para ser utilizada neste trabalho.

Por exemplo, o Ministério da Defesa Nacional da Colômbia define capacidade como a habilidade de realizar uma tarefa sob um conjunto específico de padrões e condições, como tempo, ambiente e distância, utilizando uma combinação de componentes como doutrina, organização, material e equipamento, pessoal e infraestrutura. Já o Departamento de Defesa da Austrália descreve capacidade como a habilidade de alcançar um efeito operacional, que pode

ser definido em termos da natureza do efeito e de como, quando, onde e por quanto tempo ele é produzido (Taliaferro *et al*, 2019, p. 39).

O Ministério da Defesa Nacional do Canadá vê a capacidade como uma habilidade particular que contribui para a produção de um efeito desejado em um determinado ambiente, dentro de um tempo especificado, e que pode ser sustentada por um período projetado. O Estado-Maior Conjunto dos Estados Unidos define capacidade como a habilidade de completar uma tarefa ou executar um curso de ação sob condições e níveis de desempenho especificados. Por fim, o Ministério da Defesa do Reino Unido considera capacidade como a habilidade duradoura de gerar um resultado ou efeito operacional desejado, relativo à ameaça, ao ambiente físico e às contribuições dos parceiros da coalizão (Taliaferro *et al*, 2019, p. 39).

Quadro 1- Elementos que definem a capacidade

Países	Elementos
Colômbia	Meios, Tarefas, Condições
Austrália	Meios, Efeito, Condições
Canadá	Meios, Efeito, Condições
EUA	Meios, Tarefas, Condições
Reino Unido	Meios, Efeito, Condições

Fonte: Elaborado pelos autores (2024), com base em (Taliaferro *et al*, 2019).

O Quadro 1 aponta os elementos que são identificados na definição de capacidade dos países em questão e permite algumas conclusões: primeiro, todas as linhas incluem a ideia de meios ou sistemas, afinal esses são os geradores da capacidade. Esses meios/sistemas ou conjunto deles são definidos como elemento de força, como, por exemplo, um batalhão, um grupo-tarefa, um esquadrão, uma fragata, uma companhia, etc. O elemento de força é quem incorpora a capacidade (Taliaferro *et al*, 2019) e materializa-se através de seus atributos tangíveis e intangíveis, que na Marinha do Brasil resume-se à sigla DOPEMAI⁷.

Segundo, pode-se identificar sempre a alusão a um padrão de desempenho, que são as condições sob as quais essa capacidade se manifesta, corroborando a ideia de que, quando se fala de capacidades, mais especificamente capacidades militares, pode-se afirmar que elas são inteiramente dependentes das condições em que são empregadas, ou seja, carecem de concretude quando analisadas fora de um contexto específico (Yue; Henshaw, 2009).

⁷ Para a MB os componentes da capacidade são Doutrina, Organização, Pessoal, Educação, Material, Adestramento e Infraestrutura (Brasil, 2023a).

Por último, verifica-se que a capacidade objetiva a geração de um efeito, ou seja, a inserção de uma mudança no *status-quo* do ambiente estratégico, operacional ou tático⁸, que pode se dar por meio de ações e operações militares que, dentro deste trabalho, convencionar-se-á chamá-las de tarefas.

Quadro 2- Capacidade no contexto desta pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Para sintetizar essas definições, podemos afirmar que capacidade é a aptidão de um meio/sistema, ou um conjunto deles, chamados de elemento de força, para completar uma tarefa com o objetivo de produzir um efeito ou resultado dentro de um conjunto de padrões de desempenho e condições especificados, impostos pelo desafio. O Quadro 2, apresentado anteriormente, resume as ideias sobre as quais se discorreu anteriormente e servirá como referência para a pesquisa.

2.2 ESCALABILIDADE E PARTICIONAMENTO DE CAPACIDADES

Dois conceitos que facilitam a análise dos documentos estratégicos da MB são a escalabilidade e o particionamento de capacidades. O primeiro estabelece que a ideia de

⁸ Níveis de condução: Estratégico é o nível que transforma os condicionamentos e as diretrizes políticas em ações estratégicas, voltadas para os ambientes externo e interno, a serem desenvolvidas setorialmente. Operacional é o nível no qual é elaborado o planejamento militar das campanhas e a condução das operações em que são empregados meios militares, em conformidade com a estratégia estabelecida. Tático é o nível no qual são empregadas frações de forças militares, organizadas segundo características e capacidades próprias, para conquistar objetivos operacionais (Brasil, 2023b).



capacidade é adaptável a diferentes escalas correlacionadas, ou seja, a habilidade de causar um efeito tático menor contra um único inimigo é considerada uma capacidade, assim como a habilidade de mobilizar todo o poder nacional para vencer um estado hostil ou uma organização transnacional (Taylor, 2013).

Além disso, é possível um particionamento de capacidades, que no sentido contrário da escalabilidade, visa quebrar uma capacidade relacionada a um efeito mais amplo em aptidões condizentes com tarefas mais táticas, criando uma estrutura mais palatável para avaliar e, em última análise, planejar a força. (Taliaferro *et al*, 2019, p. 32-37). Ainda nesse sentido, um particionamento de capacidades permite apresentar uma hierarquia que representa as capacidades elementares necessárias para resolver um cenário. A hierarquia começa com descrições gerais de uma capacidade e depois refina cada nível, ilustrando capacidades menores e mais precisas necessárias para produzir a capacidade mais geral (Webb *et al*, 2010). Enfim, o particionamento de capacidades é capaz de dividir um problema grande e complexo em partes menores e mais gerenciáveis, simplificando a análise (Taylor, 2013).

Assim, usando os conceitos de escalabilidade e de particionamento de capacidades, pode-se avaliar um documento de nível estratégico, com seus efeitos, tarefas e condições e particioná-lo até o nível tático, onde estão os meios e sistemas e onde é mais simples avaliar as lacunas de capacidade. Por outro lado, com a escalabilidade, pode-se partir de tarefas táticas e realizar um encadeamento lógico até os efeitos de nível operacional ou estratégico. A primeira abordagem é útil para compreender as necessidades da MB através da análise dos seus documentos estratégicos até a identificação de lacunas de capacidade que seriam atendidas pelo esquadrão de aeronaves P-3AM da FAB, enquanto a segunda permite correlacionar características das aeronaves desse esquadrão com as tarefas e os efeitos estipulados pela MB em nível operacional.

2.3 CAPABILITY E CAPACITY

Um aporte conceitual importante para compreender as nuances envolvidas na identificação das lacunas de capacidade de uma força diz respeito à diferenciação dos termos *capability* e *capacity*. Em português, esses termos são utilizados dentro do campo semântico da "capacidade", pois há apenas uma palavra no léxico pátrio para tal. No entanto, sob a égide do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), esses termos possuem significados distintos.



De acordo com o Ministério da Defesa do Brasil, *capability* refere-se à "habilidade de alcançar um efeito desejado sob padrões e condições específicas por meio da combinação de meios e métodos para desempenhar um conjunto de tarefas" (Brasil, 2020b, p. 14). Isso significa que *capability* está relacionado à capacidade de realizar uma determinada ação ou conjunto de ações para atingir um objetivo específico. Já o termo *capacity*, segundo Davis (2002, p. 11, tradução nossa), diz respeito à "quantidade de uma determinada capacidade que uma força militar possui". Portanto, *capacity* está associado, de forma geral, à escala ou volume de recursos disponíveis para executar uma determinada *capability*.

O Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS) também aponta a distinção entre *capability* e *capacity* no PBC. O artigo *Capability-Based Planning: The Road Ahead*, publicado pelo IISS, define *capability* como "a habilidade de executar uma tarefa específica ou alcançar um objetivo", enquanto *capacity* refere-se à "escala ou quantidade dessa habilidade que está disponível" (International Institute for Strategic Studies, 2019, p. 3, tradução nossa).

Um exemplo prático da diferença entre *capability* e *capacity* pode ser observado no contexto da defesa aérea. A *capability* de defesa aérea envolve a habilidade de detectar, rastrear e engajar aeronaves inimigas. Por outro lado, a *capacity* de defesa aérea refere-se à quantidade de sistemas de defesa aérea disponíveis, como o número de baterias de mísseis antiaéreos ou de aeronaves de caça disponíveis para realizar essa tarefa (Brasil, 2020b, p. 15).

Para efeitos desta pesquisa, entende-se, no contexto do Planejamento Baseado em Capacidades, por *capability* a capacidade, conforme apontado no Quadro 2, enquanto *capacity* relaciona-se à quantidade ou escala dessa *capability*, mais especificamente os seus componentes. A compreensão clara desses conceitos vai permitir uma análise fundamentada e estruturada a partir da próxima seção.

3 AS LACUNAS DE CAPACIDADES DA MB NA PATRULHA MARÍTIMA

Com a compreensão obtida na seção anterior, é possível passar à análise dos documentos estratégicos da Marinha do Brasil, mais especificamente a Estratégia de Defesa Marítima (EDM), em busca da identificação das lacunas de capacidade na patrulha marítima.

Mas por que se optou pela análise da EDM como percurso de pesquisa na busca das informações supracitadas? Taliaferro *et al* (2019 p. 39) aponta que os requisitos de capacidade podem ser derivados das orientações estratégicas, das análises de cenários e dos conceitos estratégicos, o que é ratificado também pela análise dos Sistemas de Planejamento Estratégico



Militar do MD (Brasil, 2018). A escolha da EDM como referência para esta parte da pesquisa se dá pelo fato de que essa publicação é considerada mais completa.

Ao iniciar o exame da EDM, percebe-se que a publicação não faz uma conexão direta ou linear com a sistemática de planejamento de força da MB, ou seja, não se pode sair das análises empreendidas no nível estratégico, perpassar uma série de camadas e chegar diretamente nas capacidades de nível tático/operacional dos elementos de força. A EDM trata de alguns pressupostos de capacidade que necessitarão passar por um processo de particionamento de capacidade, conforme o caso, demonstrando a importância dessa ferramenta, e indicando a fluidez e a dinâmica dos conceitos de capacidades, efeitos e tarefas, o que ficou evidenciado já na seção 2.

Continuando no estudo, Taliaferro *et al* (2019 p. 39) aponta que, dentro do PBC, na busca por lacunas de capacidade, parte-se da comparação da capacidade de um elemento de força existente com os seus requisitos apontados nas análises citadas, revelando quaisquer lacunas potenciais. Mais que isso, é preciso considerar se os elementos de força são capazes de executar tarefas e produzir efeitos sob um conjunto específico de padrões e condições. Com isso, nesta etapa do trabalho, a pesquisa deve primeiramente identificar na EDM o elemento de força de referência para a patrulha marítima e verificar seus requerimentos em termos de capacidade.

Para a Marinha do Brasil, o conceito de elemento de força é o seguinte:

Entende-se por Elemento de Força o conjunto de meios (navios, aeronaves, carros de combate etc.) e sistemas, doutrinarmente organizados que, por meio da realização de tarefas, atingem um efeito em determinado tempo e espaço (Brasil, 2023a, p. 3-1).

O conceito adotado pela MB é o mesmo já consagrado na literatura, conforme apontam Taliaferro *et al* (2019, p. 10) e Taylor (2013), o que indica que não haveria incongruências nas análises empreendidas durante o trabalho. No entanto, vale uma observação. Enquanto Taliaferro *et al* (2019) adota como referência de elemento de força um elemento organizacional consubstanciado pelas unidades militares, a MB adota como elemento de força um conjunto de meios, sistemas e/ou unidades. Essa visão coaduna-se com Taylor (2013, p. 24), que ressalta ser normal considerar o elemento de força como um agrupamento de blocos de capacidade, reforçando que elementos de força podem ser de qualquer tamanho.

Quando se fala especificamente de marinhas, isso faz ainda mais sentido, como aponta Coutau-Bégarie (2010), que advoga pela adoção de grupos de meios navais contextualizados

em torno das tarefas que desenvolvem e dos objetivos que visam alcançar no contexto de uma operação naval. Essa visão é bem característica da forma sinérgica através do qual os meios navais operam, optando, na maioria das vezes, pela conjunção de meios em busca de um objetivo.

No caso da Estratégia de Defesa Marítima, a MB estabeleceu uma série de elementos de força, que foram batizados conforme as tarefas, efeitos ou operações mais correlacionados às suas respectivas capacidades (Brasil, 2023a). No caso do Esquadrão de aeronaves de patrulha marítima, ele está inserido num elemento de força denominado força de proteção marítima, e que é apresentado a seguir, na Figura 1:

Figura 1 - Dimensão visual do elemento de força proteção marítima

Meio	Qtd.	Dimensão Visual do Elemento de Força e Necessidades de Obtenção
Navio Patrulha Oceânico	10	
Navio Patrulha de 500 Ton	20	
Aeronaves de Patrulha Marítima	*	

* As aeronaves de Patrulha Marítima não foram dimensionadas, pois ainda há indefinições na MB e na FAB quanto ao emprego da Asa Fixa em proveito da Força Naval.

Fonte: Brasil (2023a).

No entanto, nota-se que um único elemento de força da MB possui diversas unidades. Na MB, um único navio é uma unidade, assim como um esquadrão de aeronaves, ou seja, esse elemento de força possui 31 unidades militares. Isso é perfeitamente compreensível, pois conforme apontado anteriormente, a proteção marítima está englobada em um conceito maior, de segurança marítima, e a patrulha marítima⁹, por sua vez, vem como uma capacidade que

⁹ A Doutrina da FAB aponta que a Patrulha Marítima (PATMAR) é a ação que consiste em empregar meios aeroespaciais para detectar, localizar, identificar, acompanhar, limitar o movimento ou neutralizar embarcações oponentes, sejam meios de superfície, em águas interiores e espaços marítimos de interesse das operações navais. Inclui a atividade de apoio ao policiamento das águas jurisdicionais brasileiras realizado pela Marinha do Brasil (Brasil, 2020a).



contribui para a proteção marítima (Colleta, 1987). Portanto, utilizando a ferramenta de particionamento de capacidades, pode-se analisar apenas o esquadrão de aeronaves de patrulha marítima, desde que identificados os efeitos, as condições e as tarefas envolvidas em sua complexão.

A Estratégia de Defesa Marítima da Marinha do Brasil (Brasil, 2023a) define a Capacidade de Patrulha Marítima como chave para a proteção e segurança das águas jurisdicionais brasileiras, alinhada com a definição trazida pela Doutrina da FAB (Brasil, 2020a).

Nesse sentido, os efeitos da Capacidade de Patrulha Marítima da Marinha do Brasil podem também serem definidos como os resultados desejados das operações do Elemento de Força denominado “Força de Proteção Marítima”, que, de acordo com a Estratégia de Defesa Marítima (Brasil, 2023a), são: a proteção das Linhas de Comunicações Marítimas (LCM) em caso de crise, garantindo a segurança das rotas marítimas relevantes para o comércio e a logística militar; a proteção das Infraestruturas Críticas do Poder Marítimo (ICPM) em caso de crise, salvaguardando instalações estratégicas como portos, plataformas de petróleo e outras infraestruturas vitais; a repressão à exploração/exploração não autorizada de recursos na Amazônia Azul, combatendo atividades ilegais de exploração de recursos naturais na zona econômica exclusiva do Brasil; e a repressão a ilícitos transfronteiriços e ambientais, prevenindo e combatendo crimes como tráfico de drogas, contrabando e poluição ambiental nas águas jurisdicionais brasileiras.

As tarefas são as ações específicas que devem ser realizadas para alcançar os efeitos apontados acima. Para identificar essas tarefas vamos considerar que os efeitos identificados na EDM são de nível operacional, como aponta a própria escolha do tamanho dos elementos de força. A partir dessa definição, usa-se o conceito de particionamento de capacidades para avaliar quais as ações e operações a MB pode executar para atingir esses efeitos. Não se faz aqui nenhuma distinção ou particionamento com as ações e operações identificadas na doutrina operacional da MB, considerando-as todas como tarefas que geram efeitos operacionais.

Combinando o estabelecido na Doutrina Militar Naval (Brasil, 2017) e Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (Brasil, 2020a) identifica-se que as tarefas que poderiam estar relacionadas com a Capacidade de Patrulha Marítima incluem: operações de ataque, neutralizando ou destruindo alvos de superfície que representem uma ameaça; operação antissubmarino, negando o uso eficaz de submarinos inimigos; operação de minagem, lançando



minas para limitar ou retardar o trânsito de navios inimigos; operação de esclarecimento buscando, acompanhando e reconhecendo objetos numa área marítima ou numa linha de comunicação marítima; operação de defesa do tráfego marítimo, protegendo navios mercantes e militares em trânsito; e operação de inteligência, coletando e analisando informações para apoiar as operações de patrulha.

Aqui, vale ressaltar que a doutrina operacional da MB não traz uma lista de tarefas particionadas até o nível tático, mesclando ações e operações que, a depender do contexto, podem estar no nível operacional ou no nível tático. Apesar de possuir uma lista de ações e operações bastante completa, a MB não adota o conceito de particionamento e escalabilidade de capacidades até o nível tático ou técnico, conceitos esses que poderiam facilitar o planejador militar na identificação das tarefas de nível tático associadas a cada efeito de nível operacional e vice-versa.

Identificados os efeitos e as tarefas, passa-se à busca pelas condições e parâmetros sob as quais as capacidades de patrulha marítima se encontram na EDM. Yost (2000) afirma que a capacidade é totalmente dependente do cenário em que a mesma deve ser empregada, destacando que, no caso militar, o inimigo é um fator primordial na parametrização desse cenário. Por isso, para efeitos desta pesquisa, serão consideradas não somente as condições ambientais referentes à capacidade, mas também contra quem se espera usá-la e de que maneira dar-se-á o enfrentamento.

Sendo assim, serão apontadas: a situação sob a ótica de todo o espectro dos conflitos¹⁰ em que podem ser usadas as capacidades de patrulha marítima, as características dos desafios enfrentados em cada uma das situações e, por fim, o ambiente operacional onde as tarefas serão executadas. Outro ponto que será apresentado sob a égide das condições serão e as posturas¹¹ adotadas diante de cada desafio, já que podem influenciar no delineamento das capacidades.

A Estratégia da MB aponta que em caso de crise ou conflito, a característica do desafio no contexto da aplicação da capacidade de patrulha marítima seria de um poder naval superior

¹⁰ De modo simplificado, o espectro dos conflitos abrange três categorias: normalidade, quando as negociações prevalecem, e a cooperação é possível; crise, quando os meios de coerção são usados, incluindo a ameaça ou o uso da força para induzir o adversário a negociar; e conflito armado ou guerra: a força é empregada de forma efetiva (Brasil, 2023b).

¹¹ As posturas estratégicas referem-se às maneiras pelas quais a MB responde aos desafios externos, conforme a seguir: Persuasão - predomina o uso do diálogo e expedientes; Cooperação - Caracteriza-se pelo apoio da MB a uma outra força, outro órgão ou agência; Coerção - postura na qual são usados majoritariamente recursos de ameaça do uso da força; Uso da Força - É caracterizada pelo enfrentamento, com a possibilidade de efetivo choque de forças (Brasil, 2023b).



ao brasileiro, indicando a adoção de uma postura coercitiva, podendo evoluir até a adoção do uso da força (Brasil, 2023a). Já para as situações de normalidade, a EDM vislumbra o uso da capacidade de patrulha marítima no combate à pesca ilegal, na prevenção da poluição ambiental e outras atividades ilícitas, assim como na identificação de tráfegos marítimos de interesse.

Em relação às áreas marítimas de interesse para a Capacidade de Patrulha Marítima (o ambiente operacional), foram identificadas as seguintes: a Elevação do Rio Grande (ERG), que são áreas designadas de responsabilidade operacional; a Foz do Rio Amazonas, uma região estratégica para a segurança e defesa nacional; a Bacia de Santos, uma área rica em recursos naturais e de grande importância econômica; as Ilhas Oceânicas, territórios insulares que necessitam de proteção e vigilância; e a Margem Equatorial, uma zona de interesse estratégico e econômico (Brasil, 2023a).

O Quadro 3 resume as informações sobre as capacidades de patrulha marítima no âmbito da MB:

Quadro 3 - Quadro resumo das capacidades do elemento de força proteção marítima.

ELEMENTO DE FORÇA PROTEÇÃO MARÍTIMA			
ELEMENTOS DE CAPACIDADE DO ELEMENTO DE FORÇA			
EFEITOS GERADOS		Repressão à exploração e exploração não autorizada de recursos na Amazônia Azul e repressão a ilícitos transfronteiriços e ambientais.	Proteção das Linhas de Comunicações Marítimas (LCM) e Proteção das Infraestruturas Críticas do Poder Marítimo (ICPM).
CONDIÇÕES	Situação	Normalidade	Crise/conflito
	Posturas	Cooperativa até coercitiva.	Coercitiva até uso da força.
	Desafios	Pesca ilegal, poluição ambiental, atividade ilícitas, tráfego marítimo não identificado.	Poder Naval superior.
	Ambiente	Porção Marítima das Águas Jurisdicionais Brasileiras, sendo prioritárias a ERG, a Foz do Rio Amazonas, a Bacia de Santos, o entorno das Ilhas Oceânicas e a Margem Equatorial.	



TAREFAS	- Operação de Esclarecimento (Patrulhar, buscar, acompanhar e reconhecer objetos numa área marítima ou numa LCM); - Operação de Defesa do Tráfego Marítimo; - Operação de Inteligência.	- Operações de ataque (neutralizar/destruir alvos de superfície); - Operação antissubmarino (negar o uso eficaz desse meio); - Operação de minagem (lançamento de minas para limitar ou retardar o trânsito de navios); - Operação de esclarecimento (buscar, acompanhar e reconhecer objetos numa área marítima ou numa LCM); - Operação de defesa do tráfego marítimo.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024) com base em Brasil (2023a).

Teoricamente, as informações necessárias para identificar as lacunas de capacidade da MB para um esquadrão de aeronaves de patrulha marítima estão apresentadas nesse quadro. Porém, repare que embora seja possível avaliar as necessidades em termos de *capability*, só seria possível aferir a *capacity* com uma delimitação clara sobre o que cada unidade componente do elemento de força fará, onde será sua área de responsabilidade e qual a sua contribuição no atingimento dos efeitos relacionados à proteção marítima. Essas informações fariam parte de um documento que descreva um conceito operacional de emprego dos meios.

Conceitos operacionais são, essencialmente, esquemas genéricos de manobra. Eles fornecem a base para o planejamento operacional e influenciam o design e o emprego das forças militares. Esses conceitos são chaves para a estruturação de operações militares, pois delineiam como as forças devem ser preparadas e empregadas para alcançar objetivos estratégicos e/ou operacionais, dependendo da abordagem. Quando se fala de operações conjuntas, esses conceitos examinam o problema militar e propõem soluções que descrevem como a força conjunta pode operar para atingir metas estratégicas ou operacionais dentro das condições previstas. Os conceitos operacionais devem ser desenvolvidos de forma "conjunta" em situações que demandam o uso de meios e sistemas pertencentes a mais de uma força singular (Echevarria II, 2017).

Dentro do mesmo contexto, pode-se afirmar que as lacunas de capacidades de uma força não podem ser avaliadas sem que seja especificado o conceito operacional, que representa a ideia do planejador militar sobre como empregar seus meios e sistemas para superar os desafios (Davis *et al*, 2007).

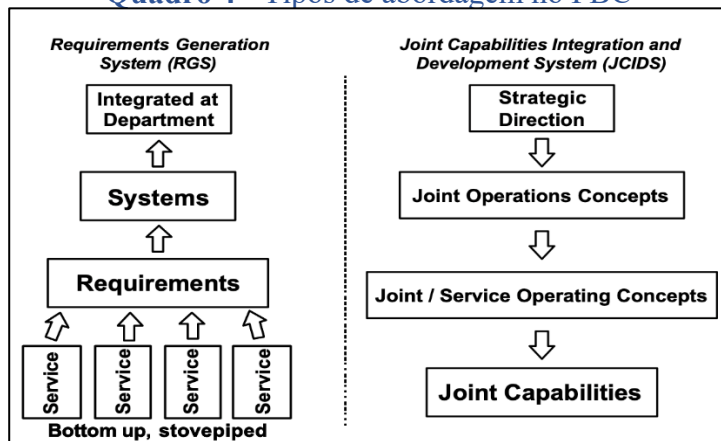
Assim, surge uma questão intrincada e que limita a investigação: como a MB poderia operacionalizar um conceito conjunto de emprego, incluindo em seu bojo um esquadrão de aeronaves de outra força?

Ao analisar a sistemática de planeamento de força da Marinha do Brasil e sua estratégia decorrente, pode parecer, num primeiro momento, que a abordagem é similar à parte esquerda do que é apresentado por Walker (2005) no Quadro 4, onde há uma indesejável abordagem *bottom-up* de integração de capacidades em que a MB fornece para o MD suas lacunas de capacidade em função de uma análise eminentemente interna e isolada, contrariando a visão do PBC, que é um processo de planeamento reconhecidamente conjunto (Davis, 2002).

No entanto, uma investigação mais minuciosa mostrou que apesar de levar a cabo o processo de planeamento de força internamente, a MB não adota uma sistemática *bottom-up* e sim um encadeamento *top-down*, como estatui a sistemática PBC. Porém, nem todos os subsídios tiveram uma participação ativa do Exército Brasileiro (EB), da FAB e do MD, como deveria ser o caso dos cenários utilizados como insumo para a estratégia (Seleri, 2023). Ademais, algumas assunções foram necessárias **onde as informações do nível político e estratégico não estavam disponíveis**. Isso pode ter se dado devido à autonomia das forças armadas brasileiras para executar seus planejamentos estratégicos de forma relativamente desvinculadas do MD (Reynaldo; Elices Neto, 2023) ou pode ser fruto da dificuldade do nível estratégico para reunir as Forças e levar a cabo o PBC de forma conjunta.

Essa abordagem isolada, quando trata do dimensionamento de meios exclusivamente navais, por assim dizer, pode até permitir o dimensionamento de força, porém, quando se aborda meios que operam no teatro marítimo, mas pertencem a outra força, a necessidade de um trabalho conjunto não pode ser sobrepujada.

Quadro 4 - Tipos de abordagem no PBC



Fonte: Walker (2005).



Isso posto, nota-se que, ao empreender o uso de meios pertencentes a mais de uma Força sem um conceito operacional de emprego conjunto que atribua o papel e o grau de esforço de cada um dos meios, como é o caso de um esquadrão de aeronaves P-3AM da FAB, o máximo que se pode obter, ainda que parcialmente, é identificação de lacunas ou atendimento de capacidades em termos de *capability*. O conceito operacional conjunto, baseado em cenários militares de defesa conjuntos, colaboraria para a eficiência no emprego das capacidades, ou seja, o melhor uso dos meios e sistemas disponíveis, o que é um preceito do PBC.

Essa conclusão, sob a perspectiva do Ministério da Defesa ganha muita relevância, uma vez que a abordagem no nível estratégico é essencialmente conjunta. Nessa abordagem, como começa a ficar demonstrado neste artigo, de forma específica, e conforme ressaltado por Davis (2002) e Taliaferro *et al* (2019), de forma geral, os conceitos conjuntos de emprego dos meios são pré-requisitos do PBC quando a abordagem é conjunta.

Aqui vale uma ressalva: a MB, em suas publicações, em nenhum momento apontou que as lacunas de capacidades abordadas nesta seção seriam supridas pelo esquadrão de aeronaves P-3 AM da FAB. A manutenção do *status-quo*, patrulhando as áreas marítimas com aeronaves da FAB, ou a escolha por uma obtenção de aeronaves de patrulha própria pela MB seriam opções, mas para efeito de elaboração do artigo e inserção de uma abordagem mais holística do PBC, a primeira foi a escolhida.

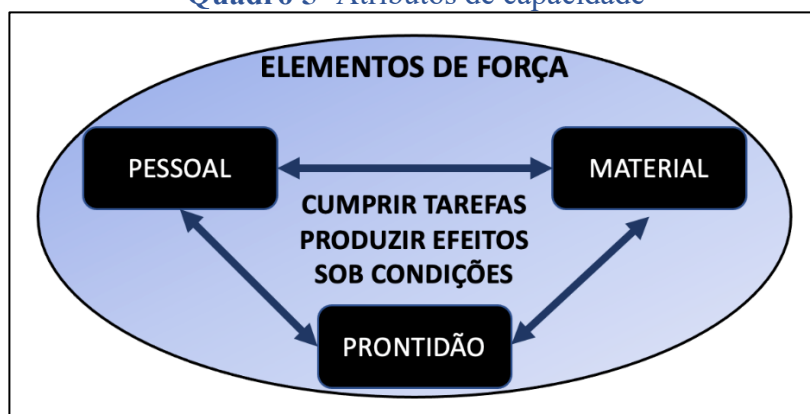
4 AS CAPACIDADES DO ESQUADRÃO DE AERONAVES P-3AM DA FAB

Uma vez identificados os efeitos, as condições e as tarefas que a MB espera de um “Esquadrão de Aeronaves de Patrulha Marítima”, passa-se à análise do que pode ser oferecido em termos de capacidade pelo esquadrão de aeronaves P-3AM da FAB. O objetivo é identificar se essa unidade atenderia aos requisitos da MB em termos de *capability*. Mas antes de analisar os efeitos, as condições e as tarefas, destaca-se que Taliaferro *et al* (2019) ressalta que o elemento de força deve possuir um equilíbrio eficaz entre os seus fatores de capacidade, conforme o Quadro 5, sendo esses primordiais para que se possa cumprir determinadas tarefas e produzir efeitos sob determinadas condições. Assim, deve-se pautar primeiramente uma análise desses fatores.

Conforme apontado na seção 2, os atributos de capacidade de um elemento de força para a MB são Doutrina, Organização, Pessoal, Educação, Material, Adestramento e Infraestrutura (Brasil, 2023a), enquanto o Exército Brasileiro inclui os mesmos fatores, apenas em ordem

distinta; a FAB utiliza todos os fatores citados anteriormente e adiciona o componente “interoperabilidade” (Freire, 2021, p. 153). Essas nuances também ocorrem em outros países que adotam o PBC, portanto, propõe-se aqui analisar apenas os atributos centrais que compõem o elemento de força, pois todos aqueles citados anteriormente são encapsulados basicamente em três pilares: pessoal, material e prontidão.

Quadro 5- Atributos de capacidade



Fonte: Adaptado pelos autores de Taliaferro *et al* (2019, p. 11).

Em relação ao pessoal, pode-se dizer que o esquadrão de aeronaves P-3 AM da FAB atende a todos os requisitos de doutrina, organização, conhecimento técnico, manutenção, apoio administrativo, dentre outros, conforme aponta o regimento interno da própria unidade (Brasil, 2022). Além disso, o Esquadrão de aeronaves P-3AM está operacional desde 2011, conforme visto na seção 1.

Com respeito ao aspecto prontidão, as métricas envolvidas para avaliação desse critério normalmente envolvem informações sigilosas e não serão abordadas. Conforme os eventos apontados por Magalhães (2022) e Galante (2016), são inúmeros os casos das aeronaves P-3 AM da FAB operando em conjunto com navios da MB e por isso adotar-se-á como adequada a prontidão das aeronaves para operarem no contexto abordado na seção 3.

Abordando agora o fator material, as aeronaves P-3AM, operadas pela Força Aérea Brasileira (FAB), desempenham um papel crucial na vigilância e patrulha das águas jurisdicionais brasileiras. O Lockheed P-3 Orion é uma aeronave de patrulha marítima e guerra antissubmarino, desenvolvida nos Estados Unidos da América na década de 1960. Originalmente projetada para a Marinha dos Estados Unidos, a aeronave rapidamente se destacou por sua versatilidade e eficiência em missões de longa duração (Jones, 2001).

A aquisição das aeronaves P-3AM pela Força Aérea Brasileira teve início no final da década de 1990, quando o Brasil identificou a necessidade de modernizar sua frota de aeronaves



de patrulha marítima. Em 2006, o governo brasileiro firmou um contrato com a Lockheed Martin para a compra e modernização de nove aeronaves P-3 Orion, que foram redesignadas como P-3AM após a atualização (Freitas, 2018). A modernização incluiu a instalação de novos sistemas de radar, sensores eletrônicos, sistemas de comunicação e navegação, além de melhorias estruturais e de motorização. Essas atualizações garantiram que as aeronaves estivessem aptas a operar nas vastas águas jurisdicionais brasileiras (Darolt, 2017).

As aeronaves P-3AM são equipadas com uma série de sistemas avançados que permitem a realização de diversas missões de patrulha e vigilância. Entre as principais capacidades destacam-se a detecção e rastreamento de submarinos, vigilância marítima, busca e salvamento (SAR) e monitoramento ambiental. Equipadas com sonares e boias acústicas, as P-3AM são capazes de detectar e rastrear submarinos inimigos em grandes profundidades. Essa capacidade é crucial para a defesa da porção marítima das águas jurisdicionais brasileiras, especialmente em áreas estratégicas como a Bacia de Campos e a Bacia de Santos, onde estão localizadas importantes reservas de petróleo (Costa *et al*, 2020).

A vigilância contínua das águas jurisdicionais é um fator contribuinte para a garantia da soberania nacional e para a proteção dos recursos marinhos (Costa *et al*, 2015). Nesse contexto, aeronaves que possuem sistemas de radar de longo alcance permitem a detecção de embarcações em vastas áreas do oceano. Isso é útil, por exemplo, para a fiscalização da pesca ilegal, contrabando e outras atividades ilícitas nas águas brasileiras. Além disso, as P-3AM são equipadas com sistemas de comunicação e navegação que facilitam a coordenação de operações de busca e salvamento.

As aeronaves também podem ser utilizadas para o monitoramento ambiental, incluindo a detecção de derramamentos de óleo e outras formas de poluição marinha. Isso contribui para a preservação dos ecossistemas marinhos e costeiros do Brasil (Prates; Gonçalves; Rosa, 2012). A atuação das aeronaves P-3AM é particularmente relevante nas águas jurisdicionais brasileiras, que abrangem uma área de aproximadamente 4,5 milhões de quilômetros quadrados. Essa vasta extensão inclui a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), onde o Brasil exerce direitos exclusivos para a exploração e uso dos recursos marinhos, e a Amazônia Azul, uma região de grande importância estratégica e econômica (Brasil, 2019).

As missões de patrulha realizadas pelas P-3AM contribuem para a proteção dos recursos naturais e a segurança das atividades econômicas na ZEE. Isso inclui a fiscalização da pesca, a proteção das plataformas de petróleo e gás, e a prevenção de atividades ilícitas como o tráfico

de drogas e o contrabando (Freitas, 2018). Além disso, a presença constante das aeronaves P-3AM nas águas jurisdicionais brasileiras reforça a soberania nacional e a capacidade de resposta a ameaças externas. Em um cenário geopolítico cada vez mais complexo, a capacidade de monitorar e defender as águas territoriais tem relação direta com a segurança e o desenvolvimento do país (Darolt, 2017).

De acordo com Keane (2003), as aeronaves P-3 Orion, incluindo as variantes modernizadas como o P-3AM, são equipadas com sistemas de missão integrados que permitem a coleta e análise de dados em tempo real. Esses sistemas incluem radares de abertura sintética (SAR) e sistemas de inteligência de sinais (SIGINT), que permitem a detecção de ameaças e a coordenação de operações complexas. A integração desses sistemas permite uma resposta rápida e eficaz a situações de emergência e a ameaças à segurança nacional.

Sendo um pouco mais preciso em relação às especificações técnicas das aeronaves P-3AM, apresenta-se no Quadro 6 alguns dados relevantes que se relacionam com as diversas capacidades já apresentadas.

Quadro 6 - Características gerais das aeronaves P-3AM da FAB

Tripulação	15
Autonomia	16:00hs
Sensores	Radar ELTA 2022 (busca de superfície, abertura sintética, abertura sintética invertida, busca aérea, modo antissubmarino)
	Detector de Anomalias Magnéticas (DAM)
	Medidas de Apoio à Guerra Eletrônica, com capacidade de análise intrapulso
Imagem	Sistema eletro-óptico (imagens na faixa do visual e do infravermelho, com capacidade de <i>track</i> do alvo e gravação)
Armamento	Bombas de 300 libras
	Torpedo MK-46
	Míssil Harpoon

Fonte: Kaipper (2019).

Uma vez analisados os fatores de capacidade, passa-se a fazer uma correlação desses dados com as condições, tarefas e efeitos identificados no Quadro 3. Para ascender a esse objetivo, o conceito de escalabilidade da capacidade irá fazer a conexão entre as informações técnicas e operativas do esquadrão de aeronaves P-3AM da FAB com as ações e operações navais que foram identificadas como tarefas na seção anterior, bem como conectar os dados obtidos com os efeitos e condições citados, sempre que for necessário.



Inicialmente serão avaliadas as capacidades do Esquadrão de aeronaves P-3AM da FAB para atenderem às condições e tarefas requeridas pela MB para as capacidades do elemento de força proteção marítima, apresentas a seguir nos Quadros 7 e 8.

Quadro 7 - Avaliação quanto às condições da capacidade de patrulha marítima.

CONDIÇÕES			
	O que a MB requer	Característica e capacidades do P-3AM	Avaliação
Situação	Normalidade Crise/conflito	O P-3AM é uma aeronave de patrulha marítima e guerra antissubmarino com capacidade de detecção e rastreamento de submarinos, com sistemas de radar, sensores eletrônicos, sistemas de comunicação e navegação compatíveis com missões de vigilância marítima, busca e salvamento (SAR) e monitoramento ambiental. Equipadas com sonares e boias acústicas, as P-3AM são capazes de detectar e rastrear submarinos inimigos em grandes profundidades. Sua capacidade de engajamento para uso da força encampa torpedos MK-46, bombas e mísseis Harpoon, englobando uma letalidade contra alvos de superfície e submarinos.	Atende
Posturas	Cooperativa, coercitiva, podendo chegar até uso da força.		
Desafios	Pesca ilegal, poluição ambiental, atividade ilícitas, tráfego marítimo não identificado, podendo chegar em tempo de crise até o engajamento com um Poder Naval superior.		
Ambiente	Cobrir a porção Marítima das Águas Jurisdicionais Brasileiras, sendo prioritárias a ERG, a Foz do Rio Amazonas, a Bacia de Santos, o entorno das Ilhas Oceânicas e a Margem Equatorial.	Suas características apontam os P-3AM como capazes de conduzir missões de longa duração (autonomia de 16 h) e com sistemas de radar de longo alcance que permitem a detecção de embarcações em vastas áreas do oceano.	Atende

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).



Quadro 8 - Avaliação quanto às tarefas da capacidade de patrulha marítima.

TAREFAS		
O que a MB requer	Característica e capacidades do P-3AM	Avaliação
- Operação de Esclarecimento (Patrulhar, buscar, acompanhar e reconhecer objetos numa área marítima ou numa LCM); - Operação de Defesa do Tráfego Marítimo; - Operação de Inteligência. - Operações de ataque (neutralizar/destruir alvos de superfície); - Operação antissubmarino (negar o uso eficaz desse meio); - Operação de minagem (lançamento de minas para limitar ou retardar o trânsito de navios); - Operação de esclarecimento (Patrulhar, buscar, acompanhar e reconhecer objetos numa área marítima ou numa LCM); - Operação de defesa do tráfego marítimo.	- Sensores capazes de conduzir operações de inteligência, vigilância e reconhecimento de contatos de superfície e submarino; - Possui armamento contra alvos de superfície e alvos submarinos; - Capacidade de lançamento de minas; - Possui radares de abertura sintética (SAR) e sistemas de inteligência de sinais (SIGINT).	Atende

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

A partir das informações apresentadas nos Quadros 7 e 8, conclui-se que o Esquadrão de aeronaves P-3AM da Força Aérea Brasileira desempenha um papel crucial na vigilância e patrulha das águas jurisdicionais brasileiras. Com suas capacidades avançadas de detecção e rastreamento de submarinos, vigilância marítima, busca e salvamento, e monitoramento ambiental, esse Esquadrão é altamente capaz de contribuir com a MB para que seu elemento de força proteção marítima atinja os efeitos de repressão à exploração e exploração não autorizada de recursos na Amazônia Azul e repressão a ilícitos transfronteiriços e ambientais; a proteção das Linhas de Comunicações Marítimas (LCM) e a proteção das Infraestruturas Críticas do Poder Marítimo (ICPM), atendendo, portanto, às necessidades da MB em termos de *capability*.

Como foi ressaltado na seção 3, caso houvesse um conceito conjunto de emprego conjunto do esquadrão de aeronaves P-3AM com os meios e sistemas da MB, as condições estabelecidas para o cumprimento das tarefas e produção dos efeitos permitiria um detalhamento em termos de tamanho da área marítima a ser patrulhada, zoneamento das responsabilidades de cada meio, frequência e duração dos voos e outras informações, o que culminaria na possibilidade de calcular quantas aeronaves ou quantos esquadrões de aeronaves



seriam necessários. Em outras palavras, não identificaria o atendimento das lacunas da MB em termos apenas de *capability*, mas também de *capacity*, dando uma resposta completa à pergunta de pesquisa.

A confecção desse conceito conjunto de emprego pode ser, idealmente, capitaneada pelo Ministério da Defesa, desenvolvendo um trabalho que envolvesse as três Forças e o MD desde sua gênese, começando pela elaboração de cenários conjuntos. De posse de uma visão integrada dos desafios, um grupo de trabalho multidisciplinar poderia então elaborar orientações sobre o que, quando, onde, como e o quanto cada Força Singular contribuiria para sobrepujar os desafios, implementando uma orientação *top-down*. No entanto, a própria MB, em cooperação com a FAB, poderia trabalhar nesse sentido, criando uma iniciativa que pode servir como referência para trabalhos futuros que visem aprimorar o planejamento e a configuração das Forças Armadas através do estabelecimento claro de requisitos de *capability* e *capacity* para seus elementos de força.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resultado da pesquisa realizada com base nos documentos estratégicos da Marinha do Brasil, nas bibliografias sobre as aeronaves P-3 e na documentação ostensiva disponível sobre o Esquadrão de Aeronaves P-3AM da Força Aérea Brasileira e suas aeronaves, concluiu-se que a unidade da FAB é capaz de atender às lacunas de capacidades da MB em termos de *capability*. No entanto, por conta da incompletude nas informações que permitiriam a identificação das necessidades da MB em termos de *capacity*, pode-se afirmar que hoje não é possível dizer em que medida o esquadrão de aeronaves P-3AM da FAB atende às lacunas de capacidade da MB em termos de patrulha marítima. Além desse resultado, o trabalho permitiu outras conclusões.

Notou-se que a adoção do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) como pano de fundo durante os trabalhos de pesquisa permitiu sistematizar a identificação das lacunas de capacidade, pelo lado da MB, e das capacidades entregues pelo Esquadrão de Aeronaves P-3AM da FAB. O uso da ferramenta demonstrou que a sistemática do Planejamento Baseado em Capacidades, embora necessite de adaptações à realidade brasileira, mostra-se uma importante chave epistemológica para questões de avaliação de capacidades e de meios, com transbordamentos para a área doutrinária e para a gestão de recursos de defesa nacional como um todo.



Ainda sob a instrumentalidade e utilidade do PBC, verificou-se que a adoção dos conceitos de escalabilidade e particionamento de capacidades foram estruturantes para a realização das análises tanto das aeronaves quanto das premissas estratégicas contidas nos documentos da Marinha do Brasil. Foram essas ferramentas que permitiram consubstanciar um encadeamento lógico que parte desde uma ótica estratégica-operacional até o nível tático, como no caso de associar um efeito estratégico-operacional a uma tarefa tática, e vice-versa.

Além disso, sob a ótica dos documentos estratégicos da MB e a partir da análise da Doutrina Militar Naval, documento de nível operacional, concluiu-se que é possível identificar os efeitos, as condições sob as quais esses efeitos deverão ser atingidos e inferir quais tarefas executar para atingir os efeitos supramencionados sob as condições estabelecidas. Isso permitiu identificar as demandas de capacidade da MB para o elemento de força referenciado na pesquisa em termos de *capability*, mas a ausência de informações com uma definição clara do papel do esquadrão de aeronaves P-3AM da FAB, na operação conjunta com os meios de superfície da MB, impediu quantificar as informações e determinar as necessidades de *capacity*.

Verificou-se que essa ausência de dados poderia ser sanada com a confecção de um conceito operacional de emprego conjunto dos meios de superfície e aéreos no contexto da proteção marítima, baseado em cenários militares de defesa conjuntos, onde são delineadas as responsabilidades específicas de cada força singular, determinando quem faz o quê e atribuindo o grau de esforço necessário para enfrentar os desafios militares dentro de determinado contexto. O conceito operacional colaboraria para a eficiência no emprego das capacidades, ou seja, o melhor uso dos meios e sistemas disponíveis, alinhando-se ao apontado pelo PBC.

Foi observado também durante o trabalho que, no caso da Marinha do Brasil, a adoção de um modelo de elemento de força formado pelo conjunto de mais de uma unidade mostra-se interessante na busca por eficiência e sinergia no emprego dos meios, perante um desafio tão grande, que é por exemplo patrulhar uma área tão extensa quanto a da Amazônia Azul. Porém, é sempre importante salientar que o PBC é uma ferramenta de preparo e não de emprego da força, o que traz algumas dificuldades no momento de identificação de lacunas de capacidades que não são particionadas até o nível tático, ou até mesmo técnico.

Outro ponto que gerou algumas lacunas e dificuldades na pesquisa, dentro do recorte proposto, está ligado à quase ausência de informações que permitissem enumerar todas as tarefas que a Força Naval pode ou deve realizar. Observou-se que a doutrina atual da Marinha do Brasil no nível operacional só permitiu a identificação das tarefas a partir da aplicação do



particionamento de capacidades, apontando como oportunidade de melhoria para a MB a produção de uma lista de tarefas, operações e ações mais detalhadas, o que facilitaria o trabalho dos próprios militares que trabalham na configuração e dimensionamento da força.

A pesquisa apresenta algumas limitações: primeiro, é importante ressaltar que alguns dados, que poderiam preencher as lacunas de informações encontradas, são sigilosos. Em segundo lugar, as informações sobre o emprego das aeronaves P-3AM se limitaram ao uso dessas aeronaves no ambiente marítimo.

Outras limitações referem-se ao fato de que não foram estudadas as diversas questões que podem afetar a disponibilidade das aeronaves, como a diagonal de manutenção e outros, fato esse que impactaria diretamente na quantificação da capacidade (*capacity*). Vale ressaltar que muito da metodologia de planejamento de força e os decorrentes aperfeiçoamentos doutrinários da MB ainda estão em andamento, podendo resultar em breve numa revisão de suas publicações estratégicas e das informações aqui veiculadas. Além disso, a pesquisa não se debruçou sobre outras soluções para as lacunas de capacidade da MB, como o uso de sistemas de aeronaves remotamente pilotadas (SARP) ou até mesmo a possibilidade de a MB ter ou não um esquadrão próprio de aeronaves de patrulha.

Como sugestão para pesquisas futuras, propõe-se estudar as vantagens de se fazer um dimensionamento de meios de patrulha marítima de forma conjunta entre a Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira, desde a concepção estratégica, passando pelo conceito operacional até o dimensionamento do elemento de força.

Em suma, a pesquisa evidenciou a necessidade de uma maior integração entre a MB e a FAB no que tange ao planejamento e emprego de aeronaves de patrulha marítima. A adoção de uma abordagem conjunta e coordenada poderia não apenas otimizar os recursos disponíveis, mas também garantir uma maior eficácia na proteção e monitoramento das águas jurisdicionais brasileiras. A continuidade dos estudos e a implementação de melhorias na doutrina e nos processos de planejamento são basilares para que a MB e a FAB possam enfrentar de maneira eficiente os desafios impostos pela vasta extensão da Amazônia Azul.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Força Aérea. **Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira**. Brasília, DF: Força Aérea Brasileira, 2020a. v. 2. Disponível em: https://www2.fab.mil.br/unifa/ppgca/images/conteudo/D-QBRN/DCA_1-1_DOCTRINA_BSICA_DA_FORA_AREA_BRASILEIRA_-_VOLUME_2_2020.pdf. Acesso em: 7 set. 2024.

BRASIL. Força Aérea. **Regimento Interno do Primeiro Esquadrão do Sétimo Grupo De Aviação**. Brasília, DF: Força Aérea Brasileira, 2022. Disponível em: https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Busca/Download%3FcodigoArquivo%3D35016&ved=2ahUKEwi_rMyzzrOIAxW0ILkGHAR-FLMQFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw0_mkVZ5U8ISh1pKgAtGSsg. Acesso em: 7 set. 2024.

BRASIL. Marinha. **Doutrina Militar Naval**: EMA-305. Brasília, DF: Marinha do Brasil, 2017.

BRASIL. Marinha. **Estratégia de Defesa Marítima**: EMA-310. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2023a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/ema/publicacoes/ema-310>. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. Marinha. **Fundamentos Doutrinários da Marinha**: EMA-301. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2023b. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/ema-301-fdm-1ed.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Marinha. **Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040)**. Brasília, DF: Marinha do Brasil, 2020c. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/book.html. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD51-M-01**: Sistemas de Planejamento Estratégico Militar. 2 ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51a_m01a_sista_plja_estra_mila_spema_2a_eda_2018.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

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

COLLETA, Paolo Enrico. **Patrick N.L. Bellinger and U.S. Naval Aviation**. Lanham: University Press of America, Inc., 1987.



COSTA, J. C.; LEONARDO, T. T.; VIOLANTE, A. R. Planejamento espacial marinho: desenvolvimento e soberania no "mar que nos pertence". **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 140, n. 10/12, p. 162-177, out./dez. 2020. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistamaritima/article/download/4075/3947>. Acesso em: 15 ago. 2024.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. **Tratado de Estratégia**. Rio de Janeiro: EGN/DPHDM, 2010.

DAROLT, J. C. **ATECH**: exemplo bem-sucedido de transferência de tecnologia. 2017. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/958/1/JEFFERSON%20CESAR%20DAROLT.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2024.

DAVIS, Paul K. **Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission Systems Analysis, and Transformation**. Santa Monica: RAND Corporation, 2002. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a402243.pdf>. Acesso em: 11 maio 2024.

DAVIS, Paul K.; SHAVER, Russell D.; BECK, Justin. **Portfolio-Analysis Methods for Assessing Capability Options**. Santa Monica: National Defense Research Institute, 2007. Disponível em: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2008/RAND_MG662.pdf. Acesso em: 11 maio 2024.

DIAS, F G; NEVES, J F; CONCEIÇÃO, V P; LOBO, V. Maritime Situational Awareness, the singular approach of a dual-use Navy. **Scientific Bulletin "Mircea cel Batran" Naval Academy**, [s. l.], ano 5, v. 21, n. 1, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21279/1454-864X-18-I1-033>. Acesso em: 11 maio 2024.

ECHEVARRIA II, Antulio J. Operational Concepts and Military Strength. In: HERITAGE FOUNDATION (United States). **2017 Index of U.S. Military Strength**. Washington, DC: The Heritage Foundation, 2017. Disponível em: <https://www.heritage.org/military-strength-topical-essays/2017-essays/operational-concepts-and-military-strength>. Acesso em: 29 jun. 2024.

FREIRE, M. E. L. S. **Planejamento Baseado em Capacidades como potencializar da interoperabilidade**: as experiências australiana e canadense transformadas em insumos para o caso do Brasil. 2021. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22085?locale=pt_BR. Acesso em: 24 ago. 2024.

FREITAS, Wilmar Terroso. Aviação de Patrulha: História e tradição de segurança e defesa nas águas jurisdicionais brasileiras. **Revista do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil**, [Rio de Janeiro], v. 77, n. 105, p. 55-76, 2018. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/ighmb/article/view/3410/3299>. Acesso em: 29 jun. 2024.



GALANTE, Alexandre. P-3AM da FAB participa de operação com a MB. **Poder Naval**, [s. l.], 30 jun. 2016. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2016/06/30/p-3am-da-fab-participa-de-operacao-com-a-mb/>. Acesso em: 8 set. 2024.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **Capability-Based Planning: The Road Ahead**. London: IISS, 2019.

JONES, R. **The P-3 Orion: a history**. [S. l.]: Naval Institute Press, 2001.

KAIPPER, José Henrique. **A necessidade da aviação de patrulha para a manutenção da defesa nacional**. 2019. 40 f. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2019.

KEANE, J. F. The role of the P-3 Orion in Maritime Patrol and Reconnaissance. **Johns Hopkins APL Technical Digest**, [s. l.], v. 24, n. 3, p. 258-265, 2003. Disponível em: <https://secwww.jhuapl.edu/techdigest/Content/techdigest/pdf/V24-N03/24-03-Keane.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

LOPES JÚNIOR, N. **A política de formação de pessoal na Marinha do Brasil à luz do Planejamento Baseado em Capacidades**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Política e Estratégias Marítimas) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: repositorio.mar.mil.br/handle/ripcmb/844495. Acesso em: 23 set. 2024.

MAGALHÃES, André. Avião da FAB ajuda Marinha em operação contra embarcação com drogas. **AERO Magazine**, [s. l.], 2 maio 2022. Disponível em: <https://aeromagazine.uol.com.br/artigo/aviao-da-fab-ajuda-marinha-em-operacao-contr-embarcacao-com-drogas.html>. Acesso em: 8 set. 2024.

MORE, Rodrigo F. Regime jurídico do mar: a regulação das águas e da plataforma continental do Brasil. **Revista Escola Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 79-109, jan./jun. 2013.

PESSOA, Tamiris Santos. **A formação de oficiais e as operações conjuntas: comparações com o caso britânico e os desafios brasileiros de gestão em defesa**. 2017. 393 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PRATES, A. P. L.; GONÇALVES, M. A.; ROSA, M. R. **Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2012. 152 p. Disponível em: https://portalbiblioteca.ufra.edu.br/images/Ebook/engpesca/Panorama_da_Conservao_dos_Ecossistemas_Costeiros_e_Marinhos_no_Brasil.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

REYNALDO, Alexandre Pereira; ELICES NETO, Luis Rosal. **A implementação do planejamento baseado em capacidades (PBC) na FAB e sua relação com o Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP)**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1791>. Acesso em: 13 jul. 2024.



SELERI, Angelo Luis Barbosa. **Os cenários prospectivos contribuindo para o planejamento estratégico de longo prazo na Marinha do Brasil (2020-2023)**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, 2023. Disponível em: Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1795>. Acesso em: 19 jul. 2024

TALIAFERRO, Aaron C.; GONZALEZ, Lina M.; TILLMAN, Mark; GHOSH, Pritha; CLARKE, Paul; HINKLE, Wade. Defense Governance and Management: Improving the Defense Management. Capabilities of Foreign Defense Institutions. A Guide to Capability-Based Planning (PBC). **Institute for Defense Analyses**, Alexandria, fev. 2019.

TAYLOR, B. **Analysis Support to Strategic Planning**: TTCP Technical Report, TR-JSA-2-2013. Ottawa: Department of National Defence, The Technical Cooperation Programme, jun. 2013.

WALKER, Stephen K. **Capabilities-Based Planning**: how it is intended to work and challenges to its successful implementation. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 18 mar. 2005. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA434864.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

WEBB, N. J.; RICHTER, A.; BONSPER, D. Linking Defense Planning and Resource Decisions: A Return to Systems Thinking. **Defense and Security Analysis**, [s. l.], v. 26, n. 4, p. 387-400, dez. 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14751798.2010.534647>. Acesso em: 22 jul. 2024.

YUE, Yi; HENSHAW, Michael. An Holistic View of UK Military Capability Development. **Defense and Security Analysis**, Loughborough, mar. 2009. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/48352462>. Acesso em: 19 jul. 2024.

YOST, D. S. The NATO Capabilities Gap and the European Union. **Survival**, [s. l.], v. 42, n. 4, p. 97-128, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00396338.2000.10719158>. Acesso em: 19 jun. 2024.



A criação da Arma de Logística no Exército Brasileiro: uma possibilidade a partir do estudo sobre a fusão do Serviço de Intendência com o Quadro de Material Bélico¹

Noé Bispo da Silva²
Carlos Nunes Pacheco Neto³

RESUMO

Logística Militar é o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão de recursos e dos serviços necessários à execução das missões das Forças Armadas. Este trabalho tem por objetivo geral investigar as ações necessárias ao Exército Brasileiro para a criação da arma de logística. A metodologia consistiu na análise de estudos anteriormente realizados sobre o tema, em análise documental e em pesquisa bibliográfica na base doutrinária do Exército e em conceitos de administração e educação. O processo de transformação do Exército, que orienta o planejamento estratégico da instituição desde 2010 tem a racionalização como um dos pilares. Além disso, a Estratégia Nacional de Defesa determina a racionalização dos recursos humanos. Desde 2014, três estudos foram realizados sobre a criação da arma de logística. Em 2019, foi criado o Curso de Logística, que é ministrado para Capitães na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. As investigações indicaram que a criação da arma de logística é compatível com a doutrina em vigor. Chegou-se a um rol de normas que deveriam ser alteradas para viabilizar essa mudança. Por fim, como conclusão, uma proposta de implementação, com duas variáveis, da citada arma foi elaborada, de forma a contribuir para uma tomada de decisão pelo Alto Comando do Exército sobre a criação da Arma de logística.

Palavras-chave: arma de logística; logística, racionalização, processo de transformação no Exército.

The creation of the Logistics Branch in the Brazilian Army: a possibility based on the study on the junction of the Quartermaster Corps and Ordnance Corps

ABSTRACT

Military Logistics is the set of activities related to the forecasting and provision of resources and services necessary to carry out the missions of the Armed Forces. This work has the general objective of investigating the actions necessary for the Brazilian Army to create the logistics branch. The methodology consisted of the analysis of studies previously carried out on the topic, bibliographical research on the Brazilian Army's basis and administration and education concepts. The Army's transformation process, which has guided the institution's strategic planning since 2010, has the rationalization as one of the pillars. Furthermore, the National Defense Strategy determines the rationalization of human resources. Since 2014, three studies have been carried out on the creation of the logistics branch. In 2019, the Logistics Course was created, which is taught to Captains at the Officer Advanced Training School. The investigation

¹ Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, orientado pela Profa. Dra. CMG (T) Patrícia Pontes Bezerra.

² Coronel Intendência do Exército Brasileiro. Centro de Controle Interno Do Exército Brasileiro. Especialista em Operações Militares.

³ Coronel Intendência do Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. Especialista em Operações Militares.



indicated that the creation of the logistics branch is compatible with the current doctrine. A list of regulations and rules that should be amended to enable this change was reached. Finally, as a conclusion, an implementation proposal, with two variables, of the mentioned branch was prepared, in order to contribute to a decision by the Army High Command on the creation of the logistics branch.

Keywords: *logistics branch; logistics, rationalization; Brazilian Army transformation process.*

1 INTRODUÇÃO

O Exército Brasileiro (EB) busca organizar o seu quadro de pessoal de forma efetiva, com o objetivo de obter as capacidades necessárias, de forma racional, para cumprir as missões que lhe são constitucionalmente determinadas. Tal informação é possível pela análise de 3 (três) estudos, nos anos de 2014, 2017 e 2021, para avaliar a pertinência e a oportunidade da criação da arma de logística, com a consequente extinção, por transformação, do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico.

No ano de 2014, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) apoiou o Departamento Geral do Pessoal⁴ (DGP) com um estudo específico sobre a criação da arma de logística, cujo diagnóstico inicial foi exarado pelo Grupo de Estudo-Transformação da Educação Militar/Plano de Carreira⁵ (GETEM/PC). Em seguida, em 2017, foi designado, pelo Estado-Maior do Exército (EME), um grupo de trabalho para estudar a viabilidade e a oportunidade de criação da arma de logística no Exército Brasileiro (Brasil, 2017c). Por fim, no ano de 2021, o Estado-Maior do Exército analisou novamente o tema por meio de um grupo multidisciplinar, contando com a participação de integrantes dos seguintes órgãos de direção setorial: Estado-Maior do Exército (EME), Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX), Comando Logístico (COLOG), Secretaria de Economia e Finanças (SEF), Departamento Geral do Pessoal (DGP), e Comando de Operações Terrestre (COTER) (Brasil, 2021a).

As análises citadas anteriormente, em especial a última, indicaram permanência da pauta e a necessidade de aprofundamento do estudo do tema para subsidiar uma tomada de decisão pelas autoridades competentes, tendo em vista as implicações decorrentes em diversas áreas.

⁴ Departamento Geral do Pessoal (DGP): órgão de direção setorial (ODS) responsável por planejar, executar, orientar, coordenar, controlar e manter processos, atividades, direitos, deveres e incentivos, bem como prover assistência, apoio e serviços à dimensão humana do Exército Brasileiro (EB) e à sociedade. (Brasil, 2023c).

⁵ Grupo de Estudo-Transformação da Educação Militar/Plano de Carreira (GETEM/PC): grupo de trabalho criado com o objetivo de estudar, propor soluções para um novo plano de carreira integrado à capacitação do pessoal militar, fim de permitir a adequação dos recursos humanos do Exército ao Processo de Transformação do Exército. (Brasil, 2013b).



A Diretriz do Comandante do Exército 2023-2026 estabelece como uma de suas premissas a **“continuidade do processo de transformação e de racionalização do Exército Brasileiro”** (Brasil, 2023b, p. 19, grifo nosso) e elenca, entre as diretrizes, prosseguir no processo de racionalização da Força, enfocando, entre outros, no **“judicioso emprego do pessoal militar, de forma a possibilitar a redução de 6,2% (seis vírgula dois por cento) do efetivo da Força até 2029”** (Brasil, 2023b, p.31, grifo nosso). Esse direcionamento vai ao encontro da previsão constante na vigésima oitava ação estratégica (AED-28) da Estratégia Nacional de Defesa (END), que determina que se deve adequar a composição dos efetivos do Setor de Defesa, com base em uma política de **racionalização dos recursos humanos** (Brasil, 2020, grifo nosso).

A Concepção de Transformação do Exército Brasileiro e do Desenho da Força 40, documento de planejamento estratégico de longo prazo de mais alto nível do Exército, que visa a orientar a evolução da Instituição até 2040, também estabelece como uma de suas premissas a racionalização, nos seguintes termos:

A estrutura da Força deve ser otimizada, de forma a se adequar às restrições orçamentárias, por meio da **racionalização** e da reorganização dos meios e dos processos, com o propósito de contar com unidades completas, com elevada capacidade operacional e poder de dissuasão (Brasil, 2024a, p. 10, grifo nosso).

As conclusões dos estudos anteriores bem como o direcionamento estratégico vigente, indicam a relevância da retomada do estudo do tema como forma de subsidiar uma futura tomada de decisão pelo Alto Comando do Exército (ACE) sobre a criação da arma de logística, possuindo estreita relação com a tríade Segurança, Desenvolvimento e Defesa (SDD), uma vez que a criação de uma nova arma tem como objetivo potencializar esta Força, por meio de geração de poder de combate cada vez maior.

O problema que se apresentou como indutor para que se realizasse a presente pesquisa foi o seguinte: quais as implicações principais de se criar a arma de logística no Exército com a consequente extinção, por transformação, do Serviço de Intendência e Quadro de material Bélico?

Para buscar uma resposta para este problema foi estabelecido como objetivo geral investigar as ações necessárias ao Exército Brasileiro para efetuar a criação da arma de logística: avanços e possíveis desafios.

A fim de possibilitar o alcance desse objetivo geral foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: examinar os estudos anteriores sobre a criação da arma de logística no



Exército Brasileiro; identificar as alterações normativas necessárias para a criação da arma de logística no Exército Brasileiro, bem como para viabilizar o adequado funcionamento da Instituição diante dessa mudança; apresentar uma proposta de itinerário formativo para os oficiais de logística formados na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em conformidade com as mudanças sugeridas.

Para abordar o tema criação da arma de logística faz-se necessário elencar alguns conceitos doutrinários que serão essenciais para a discussão do assunto. Inicialmente, é importante esclarecer o que são armas, quadros e serviços na estrutura organizacional do Exército. Estes são definidos como “conjuntos de pessoal e meios organizados em unidades, de acordo com as suas funcionalidades, que desenvolvem atividades específicas nas operações” (Brasil, 2022a, p. 4-1). Por sua vez, “logística militar é o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e dos serviços necessários à execução das missões das Forças Armadas” (Brasil, 2018a, p. 110).

A metodologia empregada tratou de uma pesquisa exploratória para aprofundar os estudos sobre a possível reestruturação na organização de pessoal do Exército que consistiria na criação da arma de logística, com a consequente extinção, por transformação, do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico. Foram empregadas técnicas de pesquisa bibliográfica, em documentos normativos e legais e, em especial, por revisão da literatura e análise documental. Foram examinados os estudos anteriores realizados sobre o tema. Da mesma forma, efetuou-se a análise dos fundamentos doutrinários de organização e emprego do Exército.

A seguir serão apresentados: o exame dos estudos sobre a viabilidade de criação da arma de logística no Exército Brasileiro; as necessidades de alterações normativas para viabilizar a criação da arma de logística no Exército Brasileiro, bem como para viabilizar o adequado funcionamento da Instituição diante dessa mudança e uma proposta de itinerário formativo para os oficiais de logística formados na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN).

2 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE A CRIAÇÃO DA ARMA DE LOGÍSTICA

O Exército Brasileiro (EB) tem envidado esforços desde o ano de 2010, no sentido de promover sua transformação, objetivando passar de uma concepção ligada à era industrial para adaptar-se à era do conhecimento, além de proporcionar a obtenção das capacidades requeridas



pela evolução da estatura político estratégica do Brasil (Brasil, 2010). Essa orientação estratégica foi consolidada pelo Estado-Maior do Exército (EME) na Diretriz para a Implantação do Processo de Transformação do Exército Brasileiro, publicada em junho de 2010.

O Comandante do Exército aprovou, em seguida, em 2013, a Concepção para a Transformação do Exército 2013-2022. Esse documento estabeleceu as diretrizes para a organização do EB, em relação ao preparo e emprego, com vistas ao cumprimento de sua missão constitucional. Uma das condicionantes para a transformação proposta era a racionalização das estruturas e efetivos (Brasil, 2013a). O conceito de transformação tem servido de guia para impulsionar as iniciativas de modernização do Exército em diversas áreas desde então.

Nesse sentido foi criado o Grupo de Estudo-Transformação da Educação Militar/Plano de Carreira (GETEM/PC), cuja finalidade foi identificar objetivos a serem alcançados pelo plano de carreira da transformação e consequente sistema de educação e cultura (Brasil, 2013b). Foi com base em um diagnóstico inicial realizado por esse grupo de trabalho que a Fundação Getúlio Vargas iniciou um estudo específico sobre a criação da arma de logística no ano de 2014.

Nessa mesma direção, foi publicada, no ano de 2014, a Diretriz de Racionalização Administrativa do Exército Brasileiro, que tinha como um dos objetivos: “estabelecer a sistemática de racionalização administrativa no Exército, para atender às demandas de cargos do processo de transformação” (Brasil, 2014a, p. 2).

É importante registrar o conceito de racionalização administrativa constante no citado documento:

A racionalização administrativa é o estudo das causas e soluções dos processos administrativos, abrangendo a responsabilidade básica de **planejar e aperfeiçoar a gestão, as estruturas organizacionais e o pessoal empregado**, com o objetivo de realizar a gestão do bem público sob responsabilidade do Exército com eficiência e, assim, proporcionar o alcance da eficácia e da efetividade organizacional. (Brasil, 2014a, p. 2, grifo nosso).

O Plano Estratégico do Exército 2016-2019, 2ª edição, publicado no final de 2015, seguindo essa linha, estabelecendo como um dos objetivos estratégicos: “aumentar a efetividade na gestão do bem público” (Brasil, 2015b, p. 31). Entre as estratégias a serem adotadas constava



a implantação da racionalização administrativa, contando com a ação estratégica de racionalizar⁶ os cargos, cursos e estágios (Brasil, 2015b).

A Diretriz do Comandante do Exército 2017-2018, por sua vez, estabeleceu como uma de suas premissas a racionalização em todos os níveis, com a finalidade de alocar os recursos humanos e materiais para as atividades finalísticas da Instituição. A redução do efetivo do Exército, em pelo menos 10%, estava entre as diretrizes estabelecidas. (Brasil, 2017b).

A compreensão do contexto no qual estavam inseridas as iniciativas de reestruturar a organização de pessoal do Exército, com a criação da arma de logística, serve para facilitar o entendimento dos estudos que serão examinadas a seguir.

2.1 FUNDAMENTAÇÃO DOUTRINÁRIA

É fundamental descrever a fundamentação doutrinária para organização e emprego do Exército, que servirá como base para análise da criação da arma de logística para a Força com a consequente extinção, por transformação, do Serviço de Intendência e Quadro de material Bélico.

Nesse sentido, o Manual Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF-10.102) estabelece que as unidades da Força Terrestre são constituídas com base nas armas, quadros e serviços (Brasil, 2022a). Essa mesma publicação, que traz os fundamentos doutrinários para o emprego da força terrestre, define armas, quadros e serviços como:

Armas, quadros e serviços são conjuntos de pessoal e meios organizados em unidades, de acordo com as suas funcionalidades, que desenvolvem atividades específicas nas operações. Ao longo do tempo, **respondem à especialização imposta pela evolução dos meios, processos e procedimentos**, o que requer novas competências individuais e capacidades operativas para cumprir sua missão” (Brasil, 2022a, p. 4-1, grifo nosso).

Adiante, são especificados as armas-base (Infantaria e Cavalaria), as armas de apoio ao combate (Artilharia, Engenharia e Comunicações), os quadros (de Material Bélico, de

⁶ As orientações e estratégias constantes no Plano Estratégico do Exército remetem ao conceito de “tipo ideal de burocracia” de Max Weber (1864-1920): estrutura de poder hierarquizada segundo a qual certos indivíduos — os burocratas — participam ou executam as decisões de uma organização (seja pública ou privada), graças à sua qualidade de manipuladores de um determinado sistema de gestão, chamado burocrático. Já a racionalização, também segundo Weber, está condicionada à orientação dos esforços para um objetivo claramente definido; e quando os meios escolhidos e utilizados para atingir os objetivos propostos fossem os mais adequados para aquela racionalidade. (Tenório, 2017).



Engenheiros Militares, Complementar de Oficiais e Auxiliar de Oficiais) e os serviços (de Intendência, de Saúde e de Assistência Religiosa) (Brasil, 2022a). A arma de logística seria enquadrada como arma de apoio ao combate.

Outra definição importante para este estudo é o de logística⁷ militar, assim estabelecida pelo Manual de Campanha Logística Militar Terrestre (EB70-MC-10.238): “como o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e dos serviços necessários à execução das missões das Forças Armadas” (Brasil, 2018a, p. 110).

A Força Terrestre se estrutura com base em organizações militares (OM). As organizações militares são fundamentadas em um Quadro de Organização (QO) composto de Base Doutrinária (Ba Dout), Estrutura Organizacional, Quadro de Cargos (QC) e Quadro de Dotação de Material (QDM) (Brasil, 2022a). A organização, preparação e estruturação do Exército deve ser realizada com base em capacidades⁸, a partir dos fatores determinantes: **doutrina**, organização (e/ou processos)⁹, adestramento¹⁰, material¹¹, **educação, pessoal e infraestrutura**¹² (DOAMEPI) (Brasil, 2022a). Para o presente trabalho interessa compreender particularmente os fatores doutrina, educação e pessoal.

O fator determinante doutrina é a base para os demais fatores, estando materializado nos produtos doutrinários. A base doutrinária de uma organização militar define as missões que ela deve cumprir, que são traduzidas em capacidades operativas (Brasil, 2022a).

⁷ A logística ao longo dos séculos sempre esteve associada às atividades militares, tendo em vista a demanda de planejamento logístico para conduzir operações militares. A partir de meados do século XX, essa atividade passou a ter grande importância no meio empresarial e atualmente é considerada estratégica (Di Serio, 2007; Sampaio, 2007; Farias Pereira, 2007). Segundo Ballou (1995, *apud* Conceito [...], 2005) a logística empresarial trata de todas as atividades de movimentação e armazenagem, que facilitam o fluxo de produtos desde o ponto de aquisição de matérias-primas até o ponto de consumo final, assim como dos fluxos de informação que colocam os produtos em movimento com o propósito de providenciar níveis adequados de serviço ao cliente, a um custo razoável.

⁸ O Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) é um processo analítico em duas etapas. O primeiro passo considera se os elementos da força são capazes de executar tarefas e produzir efeitos sob um conjunto específico de padrões e condições. Se sim, então esses elementos são considerados capazes. Caso contrário, existe uma lacuna de capacidade. A segunda etapa consiste em como suprir/preencher ou mitigar as lacunas de capacidade dentro dos parâmetros fornecidos pelas orientações políticas estratégicas e pelas restrições fiscais conhecidas. (Taliaferro et al, 2019).

⁹ Organização (e/ou processos): expressa por intermédio da Estrutura Organizacional dos elementos de emprego da F Ter. (Brasil, 2022a).

¹⁰ Adestramento: compreende as atividades de preparo, obedecendo a programas e ciclos específicos. (Brasil, 2022a).

¹¹ Material: compreende todos os materiais e sistemas para uso na F Ter, acompanhando a evolução de tecnologias de emprego militar e com base na prospecção tecnológica. (Brasil, 2022a).

¹² Infraestrutura: engloba todos os elementos estruturais (instalações físicas, equipamentos e serviços necessários) que dão suporte ao preparo e ao emprego dos elementos da F Ter. (Brasil, 2022a).



O fator determinante educação compreende todas as atividades continuadas de capacitação e habilitação, formais e não formais, destinadas ao desenvolvimento do integrante da Força Terrestre quanto à sua competência individual requerida (Brasil, 2022a).

O fator determinante pessoal abrange todas as atividades relacionadas aos integrantes da força nas funcionalidades: plano de carreira, movimentação, dotação e preenchimento de cargos, serviço militar, higidez física, avaliação, valorização profissional e moral (Brasil, 2022a).

Capacidade é compreendida como a aptidão requerida a uma força ou a uma OM para cumprir determinada missão ou atividade. Esse conceito é desdobrado em capacidade operativa e capacidade militar terrestre. A capacidade operativa é composta pelas aptidões requeridas a uma força ou a uma OM para que se obtenha um efeito estratégico, operacional ou tático (Brasil, 2022a).

Nessa perspectiva, 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 (Brasil, 2022a).

O Catálogo de Capacidades do Exército 2015-2035 (EB20-C-07.001) apresenta as capacidades militares terrestres e operativas necessárias ao cumprimento das missões constitucionais do Exército. Lista, como uma das capacidades militares terrestres, a sustentação logística, traduzida pela aptidão de ser capaz de dar suporte adequado à força que venha a ser empregada, no tempo necessário e em qualquer ambiente operacional (Brasil, 2015a).

Entre as capacidades operativas que integram a capacidade militar terrestre, descritas anteriormente, apresentam interesse para o presente estudo o apoio logístico para forças desdobradas¹³, a gestão e coordenação logística¹⁴ e a gestão de recursos financeiros.¹⁵

A doutrina de emprego do Exército elenca como elementos do poder de combate a liderança, as informações e as funções de combate. Estes representam a essência das

¹³ Apoio Logístico para Forças Desdobradas: ser capaz de sustentar as forças desdobradas, com os recursos necessários para manter seu poder de combate, contribuindo para o seu sucesso. (Brasil, 2015a).

¹⁴ Gestão e Coordenação Logística: ser capaz de planejar, monitorar e controlar o apoio logístico direta ou indiretamente relacionado com a sustentação da força desdobrada, permitindo a identificação antecipada e solução das suas necessidades logísticas. (Brasil, 2015a).

¹⁵ Gestão de Recursos Financeiros: ser capaz de executar a gestão dos recursos financeiros da força empregada. (Brasil, 2015a).

capacidades que a Força Terrestre emprega em situações de guerra ou de não guerra (Brasil, 2022a)

Figura 1- Elementos do poder de combate



Fonte: Brasil (2022a).

As funções de combate são definidas como conjuntos de atividades, tarefas e sistemas inter-relacionados, realizados por unidades das diferentes armas, quadros e serviços do Exército. São elas: comando e controle, movimento e manobra, inteligência, fogos, logística e proteção (Brasil, 2022a).

A função de combate logística é definida como conjunto de atividades, tarefas e sistemas inter-relacionados para prover apoio e serviços, de modo a assegurar a liberdade de ação e proporcionar amplitude de alcance e de duração às operações (Brasil, 2022a).

O Manual de Campanha Logística Militar Terrestre (EB70-MC-10.238) define função logística como a reunião, sob uma única designação, de um conjunto de atividades logísticas afins, correlatas ou de mesma natureza (Brasil, 2018a). A função logística se subdivide em: suprimento, manutenção, transporte, engenharia, recursos humanos, saúde e salvamento.

Além dessas funções logísticas, esse manual elenca as atividades transversais à logística: gestão orçamentária e financeira, apoio jurídico e proteção dos recursos logísticos. Estas atividades perpassam todas as funções logísticas e asseguram a liberdade de ação aos comandos em todos os níveis (Brasil, 2018a).

Figura 2 - Atividades transversais à logística

Fonte: Brasil (2018a).

A gestão orçamentária e financeira tem por finalidade assegurar a disponibilidade de recursos financeiros adequados ao cumprimento da missão, conforme as prioridades da força operativa (Brasil 2018a). O serviço de intendência é o encarregado por esta atividade no Exército Brasileiro.

Conforme o manual Lista de Tarefas Funcionais (EB70-MC-10.341), as atividades previstas para a função de combate logística são: proporcionar apoio de manutenção; proporcionar apoio de transporte; prover apoio de suprimento; prover serviços e apoio ao pessoal; realizar a gestão orçamentária e financeira; realizar o apoio jurídico e proporcionar o apoio de saúde (Brasil, 2016a).

Pode-se concluir que as atividades e tarefas atualmente desempenhadas pelo Serviço de Intendência e pelo Quadro de Material bélico estão contidas na função de combate logística, conforme a doutrina militar terrestre.

2.2 PRIMEIROS ESTUDOS REALIZADOS PELO DEPARTAMENTO GERAL DO PESSOAL (DGP), COM O APOIO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV)

O Departamento Geral do Pessoal solicitou à Fundação Getúlio Vargas, em 2014, que analisasse a proposta de criação do Quadro de Oficiais Combatentes de Logística. Tal demanda originou-se da proposta do Grupo de Estudo-Transformação da Educação Militar/Plano de Carreira (GETEM/PC), a fim de permitir a adequação dos recursos humanos da Força ao



processo de transformação do Exército, a qual previa a criação do citado quadro, cujos integrantes pertenceriam a duas especializações: funções Logísticas (suprimento, transporte, manutenção, etc.) e de Orçamentação & Finanças (economia, finanças, patrimônio, administração, controladoria, pagadoria e controle interno).

O trabalho se baseou em um diagnóstico inicial GETEM/PC de que o Serviço de Intendência, Quadro de Material Bélico e outras armas e serviços desenvolvem atividades logísticas, tais como: suprimento, manutenção e transporte, de forma sobreposta (Brasil, 2016b).

A metodologia utilizada contou com a realização de entrevistas, a análise das ementas dos cursos de Intendência e de Material Bélico da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e a realização de simulações (Brasil, 2016b).

A equipe da FGV encerrou o trabalho em 2016, concluindo que não considerava necessário criar a arma de logística na forma como fora proposto pelo GETEM/PC. O motivo apresentado foi que a fusão das duas atuais especialidades que tratam de logística (Intendência e Material Bélico) manteria como atribuição desta nova arma as atividades administrativas, ainda concorrendo com atividades operacionais. (Brasil, 2016b).

A equipe da FGV enfatizou que a solução deveria ser estrutural, devendo ser estabelecidas trilhas de competências¹⁶, recomendando a vinculação dos cursos e cargos, definindo as diferentes trilhas de competências necessárias para os processos operacionais (atividade-fim) e administrativos (atividade-meio) em função da construção das capacidades do EB.

Por fim, a FGV propôs as seguintes alternativas para solucionar o problema indicado pelo GETEM/PC, considerando a vinculação dos cursos aos cargos, o ajuste de parte do conteúdo programático da formação na AMAN:

1. Divisão da arma de intendência em duas “sub-armas”: (i) **Intendência Logística**, com foco em suprimento e transporte e (ii) **Intendência Gestão Pública**, com foco em administração financeira.
2. **Retirar a disciplina relativa à Gestão Pública do conteúdo programático exclusivo da arma de Intendência** e possibilitar que aspirantes de todas as armas tenham acesso à disciplina Gestão Pública

¹⁶ No presente estudo considerar-se-á o conceito de “Trilhas de aprendizagem por competência como estratégia alternativa para promover o desenvolvimento profissional, tomando-se como referência não só as expectativas da organização em termos de competências, mas também as conveniências, necessidades, preferências e aspirações das pessoas. Trilhas de aprendizagem são consideradas caminhos alternativos e flexíveis para o desenvolvimento pessoal e profissional. Aprender, sob essa perspectiva, pode ser entendido como desenvolver a competência através de uma trilha”. (Carbone, 2015).



(economia e finanças) como uma especialização específica com o objetivo de preencher os cargos demandados pelo EME com esta qualificação. (Brasil, 2016b, p. 1-2, grifo nosso)

A conclusão de que a solução deveria ser natureza estrutural, com a proposta de diferentes alternativas, indicava a necessidade de se aprofundar no estudo do assunto, antes de se efetuar mudanças.

2.3 ESTUDO REALIZADO POR GRUPO DE TRABALHO DO ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO SOBRE A VIABILIDADE E A OPORTUNIDADE DE CRIAÇÃO DA ARMA DE LOGÍSTICA NO EXÉRCITO BRASILEIRO

O tema da criação da arma de logística voltou a ser analisado no ano de 2017, por meio de um grupo de trabalho criado pelo Estado-Maior do Exército para estudar a viabilidade e a oportunidade de se realizar tal alteração nas especialidades que compõem o quadro de pessoal do Exército (Brasil, 2017c).

Esta iniciativa estava alinhada com a Diretriz de Racionalização Administrativa do Comandante do Exército 2017-2018, bem como com o Plano Estratégico do Exército 2016-2019 (Brasil, 2017c).

A metodologia foi implementada a partir da aplicação de questionário para todos os oficiais gerais do serviço ativo oriundos do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico; no estudo da doutrina militar brasileira e de outros países; no exame do histórico do serviço de intendência e do quadro de material bélico no Exército; e na análise dos planos de disciplinas (PLADIS)¹⁷ que compõem a grade curricular dessas duas especialidades no curso de formação na AMAN e o no curso de aperfeiçoamento na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO).

As autoridades que responderam ao questionário destacaram, inicialmente, em sua maioria, não ter sido diagnosticado um problema para o qual a criação da arma de logística seria a solução (Brasil, 2017c). Entre as possíveis vantagens foram indicadas: a unificação de pensamento referente aos princípios norteadores da logística e gestão de material; a especialização, caso a arma abordasse apenas a logística operacional, sem a administração financeira. Por sua vez, entre as principais possíveis desvantagens foram apontadas: prejuízo para especialização, por reunir a logística de pessoal e material em um único ramo, a

¹⁷ Trata-se como Plano de Disciplinas (PLADIS) do documento de planejamento pedagógico que enfoca as atividades de ensino-aprendizagem no âmbito de uma disciplina. Estabelece as **unidades didáticas e assuntos**, os procedimentos didáticos, os **objetivos de aprendizagem** e as cargas horárias. (Brasil, 2017a).



necessidade de existir várias especialidades em uma única arma, face à grande abrangência da atuação; a generalização na formação. Ao final, a quase totalidade dos entrevistados não concordou com a criação da arma de logística.

A análise da doutrina militar vigente no Exército Brasileiro, à época, não revelou óbices para a criação da arma de logística (Brasil, 2017c). Foram examinadas também as doutrinas logísticas da Alemanha, Argentina, Chile, Espanha, Estados Unidos da América e França, o que revelou uma diversidade de organização, de atribuições e de formação dos profissionais que realizam a logística, existindo, na maioria, especialidades equivalentes ao serviço de intendência e ao quadro de material.

A comparação dos planos de disciplinas que compõem a grade curricular dos cursos de intendência e de material bélico no curso de formação na AMAN revelou uma coincidência de apenas 2,1% (dois vírgulas um por cento) de seus conteúdos. Esse foi o principal argumento apresentado pelos responsáveis pelos cursos se posicionarem contrariamente à criação da arma de logística (Brasil, 2017c).

A comparação dos planos de disciplinas (PLADIS) que compõem a grade curricular dos cursos de intendência e de material bélico no curso de aperfeiçoamento na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO), ao contrário, revelou uma grande semelhança e, inclusive, algumas atividades já eram realizadas conjuntamente. Dessa forma, os responsáveis por esses cursos foram de parecer favorável à unificação da especialização, justificando que resultaria em racionalização de custos e modernização do ensino, além de possibilitar a padronização de procedimentos para um universo que comandará unidades logísticas no futuro (Brasil, 2017c).

O grupo de estudo concluiu que deveriam ser continuados os estudos para responder ao seguinte questionamento: **“a atual estrutura logística está prestando o apoio logístico na medida certa e no tempo oportuno (prontidão logística) conforme estabelece o Plano Estratégico do Exército 2016-2019”** (Brasil, 2017c, p. 58, grifo nosso). De qualquer forma, foram apresentadas as seguintes linhas de ação ao Alto Comando do Exército:

- 1) Manter o modelo atual, não criando a arma de logística;
- 2) Criar a arma de logística, unificando os cursos nas escolas de formação;
- 3) Unificar os cursos de aperfeiçoamento dos Oficiais do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico, existentes na EsAO” (Brasil, 2017c, p. 50).



O Exército resolveu adotar a terceira linha de ação citada acima. Assim, por meio da Portaria n.º 001-EME, de 3 de janeiro de 2018 foi criado o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais em Logística, que passou a funcionar a partir de primeiro de janeiro de 2019 (Brasil, 2018b). O universo de seleção determinado para frequentar o curso foi composto pelos Primeiros-Tenentes do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico que estejam no último ano do posto e os Capitães a partir do seu primeiro ano no posto (Brasil, 2018c)

2.4 ESTUDO REALIZADO POR GRUPO DE TRABALHO MULTIDISCIPLINAR SOBRE A VIABILIDADE E A OPORTUNIDADE DE CRIAÇÃO DA ARMA DE LOGÍSTICA NO EXÉRCITO BRASILEIRO

O Estado-Maior do Exército, seguindo a indicação acima de prosseguir nos estudos, constituiu, no ano de 2021, um grupo de estudo multidisciplinar com o objetivo de:

realizar análise e emitir parecer consolidado sobre a pertinência e a oportunidade da criação da arma de logística, com a consequente extinção, por transformação, do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico (Brasil, 2021a, p. 1).

O grupo contou com integrantes dos seguintes órgãos: Estado-Maior do Exército (EME)¹⁸, Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX)¹⁹, Comando Logístico (COLOG)²⁰, Secretaria de Economia e Finanças (SEF)²¹, Departamento Geral do Pessoal (DGP) e Comando de Operações Terrestre (COTER)²² (Brasil, 2021a).

¹⁸ Estado-Maior do Exército (EME): órgão de direção geral (ODG) responsável pela elaboração da Política Militar Terrestre, pelo planejamento estratégico, pelo gerenciamento do Portfólio Estratégico do Exército (Ptf EE) e pela emissão de diretrizes estratégicas, que orientem o preparo e o emprego da Força Terrestre (F Ter), visando ao cumprimento da destinação constitucional do Exército Brasileiro (EB). (Brasil, 2022d).

¹⁹ Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX): órgão de direção setorial (ODS) do Comando do Exército (Cmdo Ex), tem por missão dirigir as atividades relativas a assuntos culturais, educação física e desportos, ensino, pesquisa e desenvolvimento, nas áreas de doutrina e pessoal (Brasil, 2022c).

²⁰ Ao Comando Logístico (COLOG) compete a gestão do Sistema Logístico Militar Terrestre (SLMT) e o assessoramento direto ao Comandante do Exército (Cmt Ex), devendo planejar e executar, no nível estratégico, o apoio logístico ao preparo e ao emprego da Força Terrestre (F Ter), prevendo, provendo e mantendo, nos campos das funções logísticas de suprimento, transporte, manutenção, saúde operacional e salvamento, os recursos e os serviços necessários ao Exército Brasileiro (EB) e às exigências de mobilização dessas funções logísticas. (Brasil, 2023d).

²¹ Secretaria de Economia e Finanças: tem a missão de planejar, normatizar, orientar, acompanhar, controlar e coordenar, no âmbito do Comando do Exército, as atividades relacionadas à gestão e orçamento, administração financeira, contabilidade, patrimônio, custos, pagamento de pessoal e capacitação dos integrantes do Sistema de Economia e Finanças em áreas afins, de forma a realizar o assessoramento oportuno e efetivo à alta administração do Exército, em sua esfera de responsabilidade (Brasil, 2021b).

²² Comando de Operações Terrestres: tem por missão orientar e coordenar o preparo e o emprego da Força Terrestre (F Ter), bem como elaborar e manter atualizada a Doutrina Militar Terrestre (DMT), em conformidade com as diretrizes estratégicas do Comandante do Exército (Cmt Ex) e do Estado-Maior do Exército (EME). (Brasil, 2019b).



A metodologia empregada consistiu na solicitação de pareceres aos órgãos de direção setorial da instituição implicados no tema (DECEX, COLOG, SEF, DGP e COTER). Além disso, foi pesquisada a história do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico no Exército. Por fim, foi analisada a doutrina militar brasileira e dos seguintes países: Argentina, Canadá, Estados Unidos da América, França, Espanha e Portugal.

O COTER indicou que, com base na doutrina logística da força terrestre, as atividades e tarefas desempenhadas pelo quadro de material bélico e o serviço de intendência estão na função de combate logística. Dessa forma, esse órgão apontou a viabilidade de criação da arma de logística, integrando-se essas atividades e tarefas, incluindo a gestão orçamentária e financeira. Ressaltou, no entanto, a necessidade de aprofundar os estudos relativos ao plano de carreira do pessoal, à gestão da logística operacional e à gestão orçamentária e financeira (Brasil, 2022b).

Aquele órgão também realizou uma pesquisa preliminar executada junto aos oficiais de ligação de doutrina, citando os modelos adotados na Argentina, Canadá, Estados Unidos, França, Espanha e Portugal.

A SEF destacou ser essencial a identificação do problema a ser resolvido com a criação da arma de logística. Destacou, no entanto, ser pertinente a unificação do pensamento logístico, a melhora do gerenciamento da cadeia logística, o aprimoramento da visão sistêmica dos problemas logísticos e a maior atratividade para os profissionais dessa área. A SEF enfatizou, ainda, que a decisão de integrar as atividades atualmente atribuídas ao serviço de intendência e quadro de material bélico demandaria soluções em relação a: “a transição, capacitação e fluxo de carreira dos militares; as adaptações nos currículos escolares dos estabelecimentos de ensino; as possíveis sobreposições de governança e gestão entre a SEF e o COLOG” (Brasil, 2022b, p. 6).

O COLOG apresentou parecer favorável à criação da arma de logística, por meio da integração das atividades atualmente desempenhadas pelo quadro de material bélico e serviço de intendência, excluindo-se as atividades orçamentária e financeira. O COLOG enfatizou a necessidade de se planejar tanto a transição dos militares já formados, como a capacitação dos futuros integrantes da arma de logística, desde a formação até os altos estudos (Brasil, 2022b).

O DECEX indicou que a baixa coincidência no conteúdo dos cursos de formação na AMAN, apenas 2,1% (dois vírgula um por cento) de assuntos comuns, e a provável redução de carga horária na formação básica, caso a arma de logística fosse criada, traria prejuízos na



consecução do perfil profissiográfico do oficial da arma objeto de estudo. Assim, concluiu que a mudança não seria positiva e não haveria necessidade de implementá-la (Brasil, 2022b).

O DGP apresentou parecer desfavorável à criação da arma de logística, por entender que naquele momento não havia argumentos consistentes para efetivar tal proposta (Brasil, 2022b).

Diante das análises dos posicionamentos mencionados e dos estudos realizados, o grupo de trabalho (GT) pontuou, inicialmente, que não foi identificado um problema específico cuja solução indicasse a criação da arma de logística. O GT concluiu, por outro lado, que à luz da doutrina vigente no Exército Brasileiro, não haveria impedimentos à criação da arma de logística, integrando-se às atividades e às tarefas hoje desenvolvidas pelo Quadro de Material Bélico e o Serviço de Intendência, incluindo a gestão orçamentária e financeira, enfatizando, porém, a necessidade de aprofundamento do estudo do assunto.

Foi destacada a forte tradição tanto do serviço de intendência²³, que conta com mais de cem anos de criação, como do quadro de material bélico²⁴, que conta mais de 60 anos de criação. A extinção dessas duas especialidades poderia causar uma possível perda de valores e experiências adquiridas, e dificultar a criação e unificação do espírito da nova arma.

A análise das pesquisas realizadas sobre a doutrina comparada de países amigos (Argentina, Canadá, Estados Unidos, França, Espanha e Portugal) revelou que não há uma uniformidade de organização. Entretanto, de forma geral, as atribuições logísticas são semelhantes ao que ocorre no Exército Brasileiro, entre armas ou serviços equivalentes aos Serviço de Intendência e Quadro de Material Bélico. Quanto às atividades transversais, a gestão orçamentária e financeira nem sempre está centralizada com pessoal de Intendência (Brasil, 2022b).

Um outro aspecto destacado foi a amplitude do campo de atuação do profissional dessa nova arma, pois seria encarregado de uma variedade de assuntos complexos, em uma ampla gama de áreas (operações militares, suprimento e técnica de material, transporte e gestão orçamentária e financeira, dentre outros). Ao mesmo tempo que poderia haver uma excessiva generalização do processo de educação, tendo em vista que a carga horária de formação na AMAN não comporta o conteúdo que é atualmente transmitido nos dois cursos separadamente, cuja coincidência é muito baixa (Brasil, 2022b).

²³ O Serviço de Intendência foi criado por meio o decreto n.º 14.385, de 1º de outubro de 1920 (Brasil, 1920).

²⁴ O Quadro de Material Bélico foi criado por meio da lei 3.654, 4 de novembro de 1959 (Brasil, 1959).

O relatório apontou, ainda, como questão fundamental a capacitação dos militares da arma de logística, com maior impacto na formação dos oficiais. Da mesma forma, pontuou a necessidade de ajuste nos Quadros de Cargos Previstos (QCP).

Foi observada, ainda, a necessidade de alteração legislativa, leis e decretos, para efetivar a criação da nova arma. Entre as leis que deveriam ter mudança de conteúdo, destacam-se a Lei n.º 6.391, de 9 de dezembro de 1976 (BRASIL, 1976), que dispõe sobre o pessoal do Ministério do Exército e da Lei n.º 12.705, de 8 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012), que dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército. Neste caso, foi enfatizado não ser oportuno a iniciativa de propor alteração legislativa pelo risco da inclusão de pautas contrárias ao interesse da Força, face à conjuntura de polarização política naquele ano de 2022 (Brasil, 2022b).

Por fim, o grupo multidisciplinar emitiu parecer desfavorável quanto à oportunidade e a pertinência da criação da arma de logística. O quadro a seguir apresenta a análise sobre as propostas.

Quadro 1 – Comparação entre os estudos sobre a criação da arma de logística

Ano/ Responsável	Metodologia	Conclusão /Propostas	Decisão
2014-2016 FGV	- Entrevistas -Análise das ementas dos cursos de Intendência e Material Bélico da AMAN. - Simulação	- Não há necessidade de criar a arma de logística, a solução deve ser estrutural. 1. Dividir o serviço de intendência em: intendência logística e intendência gestão pública. 2. Incluir a disciplina de gestão públicas para todos os cursos da AMAN.	-
2017 EME	- Questionário respondido por Oficiais Gerais; - Análise de doutrina (brasileira e estrangeira¹). - Estudo do histórico do Serviço de Intendência e Quadro de Material Bélico. - Análise dos Planos de disciplina da AMAN e ESAO.	- Continuar os estudos para verificar se a atual estrutura logística está prestando o apoio logístico na medida certa e no tempo oportuno. 1. Manter o modelo atual, não criando a arma de logística 2. Criar a arma de logística, unificando os cursos nas escolas de formação. 3. Unificar os cursos de aperfeiçoamento dos Oficiais do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico, na ESAO.	Criar o curso de logística na ESAO a partir de 01jan. 2019.



Ano/ Responsável	Metodologia	Conclusão /Propostas	Decisão
2021-2022 Grupo Multidisciplinar (EME, DECEX SEF, DGP, COTER)	- Consultas ao COTER, DECEX, COLOG, SEF e DGP - Análise da doutrina (brasileira e estrangeira²) - Estudo do histórico do Serviço de Intendência e Quadro de Material Bélico. - Análise dos Planos de disciplina da AMAN e ESAO.	- Não identificou o problema a ser resolvido com a alteração. - Criação da arma de logística é compatível com a doutrina, carecendo de aprofundamento no estudo tema. - Não há uniformidade de organização na doutrina comparada dos países consultados. - Forte tradição do Serviço de Intendência e Quadro de Material Bélico poderia ser perdida. - Vasto campo de atuação e possibilidade de formação generalista - Necessidade de ajustar a formação e os cargos. - Necessidade alteração legislativa -Parecer desfavorável quanto à oportunidade e a pertinência da criação da arma de logística.	-
Legendas: ¹ Países: Alemanha, Argentina, Chile, Espanha, Estados Unidos da América e França. ² Países: Argentina, Canadá, Estados Unidos, França, Espanha e Portugal.			

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

2.5 RETOMADA DOS ESTUDOS

A análise dos estudos anteriores enfatizou a necessidade de aprofundamento do tema em diversos momentos. O Comandante do Exército, que assumiu o cargo em janeiro de 2023, estabeleceu em sua Diretriz de Comando para 2023-2026 a intenção de acelerar as ações de transformação e modernização da Força, tendo como uma das premissas a **continuidade do processo de transformação e de racionalização** do Exército Brasileiro (Brasil, 2023b, p.19, grifo nosso). Nesse documento consta a diretriz de “prosseguir no processo de racionalização da Força, enfocando, entre outros, no **judicioso emprego do pessoal militar**, de forma a possibilitar a redução de 6,2% (seis vírgula dois por cento) do efetivo da Força até 2029”. (Brasil, 2023b, p. 31).

Os direcionamentos constantes na Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovadas em 2024, também apontam uma para a importância da gestão dos recursos humanos. A Política Nacional de Defesa (PND) estabelece como segundo objetivo nacional de defesa (OND-II) assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das forças armadas (Brasil, 2020), em cuja descrição prevê a dotação



de recursos humanos adequados às peculiaridades da profissão militar, permanentemente qualificados, preparados e motivados (Brasil, 2020).

Por sua vez, a Estratégia Nacional de Defesa (END), prevê que se deve buscar estruturar os meios de defesa em torno de capacidades (Brasil, 2020), elencando como uma das capacidades nacionais de defesa a capacidade logística para a defesa nacional.

O mesmo documento, visando a orientar e priorizar as iniciativas na área de defesa alinhados com o OND II, cita como sexta estratégia defesa (ED-06) a capacitação e dotação de recursos humanos. A vigésima oitava ação estratégica (AED-28) foi incorporada à sexta estratégia de defesa (ED-06), que determina que se deve adequar a composição dos efetivos do Setor de Defesa, com base em uma política de **racionalização dos recursos humanos** (Brasil, 2020, grifo nosso).

A Concepção de Transformação do Exército Brasileiro e do Desenho da Força 40 traz, nesse mesmo sentido, entre as Diretrizes Estratégicas de Transformação (DET) relacionadas ao pessoal, dois direcionamentos que estão perfeitamente alinhadas com o objetivo deste estudo:

[...] 3) Revisar os **perfis profissiográficos** dos cursos de formação, aperfeiçoamento e altos estudos, assim como dos cursos de especialização e extensão, e estágios, no que for pertinente, bem como adequar o **itinerário formativo e os respectivos currículos**, a fim de permitir aos militares o desenvolvimento das competências necessárias para atuar nas Op Cnvg [operações de convergência]. Considerando, em especial, as seguintes temáticas: [...] e) logística em operações [...]10) Aprimorar os **planos de carreira e a gestão de pessoas** e de talentos, a fim de permitir o desenvolvimento continuado, **a retenção de pessoal qualificado e a motivação** ao longo da carreira. (Brasil, 2024b, p. 41, grifo nosso).

Da mesma forma, o Plano Estratégico do Exército (PEEx) 2024-2027 elenca como uma das iniciativas estratégicas relacionadas ao objetivo estratégico 11 (aperfeiçoar o sistema de economia e finanças do exército) “incrementar a gestão de recursos humanos do Sistema de Economia e Finanças” (Brasil, 2024b, p. 32).

O Manual de Fundamentos Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF-10.102) (Brasil, 2022a), que apresenta os fundamentos doutrinários para o emprego da força terrestre (F Ter), estabelece que a mesma deve ser organizada, preparada e estruturada com base em capacidades, a partir dos fatores determinantes: doutrina, organização (e/ou processos), adestramento, material, **educação, pessoal** (grifo nosso) e infraestrutura (DOAMEPI), com vistas ao emprego no amplo espectro dos conflitos (Brasil, 2022a).



Uma possível criação da arma de logística, com a consequente extinção, por transformação, do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico afetaria, diretamente, os fatores determinantes educação e pessoal.

Dessa forma, a retomada do estudo do tema se justifica pelo fato de que o parecer desfavorável à criação da arma de logística emitido pelo último grupo de trabalho, que analisou o tema em 2022, levou em consideração, além dos desafios inerentes à mudança, a constatação de aquele não era o momento oportuno.

Por outro lado, tanto a PND e END, assim como a Diretriz do Comandante do Exército para 2023-2026, a Concepção de Transformação do Exército Brasileiro e do Desenho da Força 40 e o Plano Estratégico do Exército (PEEx) 2024-2027 enfatizam a importância da racionalização dos recursos humanos.

3 NECESSIDADES DE ALTERAÇÕES NORMATIVAS PARA VIABILIZAR A CRIAÇÃO DA ARMA DE LOGÍSTICA NO EXÉRCITO BRASILEIRO

Para a consecução do objetivo deste estudo, ou seja, a criação da arma de logística por fusão entre o Serviço de Intendência e o Quadro de Material Bélico, é mister realizar um estudo sobre a legislação, uma das variáveis mais importante desta transformação. O Exército Brasileiro é regido por um arcabouço jurídico composto por leis, decretos, portarias, regulamentos e manuais, que regula toda a carreira dos militares, quer seja na área de pessoal, operacional, de ensino, administrativa, dentre outras.

Nesse sentido, o estudo normativo não deve ficar restrito somente à área de pessoal, mas também em diversas outras que seriam impactadas pela proposta em estudo. Seguindo esta temática, o Exército Brasileiro é estruturado em órgãos compostos por departamentos e diretorias, que são os responsáveis pelo estudo e pela solicitação de criação ou de atualização de leis, decretos e outros instrumentos legais, cada qual em sua área de atuação.

O Estado-Maior do Exército (EME), composto por seis subchefias, é o órgão de direção geral (ODG) do Exército. Destaca-se que a 1ª Subchefia (1ª Sch/EME) é responsável pela legislação de pessoal no Exército, ou seja, assuntos como efetivos, quadro de cargos previstos (QCP), dentre outros correlatos.

O Departamento de Cultura e Ensino do Exército (DECEX) é um dos órgãos de direção setorial (ODS) da Força, cuja incumbência está na área de ensino. Como consequência é o órgão encarregado da legislação relativa a essa temática. Dessa forma, existem outros ODS com



incumbência normativa, cada um em sua área de atuação, como já supracitado. Nesse caminho, citam-se os seguintes órgãos com suas respectivas áreas de atuação:

Quadro 2 – Órgãos de direção geral (ODG) e setorial (ODS) do Exército e suas áreas de atuação

ODG/ODS	ÁREA DE ATUAÇÃO
EME – Estado-Maior do Exército	Direcionamento Geral
DECEX – Departamento de Ensino e Cultura do Exército	Cultura e Ensino
COTER – Comando Terrestre	Preparo e Emprego
COLOG – Comando Logístico	Logística
DCT – Departamento de Ciência e Tecnologia	Ciência e Tecnologia
SEF – Secretaria de Economia e Finanças	Economia e Finanças
DGP – Departamento Geral do Pessoal	Gestão de Pessoal
DEC – Departamento de Engenharia e Construção	Obras

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

A proposta é a identificação das normas a serem alteradas e o órgão responsável, para que, caso a arma de logística seja criada, já se saiba exatamente qual órgão recorrer para a alteração normativa.

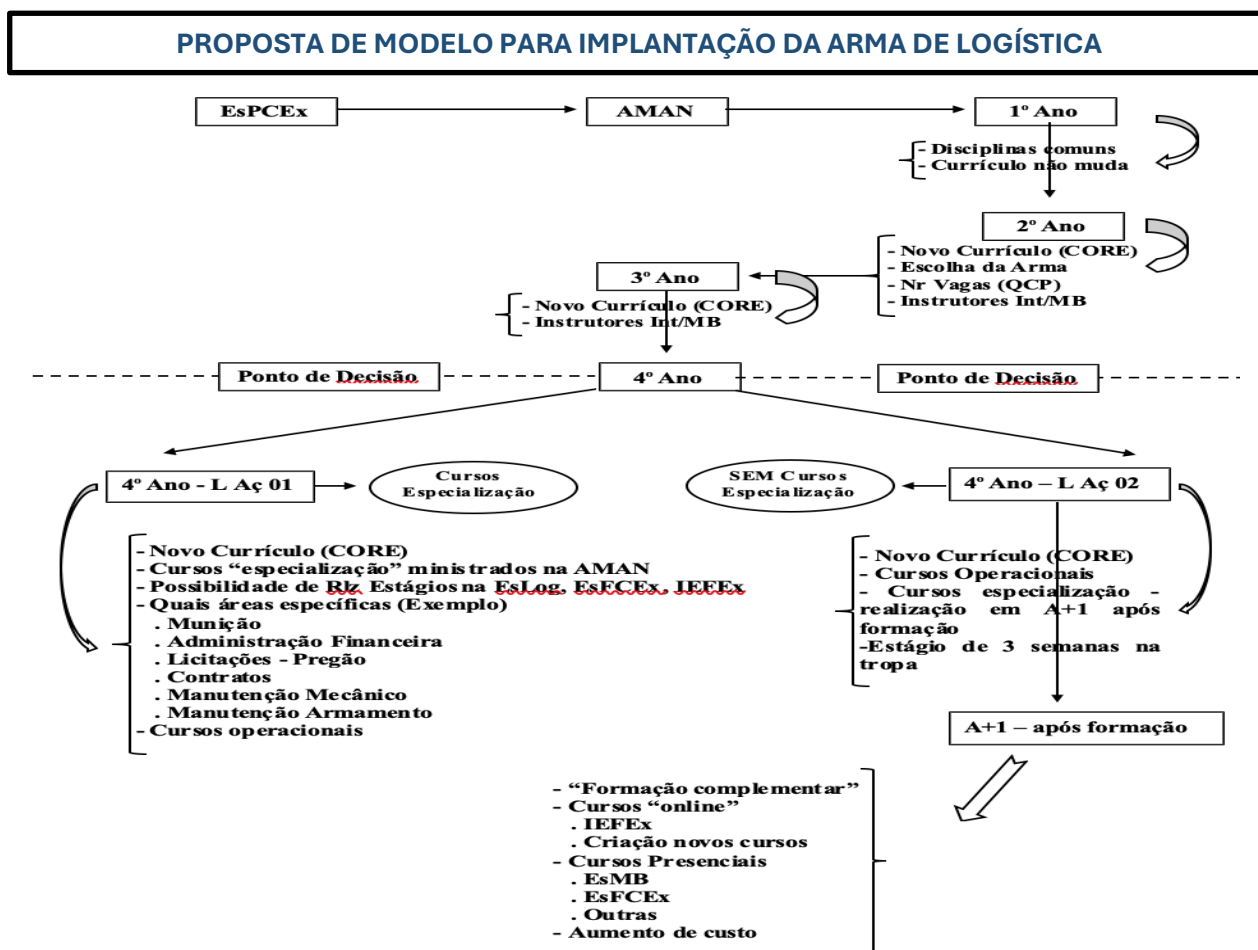
Ademais, é importante realizar uma identificação das normas. Assim, foram elencadas normas principais, aquelas relacionadas à ativação da arma (viabilização do projeto), normas desejáveis, voltadas para a organização e estrutura (qualidade do funcionamento) e normas convenientes, em sua maioria, voltadas à parte semântica da proposta. Após estudo das normativas, chegou-se à conclusão exposta no apêndice A.

Os limites do presente trabalho quanto ao escopo e abrangência não pretendem esgotar o tema, ainda assim é possível sinalizar os diversos órgãos de direção setorial, que detêm o conhecimento específico dentro de suas áreas de atuação e que podem analisar e, por conseguinte, solicitar a criação, a revogação ou a atualização de normativos sobre a real necessidade do estudo de legislações, caso a criação da arma de logística seja efetivada.

4 LINHAS DE AÇÃO

A proposta para a criação da arma de logística terá como base dois cenários, com um ponto de decisão, que será no 4º ano da Academia Militar das Agulhas Negras, como se observa abaixo:

Figura 3 - Proposta de modelo para implantação da arma de logística.



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

A proposta para a criação da Arma de Logística possui duas variáveis. Tais cenários têm como objetivo proporcionar ao decisor flexibilidade no momento de selecionar qual linha de ação (L Aç) ele vai optar. Será apresentado a seguir os itinerários de carreira das modelagens supra propostas:

4.1 EsPCEX – AMAN (1º ANO)

A Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEX) continuaria a cumprir o seu papel formativo atual, bem como o 1º ano da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), quer sejam recepcionar o aluno com ensino médio completo e formar o combatente individual.

Não haveria mudança na formação cognitiva do cadete, uma vez que, durante esses dois anos, todos os formandos, independente da arma, quadro ou serviço que é escolhida no terceiro ano da formação do oficial combatente de carreira, são submetidos às mesmas disciplinas.



Dessa forma, o ponto de inflexão para a criação da arma de logística por meio da transformação da Intendência e do Material Bélico seria no início do 2º ano da Academia Militar das Agulhas Negras, pois é nesse momento que o cadete escolhe, por mérito escolar, a sua arma, quadro ou serviço, ou seja, nada mudaria na formação do cadete da futura arma de logística até o fim do 1º ano da AMAN.

4.2 AMAN (2º ANO E 3º ANO)

As mudanças do itinerário formativo começariam a partir do 2º ano da AMAN, momento em que o cadete escolheria a sua especialidade.

Dessa forma, inicialmente, seriam necessárias duas alterações: a primeira diz respeito ao número de vagas para a nova arma que se visualiza. Pode-se supor que o número de vagas da nova arma seria a soma das vagas destinadas ao Serviço de Intendência e ao Quadro Material Bélico. Destaca-se a necessidade de que a 1ª Subchefia do Estado-Maior do Exército retifique ou ratifique essa conjectura.

A segunda alteração refere-se ao currículo, ao núcleo necessário para que o cadete recém-chegado à arma de logística possa ter a fundamentação teórica e prática inicial. Os Currículos do Serviço e do Quadro supracitados devem ser conectados, de forma que as disciplinas julgadas essências sejam mantidas. Tal mudança deve ser acompanhada por pedagogos e pelo Departamento de Ensino e Cultura do Exército Brasileiro. De maneira análoga, ao que diz respeito ao currículo, seria feito no 3º ano da Academia militar.

Outra mudança é a seleção de instrutores, os quais devem ser oriundos do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico, até que, num horizonte temporal de 5 a 6 anos, após o estabelecimento do Curso de Logística, os primeiros oficiais formados da arma de logística já teriam condições de serem instrutores do curso em tela.

4.3 AMAN (4º ANO)

Trata-se da mudança de maior abrangência, inclusive estrutural, que aconteceria no transcurso do 4º ano da Academia Militar das Agulhas Negras, momento este que duas linhas de ação são propostas.



4.3.1 Linha de ação número 1 – cursos de especialização realizados no último ano da formação

Por essa linha de ação, os cursos de especialização, tais como curso de explosivos e munições, curso de pregoeiro, curso de licitações e contratos, cursos de manutenção, dentre outros considerados fundamentais e obrigatórios para o desempenho funcional do futuro oficial da arma de logística, seriam ministrados ao longo do último ano de formação, além dos atuais cursos operacionais, o que já ocorre atualmente.

Dessa forma, o currículo do 2º e 3º anos da AMAN ficariam destinados a outras disciplinas de interesse da futura arma a ser criada. Destaca-se, ainda, a real necessidade de apoio de psicopedagogos, pedagogos e outros profissionais ligados à área de educação, com possibilidade de apoio de entes externos educacionais, como a Faculdade Getúlio Vargas (FGV), que, associados ao Departamento de Educação e Cultura do Exército, definiriam o núcleo curricular dos anos citados.

A linha de ação proposta diminui o tempo útil curricular dos 2º e 3º anos, uma vez que os cursos julgados obrigatórios devem ser realizados ao longo do último ano de formação obrigatoriamente.

4.3.2 Linha de ação número 2 – cursos de especialização realizados em A+1, após a formação

Por outro lado, pela linha de ação número 2, os cursos de especialização seriam realizados no ano subsequente ao da formação. Salienta-se que a realização de cursos operacionais seria mantida ao longo do último ano de formação, ou seja, no 4º ano da graduação na AMAN.

Dessa forma, a principal diferença entre as L Aç 01 e 02 seria o tempo destinado a outras matérias. Por essa linha de ação, haveria mais tempo curricular para que as disciplinas essenciais ao desempenho funcional do futuro logístico fossem ministradas em 3 anos em vez de 2 anos.

Tal peculiaridade daria mais flexibilidade e tempo ao corpo docente da Academia Militar para ministrar as matérias consideradas principais.

4.4 REALIZAÇÃO DOS CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO

Independente da linha de ação a ser escolhida, uma revisão curricular dos 2º, 3º e 4º anos da Academia Militar das Agulhas Negras é inevitável, de forma a ajustar os currículos dos



atuais cursos de formação do oficial combatente de carreira do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico ao novo currículo da futura arma de logística.

Como já citado anteriormente, é imperioso o apoio de pedagogos, psicopedagogos, de entes educacionais e do Departamento de Educação e Cultura do Exército no sentido de análise dos atuais currículos dos cursos de formação supracitados de forma a selecionar as disciplinas em 2 grandes grupos: grupo A e grupo B.

No caso em tela, as disciplinas que iriam compor o grupo A seriam aquelas ministradas, obrigatoriamente, no decorrer dos 3 anos cursados pelo cadete (2º, 3º e 4º anos). Já as matérias que fazem parte do grupo B seriam aquelas que poderiam ser ministradas no decorrer do tempo acima mencionado ou no ano subsequente ao da formação do futuro oficial, conforme especificado abaixo:

Quadro 4 – Comparativo L Aç 1 e 2 x Disciplinas grupo A e B
(Linha de ação Nr 1)

Linha de Ação Nr 1	
2º ano	Grupo A Grupo B
3º ano	
4º ano	

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Quadro 5 – Comparativo L Aç 1 e 2 x Disciplinas grupo A e B
(Linha de ação Nr 2)

Linha de Ação Nr 2	
2º ano	Grupo A
3º ano	
4º ano	
Ano Subsequente à formação	Grupo B

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).



Como evolução da proposta, as disciplinas do Grupo B, necessárias à formação, poderiam ser realizados na própria Academia Militar, na Escola de Logística, no Instituto de Economia e Finanças do Exército, em outros estabelecimentos de ensino civis, como a FGV, de maneira presencial ou “online”, não importando se a linha de ação número 1 ou a número 2 fosse a escolhida.

Outro aspecto importante é a mensuração dos custos relacionados às duas propostas. Entende-se que, caso a linha de ação número 1 seja a escolhida, ou seja com as matérias dos grupos A e B sendo realizadas nos 3 anos vivenciados pelo cadete na AMAN, não haveria custo adicional considerável.

De forma semelhante, caso a linha de ação 2 fosse a selecionada, com o Grupo B sendo ministrado no ano posterior à formação, os custos também seriam pequenos (reduzidos), uma vez que alguns cursos e estágios, se não a grande maioria, poderia ser ministrado de forma “online”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo investigar as ações necessárias ao Exército Brasileiro para efetuar a criação da arma de logística. Assim, foram examinados os estudos anteriores sobre o tema; realizou-se a identificação das alterações normativas para sua consecução; bem como foi elaborada uma proposta de itinerário formativo para os oficiais da futura arma de logística que seriam formados na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN).

O objetivo foi levantar subsídios, dentro de um ambiente acadêmico e a partir dos conhecimentos do campo da Defesa que, quiçá, poderão auxiliar nas reflexões sobre uma tomada de decisão pelo Alto Comando do Exército sobre a criação da arma de logística.

A metodologia adotada consistiu em uma pesquisa bibliográfica, de legislação, revisão da literatura e, especialmente, em análise documental. Foram analisados os estudos anteriores sobre o tema, bem como consultada a legislação referente ao assunto e os fundamentos doutrinários de organização do Exército. Adicionalmente foi estudada a literatura especializada no que diz respeito aos conceitos tratados no trabalho.

O Exército realiza um esforço para obter os melhores resultados com os meios que lhe são disponibilizados. Nesse sentido, a gestão mais efetiva dos recursos humanos disponíveis na



Força é um objetivo permanente na instituição. As limitações cada vez maiores de gastos com pessoal impõem essa realidade.

Seguindo esta linha, a indicação para racionalizar cargos e efetivos é uma constante nos documentos de planejamento estratégico do Exército de curto, médio e longo prazo desde o ano de 2010. Isso pode ser observado desde a Diretriz para a Implantação do Processo de Transformação do Exército Brasileiro (Brasil, 2010), que culminou com a Concepção para a Transformação do Exército 2013-2022 (Brasil, 2013a), na Diretriz de Racionalização Administrativa do Exército Brasileiro (Brasil, 2014), no Plano Estratégico do Exército 2016-2019 e nas diretrizes dos comandantes do Exército de todo esse período.

Esse mesmo direcionamento está presente tanto no Plano Estratégico do Exército (PEEx) 2024-2027 (Brasil, 2024b), como na Concepção de Transformação do Exército Brasileiro e do Desenho da Força 40 (Brasil, 2024a).

Na última década, o Exército realizou três estudos para avaliar a pertinência e a oportunidade da criação da arma de logística, com a consequente extinção, por transformação, do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico.

Em 2014, O DGP solicitou a análise da FGV de uma proposta de criação do Quadro de Oficiais Combatentes de Logística, englobando as especialidades de funções logísticas e economia e finanças. Essa proposta visava a eliminar uma suposta sobreposição de atividades desempenhadas pelo Serviço de Intendência e Quadro de Material Bélico. A FGV apresentou uma conclusão em 2016, indicando que não seria necessário a criação da arma de logística, como proposto, que a solução deveria ser estrutural, com a vinculação de cursos e cargos, definindo trilhas de competências específicas para atividades administrativa e atividades operacionais.

Esse resultado ensejou a continuação do estudo do tema no ano de 2017, por meio de um grupo de trabalho criado pelo Estado-Maior do Exército. Os Oficiais Gerais oriundos do Serviço de Intendência e do Quadro Material Bélico consultados se posicionaram contrariamente à criação da arma de logística, indicando não visualizar qual problema seria resolvido com essa ação.

Foi constatada baixa coincidência de conteúdo (2,1%) no curso de formação, contrastando com uma maior equivalência no curso de aperfeiçoamento dos oficiais dessas especialidades. O estudo da doutrina brasileira e comparada com outros países (Argentina, Canadá, Estados Unidos, França, Espanha e Portugal) não indicou óbice à criação da arma de



logística. Foi apontada a necessidade de se continuar a investigação para definir se a estrutura é efetiva.

Diante desse resultado, o Estado-Maior do Exército decidiu unificar o curso de aperfeiçoamento para os oficiais do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico a partir do ano de 2019. Entretanto, não houve a unificação em uma mesma especialidade, nem a alteração dos cargos que poderiam ocupar.

Em 2021, o Estado-Maior do Exército determinou a criação de um grupo de trabalho multidisciplinar para analisar o tema novamente e emitir parecer consolidado sobre a pertinência e a oportunidade da criação da arma de logística, com a consequente extinção, por transformação, do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico. Nessa ocasião, foram realizadas consultas aos órgãos de direção setorial com interesse no tema, bem um estudo do histórico dessas duas especialidades, além dos parâmetros utilizados na investigação anterior.

Entre os novos resultados dessa análise destaca-se que não há uma uniformidade de organização na doutrina comparada; que o profissional da arma de logística teria um vasto campo de atuação, contando com uma formação generalista; a necessidade de ajustar a formação e os cargos previstos, necessidade de alteração legislativa; além da possibilidade de perda da longa tradição das duas especialidades que seriam extintas. Por fim, o parecer foi negativo, tendo em vista que a conjuntura política do País não era oportuna para se propor alterações legislativas.

A criação da arma de logística é compatível com a doutrina vigente no Exército Brasileiro. As atividades e tarefas atualmente desempenhadas pelo Serviço de Intendência e pelo Quadro de Material bélico estão contidas na função de combate logística. Portanto, bastariam ajustes de nomenclatura para adequar as definições e conceitos constantes nos manuais.

A PND e END enfatizam a necessidade de as Forças Armadas serem dotados de recursos humanos adequados e que a composição de seus efetivos siga uma política de racionalização. Alinhada com essas premissas a Concepção de Transformação do Exército Brasileiro e do Desenho da Força 40 prevê a revisão de perfis profissiográficos e adequação de itinerários formativos, bem como o aprimoramento dos planos de carreira e gestão de pessoal. Nesse mesmo sentido, o PEEEx 2024-2027 determina o incremento da gestão de recursos humanos.

Todos esses direcionamentos indicam ser oportuno o aprofundamento do estudo tema, com a identificação das alterações normativas necessárias para implementar tal mudança, assim



como a proposição de alternativas no que diz respeito ao itinerário formativo a ser adotado no caso da criação da arma de logística.

No que diz respeito às alterações normativas, foram elencadas normas principais, aquelas relacionadas à ativação da Arma (viabilização do projeto), normas desejáveis, voltadas para a organização e estrutura (qualidade do funcionamento) e normas convenientes, em sua maioria, voltadas à parte semântica da proposta.

Para a criação da arma de logística seriam necessárias alterações no itinerário formativo apenas no primeiro ciclo de ensino para progressão na carreira militar referente à formação, uma vez que as atividades relativas aos ciclos de aperfeiçoamento, altos estudos e política, estratégia e alta administração do Exército já são realizados conjuntamente pelos oficiais do Serviço de Intendência e Quadro de Material Bélico.

Dessa forma, a proposta de implementação da arma de logística seria ministrar um conteúdo único a partir da graduação dos oficiais na Academia Militar das Agulhas Negras a partir do 2º ano de ensino do cadete, como ocorre com as outras armas. Tendo em vista a baixa equivalência do conteúdo ministrado atualmente nos dois cursos e a limitação de carga horária, é necessário um estudo detalhado para definir o currículo a ser ministrado nesse curso unificado.

Uma proposta a que chegou este estudo seria reunir os conteúdos principais, que constituíram o núcleo do currículo do novo curso, para serem ministrados a partir do 2º ano da graduação do cadete.

Foram levantadas duas variantes (linhas de ação) para sua implementação. Na linha de ação número 1, os conteúdos integrantes do core do novo curso seriam ministrados no 2º e 3º ano da graduação dos cadetes. Os conteúdos mais específicos, por sua vez, seriam ministrados no 4º ano da graduação dos cadetes, conjuntamente com os cursos operacionais.

Na 2ª linha de ação, o conteúdo do núcleo do novo curso seria ministrado ao longo dos 2º, 3º e 4º anos da graduação dos cadetes, permanecendo a realização dos cursos operacionais também no 4º ano. A 2ª linha de ação tem a vantagem de destinar mais tempo para o ensino comum destinado aos conhecimentos básicos dos egressos do curso.

Recomenda-se com a continuidade do estudo do tema, focado na elaboração de uma proposta da documentação regulamentar do curso da arma de logística (portaria de normatização e funcionamento, perfil profissiográfico e documento de currículo) (Brasil, 2017a). Esse é um desafio, tendo em vista a complexibilidade de compatibilizar o tempo



disponível para desenvolver as competências do egresso do curso da arma de logística com a amplitude das atividades e tarefas a seu cargo.

Da mesma forma, é necessário realizar um estudo para revisar os quadros de cargos previstos das organizações militares, propondo as alterações necessárias em função de se compatibilizar os cargos com a nova arma e as especializações requeridas para exercê-los.

A falta de uma definição específica de racionalização a que se referiam tanto os documentos de planejamento do Exército Brasileiro (PEEx e Concepção para Transformação), como a PND e END constituiu uma limitação para este trabalho. Exceto na Diretriz de Racionalização Administrativa do Exército Brasileiro, de 2014, não constava no corpo dos demais documentos consultados ou em glossário a definição desse termo, o que nos obrigou a buscar na doutrina especializada o seu entendimento.

A criação da arma de logística, com a consequente extinção, por transformação, do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico, demandará alguns ajustes normativos e poderá ser efetuada seguindo distintos caminhos. Sua implementação tem o potencial de resultar em avanços na estrutura organizacional de pessoal do Exército, ao mesmo que acarretará desafios que são típicos das mudanças.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Comando do Exército. Comando de Operações Terrestres. **Lista de Tarefas Funcionais (EB70-MC-10.341)**. 1. ed. Brasília, DF: Comando de Operações Terrestres, 2016a.

BRASIL. Comando do Exército. Comando de Operações Terrestres. **Manual de Campanha Logística Militar Terrestre (EB70-MC-10.238)**. Brasília, DF: Comando de Operações Terrestres 2018a. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/11273/1/EB70-MC-10.238%20Log%20Mil%20Ter.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. **Concepção de Transformação do Exército 2013-2022**. Brasília, DF: Comando do Exército, 2013a.

BRASIL. Comando do Exército. Departamento de Educação e Cultura do Exército. Portaria n.º 114 – DECEX, de 31 de maio de 2017. 3ª Edição (IREC- EB60-IR-05.008). **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 28, 2017a. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/copiar.php?codarquivo=1530&act=b re. Acesso em: 14 ago. 2024.



BRASIL. Comando do Exército. **Diretriz do Comandante do Exército 2017-2018**. Brasília, DF: Comando do Exército, 2017b. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/terrestre/diretriz-do-comandante-do-exercito-2017-2018/>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. **Diretriz do Comandante do Exército 2023-2026**. Brasília, DF: Comando do Exército, 2023b. Disponível em: <http://www.dcont.eb.mil.br/index.php/diretriz.html>. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. **Análise da Fundação Getúlio Vargas sobre Proposta de Criação do Quadro de Oficiais Combatentes de Logística**. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2016b.

BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. **Catálogo de Capacidades do Exército 2015 - 2035 (EB20-C-07.001)**. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2015a. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/433#:~:text=Formato-,EB20%2DC%2D07.001.pdf,-28%2C52%20MB>. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. **Diretriz de Racionalização Administrativa do Exército Brasileiro (EB20D-01.016)**. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2014a. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/01_diretrizes/04_estado-maior_do_exercito/port_n_295_eme_17dez2014_republica%C3%A7%C3%A3o.html. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. **Estudo da viabilidade e oportunidade de criação da Arma de logística no Exército Brasileiro**. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2017c.

BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. **Manual de Fundamentos Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF-10.102)**. 3. ed. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2022a.

BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. Portaria n.º 001-EME, de 3 de janeiro de 2018. Cria o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais em Logística. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 02, 2018b. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/copiar.php?codarquivo=1571&act=b re. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. Portaria n.º 002-EME, DE 3 de janeiro de 2018. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 02, 2018c. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/copiar.php?codarquivo=1571&act=b re. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. Portaria n.º 65-EME, 30 de abril de 2013. Constitui Grupo de Estudo-Transformação da Educação Militar/Plano de Carreira (GETEM/PC) ad hoc. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 18, 2013b.



BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. Portaria n.º 075-EME, 10 de junho de 2010. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 24, 2010. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/copiar.php?codarquivo=799&act=br e. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. Portaria n.º 130-EME, 16 de junho de 2014. Altera a Portaria n.º 065-EME, de 30 de abril de 2013 que constitui o Grupo de Estudo-Transformação da Educação Militar/Plano de Carreira (GETEM/PC) ad hoc. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 26, 2014c.

BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. Portaria-EME/CEX n.º 592, de 12 de novembro de 2021. Constitui Grupo de Trabalho para estudar a pertinência e a viabilidade da criação da Arma de logística. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 46, 2021a. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/07_publicacoes_diversas/04_estado_maior_do_exercito/port_n_592_eme_12nov2021.html. Acesso em: 11 jul.2024.

BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. **Relatório do Grupo de Estudo-Transformação da Educação Militar/Plano de Carreira (GETEM/PC)**. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2014.

BRASIL. Comando do Exército. Estado-Maior. **Relatório do Grupo de Trabalho Arma de Logística do Exército Brasileiro**. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2022b.

BRASIL. Comando do Exército. **Plano Estratégico do Exército 2016-2019**. 2.ed. Brasília, DF: Comando do Exército, 2015b. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/1469/1/bee%2019-15_port_1.881_plano%20estrat%C3%A9gico%20do%20ex%C3%A9rcito%202016-2019.pdf. Acesso em: 21 set.2024.

BRASIL. Comando do Exército. **Plano Estratégico do Exército 2016-2019**. 3.ed. Brasília, DF: Comando do Exército, 2017d. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/copiar.php?codarquivo=1541&act=br re. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. **Plano Estratégico do Exército 2024-2027**. Brasília, DF: Comando do Exército, 2024b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/12PC7uhWAc2cp7xIK8UJhbAkwab98eVqu/view>. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. Portaria n.º 914-C Ex, de 24 de junho de 2019. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 5, 2019b. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/copiar.php?codarquivo=1661&act=br re. Acesso em: 13 ago. 2024.



BRASIL. Comando do Exército. Portaria n.º 1.571 - C Ex, de 11 de agosto de 2021. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 32, 2021b. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/copiar.php?codarquivo=1910&act=b re. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. Portaria n.º 1.780 - C Ex, de 21 de junho de 2021. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 26, 2022d. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/copiar.php?codarquivo=1975&act=b re. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. Portaria n.º 1.788 - C Ex, de 07 de julho de 2022. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 28, 2022c. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/copiar.php?codarquivo=1977&act=b re. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. Portaria n.º 2.031 - C Ex, de 02 de agosto de 2023. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 33, 2023c. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/copiar.php?codarquivo=3586&act=b re. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. Portaria n.º 2.039 - C Ex, de 23 de agosto de 2023. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 35, 2023d. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/copiar.php?codarquivo=3591&act=b re. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Comando do Exército. Portaria n.º 2.300, de 12 de agosto de 2024. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 34, 2024a. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/07_publicacoes_diversas/01_comando_do_exercito/port_n_2300_cmdo_eb_12agosto2024.html. Acesso em: 22 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 3.182, de 23 de setembro de 1999**. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=3182&ano=1999&ato=8c6ETWU5keNpWTd22>. Acesso em: 1 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 14.385, de 1º de outubro de 1920**. Brasília, DF: Presidência da República, 1920. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14385-1-outubro-1920-570308-publicacaooriginal-93443-pe.html>. Acesso em: 22 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 7.150, de 1º de dezembro de 1983**. Brasília, DF: Presidência da República, 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17150.htm. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. **Lei n.º 3.654, de 4 de novembro de 1959**. Brasília, DF: Presidência da República, 1959. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3654-4-novembro-1959-354108-norma-pl.html>. Acesso em: 22 set. 2024.



BRASIL. **Lei n.º 6.391, de 9 de dezembro de 1976.** Brasília, DF: Presidência da República, 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS//1970-1979/L6391.htm#:~:text=LEI%20No%206.391%2C%20DE,Militar%20e%20o%20Pessoal%20Civil. Acesso em: 22 set. 24.

BRASIL. **Lei n.º 12.705, de 8 de agosto de 2012.** Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12705.htm. Acesso em: 22 set. 24.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf. Acesso em: 21 set. 24.

CARBONE, Pedro Paulo. Gestão por competência e educação corporativa: caminhos para o desenvolvimento de competências. **Inclusão Social**, [S. l.], v. 7, n. 1, 2015. Disponível em: <https://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1754>. Acesso em: 22 set. 2024.

DI SERIO, L. C.; SAMPAIO, M.; FARIAS PEREIRA, S. C. A evolução dos conceitos de logística: um estudo na cadeia automobilística no Brasil. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, vol. 4, n. 1, 2007, p. 125-1414. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=97317205009>. Acesso em: 22 set. 2024.

CONCEITO de logística. Rio de Janeiro: PUC-Rio, [2005]. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/8762/8762_3.PDF. Acesso em: 26 set. 2024.

TALIAFERRO, Aaron C.; GONZALEZ, Lina M.; TILLMAN, Mark; GHOSH, Pritha; CLARKE, Paul; HINKLE, Wade. **Defense Governance and Management: Improving the Defense Management Capabilities of Foreign Defense Institutions - A Guide to Capability-Based Planning (CBP).** Alexandria: Institute for Defense Analyses, 2019. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1122378.pdf>. Acesso em: 14 de agosto de 2024.

TENÓRIO, F. G. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 38, n. 4, p. 79-90, 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2328>. Acesso em: 14 ago. 2024.



APÊNDICE A – NORMAS PRINCIPAIS

NORMA	OBJETO	RESPONSÁVEL
Lei n.º 7.150, de 1º de dezembro de 1983	Fixa os efetivos do Exército em tempos de paz	Câmara dos Deputados
Decreto n.º 11.884, de 18 de janeiro de 2024 (anual)	Distribui o efetivo de oficiais e praças do Exército em tempos de paz 20XX	Presidência da República
Lei n.º 12.705, de 08 de agosto de 2012	Dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação dos militares de carreira do Exército	Câmara dos Deputados
Decreto n.º 3.998, de 05 de novembro de 2001	Dispõe sobre as promoções de oficiais da ativa das Forças Armadas, e dá outras providências	Presidência da República
Portaria n.º 1.357, de 06 de novembro de 2014	Aprova o regulamento da AMAN e dá outras providências	Comandante do Exército
Portaria-EME/C Ex n.º 1.123, de agosto de 2023	Aprova diretrizes para as promoções de Oficiais de Carreira das Armas, do Quadro de Material Bélico, do Serviço de Intendência e do Quadro de Engenheiros Militares	EME
Portaria n.º 012-CPO, de 28 de julho de 2016	Aprova o Regimento Interno da Comissão de Promoção de Oficiais	SGEx

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).



APÊNDICE B – NORMAS DESEJÁVEIS

NORMA	OBJETO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Portaria–CEx n.º 2.259, de 05 de junho de 2024	Altera dispositivos do Regulamento de Uniformes do Exército (RUE)	Comandante do Exército
Portaria n.º 491-EME, de 5 de dezembro de 2016	Aprova a diretriz para o processo seletivo do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx) e equivalentes no Brasil e no exterior	EME
Portaria nº 329, de 9 de junho de 2006	Aprova a nova diretriz para implementação do Curso de Gestão e Assessoramento de Estado-Maior (CGAEM) e dá outras providências	Comandante do Exército
Portaria nº 93-COTER, de 28 de dezembro de 2016	Aprova o Programa de Atividades para o Estágio de Aspirantes a Oficial egressos da Academia Militar das Agulhas Negras	COTER
Portaria nº 006-COLOG, de 31 de janeiro de 2018	Cria o Estágio de Manutenção e Suprimento para os Cadetes do 4º ano do Curso de Material Bélico da Academia Militar das Agulhas Negras	COLOG
Portaria n.º 007-COLOG, de 31 de janeiro de 2018	Estabelece as condições de funcionamento para o Estágio de Manutenção e Suprimento para Cadetes do 4º ano do Curso de Material Bélico da Academia	COLOG



NORMA	OBJETO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
	Militar das Agulhas Negras e dá outras providências	
Portaria n.º 103-EME, de 07 de novembro de 2000	Aprova as instruções reguladoras para inscrição, seleção e matrícula nos cursos e estágios do Centro de Instrução Pára-quedista “General Penha Brasil	EME
Portaria EME/C Ex n.º 768, de 10 de junho de 2022	Aprova as instruções reguladoras do processo seletivo para ingresso na qualificação funcional específica de Comunicação Social	EME
Portaria n.º 818-EME/CEX, de 26 de julho de 2022	Aprova as instruções reguladoras do processo seletivo para ingresso funcional específica de gestão para o ano de 2022	EME
Portaria n.º 927-EME/CEX, de 15 de dezembro de 2022	Aprova o Manual de Fundamentos Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF-10.102)	EME

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).



APÊNDICE C - NORMAS CONVENIENTES

NORMA	OBJETO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Portaria nº 816-Cmt Ex, de 19 de setembro de 2003	Aprova o Regulamento Interno de Serviços Gerais (RISG)	Comandante do Exército
Portaria nº 1.200, de 20 de setembro de 2016	Aprova o regulamento da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e dá outras providências	Comandante do Exército
Portaria nº 656-Cmt Ex, de 13 de maio de 2019	Aprova as instruções gerais para a seleção de oficiais para matrícula no Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército em Cursos Equivalentes e dá outras providências	Comandante do Exército

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).



Considerações para subsidiar o posicionamento do Brasil nas Reuniões Consultivas do Tratado da Antártica em face da revisão do Protocolo de Madri em 2048¹

Haynnèe Trad Souza²

José Ignacio Silvani³

Rodrigo de Campos Carvalho⁴

RESUMO

Este trabalho tem como propósito identificar e propor critérios para guiar as delegações brasileiras nas Reuniões Consultivas do Tratado da Antártica, especialmente em vista de uma possível revisão do Protocolo de Madri em 2048. Foram consideradas as justificativas para a proteção do continente antártico, com o intuito de evitar impactos negativos para o Brasil e para o mundo, caso haja exploração de seus recursos. Além disso, o estudo investigou possíveis alianças com outros Estados que desejam manter o *status quo* do Protocolo de Madri. Também foram avaliados os mecanismos e fatores que poderiam condicionar a revisão do Protocolo. Através de uma pesquisa abrangente, que incluiu análise bibliográfica, documental e legislativa, foi possível estabelecer uma base teórica para fundamentar os critérios propostos, que visam oferecer subsídios às delegações brasileiras na defesa de interesses que promovam a preservação do meio ambiente antártico, garantindo que futuras discussões sobre a revisão do Protocolo de Madri levem em consideração a importância ecológica e geopolítica dessa região. **Palavras-chave:** Protocolo de Madri; futuro do Protocolo de Madri; Antártica; Tratado da Antártica; cenários para Antártica em 2048.

Considerations to support Brazil's position at the Antarctic Treaty Consultative Meetings in view of the revision of the Madrid Protocol in 2048

ABSTRACT

This work aims to identify and propose criteria to guide Brazilian delegations at the Consultative Meetings of the Antarctic Treaty, particularly in light of a possible review of the Madrid Protocol in 2048. The justifications for protecting the Antarctic continent to avoid negative impacts on both Brazil and the world in the event of resource exploitation were considered. Additionally, the study investigated potential alliances with other states seeking to maintain the status quo of the Madrid Protocol. The mechanisms and factors that could condition the review of the protocol were also evaluated. Through comprehensive research, which included bibliographic, documentary, and legislative analysis, a theoretical foundation was established to support the proposed criteria, which are presented to guide Brazilian delegations in defending interests that promote the preservation of the Antarctic environment,

¹ Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa, orientado pelo Prof. Dr. Paulo Eduardo Aguiar Saraiva Câmara.

² Engenheira Química. Capitão de Mar e Guerra do Corpo de Engenheiros da Marinha. Subsecretaria para o Programa Antártico Brasileiro. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. E-mail: haynnee@marinha.mil.br.

³ Coronel do Exército Argentino. Escola Superior de Defesa. E-mail: joseignaciosilvani@gmail.com.

⁴ Hidrógrafo. Capitão de Mar e Guerra do Corpo da Armada. Subsecretaria para o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. E-mail: rodrigo.carvalho@marinha.mil.br.



ensuring that future discussions regarding the revision of the Madrid Protocol take into account the ecological and geopolitical significance of this region.

Keywords: *Madrid Protocol; future of the Madrid Protocol; Antarctica; Antarctic Treaty; scenarios for Antarctica in 2048.*

1 INTRODUÇÃO

Em 1975, o Brasil aderiu ao Tratado da Antártica e, em 1982, por meio da criação do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), iniciou suas atividades naquele continente realizando a 1ª Operação Antártica (OPERANTAR I). Em decorrência dessas ações, o País foi elevado à almejada condição de membro consultivo do Tratado em 1983, angariando o direito a voz e veto nas decisões sobre o futuro do continente antártico. Ato contínuo, em 1984, o Brasil instalou a Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF), localizada na ilha Rei George/25 de Mayo, composta por apenas oito módulos do tipo contêineres e funcionamento sazonal; hoje, suas novas instalações compreendem uma área total construída de aproximadamente 4.500 m² e 17 laboratórios de pesquisa. Além disso, o País conta com dois navios polares em atividade, e um terceiro em estágio avançado de construção, dois modernos helicópteros para emprego exclusivo na Antártica, dois refúgios localizados na ilha Elefante e na ilha Nelson, e os módulos científicos Criosfera 1 e 2, estabelecidos no interior do continente (Câmara, 2023).

No decorrer dos anos, outros acordos internacionais juntaram-se ao Tratado com o propósito de estabelecer marcos regulatórios para as diversas atividades humanas na região austral, constituindo o alicerce legal nomeado de Sistema do Tratado da Antártica (STA)⁵. Dentre esses acordos, destaca-se o Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção ao Meio Ambiente, também conhecido como Protocolo de Madri, assinado em 4 de outubro de 1991.

Em termos práticos, o Protocolo de Madri, ora em vigor, proíbe qualquer exploração comercial de recursos não vivos (petróleo e gás natural, por exemplo) presentes na Antártica. No entanto, a proximidade de uma possível revisão do Protocolo a partir de 2048, associada às mudanças climáticas globais e sob uma geopolítica mundial consideravelmente distinta da observada por ocasião da sua adoção, potencializada por uma demanda global crescente por energia, minerais e alimentos, poderá motivar alterações em termos de governança e de flexibilização das atividades de exploração comercial naquele remoto continente.

⁵ O STA inclui quatro acordos internacionais: o Tratado da Antártica; a Convenção para a Conservação das Focas da Antártica (CCAS); a Comissão para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos da Antártica (CCAMLR); e o Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção ao Meio Ambiente, juntamente com medidas, decisões e resoluções para promover os princípios e objetivos do Tratado e da Convenção.



Diante desse cenário, surgem as seguintes perguntas: qual é a possibilidade ou probabilidade de uma modificação no Protocolo da Antártica que permita a exploração de recursos minerais naquela região? Quais seriam as questões ambientais antárticas relevantes para representantes nacionais no STA levarem em consideração? E qual seria o posicionamento do Estado brasileiro frente a uma possível alteração no Protocolo?

Partindo desses questionamentos, o objetivo geral desta pesquisa é identificar e sugerir critérios que possam subsidiar a instrução às delegações brasileiras nas reuniões consultivas do Tratado, em face de uma possível revisão do Protocolo de Madri em 2048. Nesse sentido, foram desdobrados três objetivos específicos: (i) analisar o mecanismo e os fatores condicionantes que permitiriam a revisão do Protocolo de Madri em 2048; (ii) identificar as razões pelas quais o continente antártico deve ser protegido, de modo a evitar impactos negativos para o Brasil – e, por conseguinte, para o restante do mundo – considerando as possíveis consequências de uma eventual exploração da Antártica; e (iii) identificar potenciais alianças com outros Estados interessados em preservar o *status quo* do Protocolo de Madri.

A metodologia adotada neste artigo científico enfatizou a utilização de técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de legislação, visando buscar fundamentação teórica para identificar e sugerir critérios que possam apoiar a orientação das delegações brasileiras nas Reuniões Consultivas do Tratado da Antártica (ATCM)⁶, em face de uma possível revisão do Protocolo de Madri em 2048.

A pesquisa foi conduzida levando em conta fontes disponíveis em português, inglês e espanhol, relacionadas à geopolítica na Antártica e demais regiões do globo, às crescentes questões ambientais regionais e globais, o aumento exponencial da demanda por recursos vivos e não vivos decorrentes, dentre outros, do aumento populacional do planeta e das inovações tecnológicas. Para isso, foram utilizadas palavras-chaves nos três idiomas supracitados relativas ao “Tratado da Antártica”, “futuro do Protocolo de Madri”, “cenários para Antártica em 2048”, além da combinação destes termos para pesquisa bibliográfica a artigos científicos, livros e trabalhos de conclusão de curso constantes das bases de dados do Scholar Google, SciELO, Banco de Teses da CAPES, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e Repositório Institucional da Produção Científica da Marinha do Brasil (RI-MB). O espaço temporal das publicações buscadas concentrou-se, preferencialmente, nos últimos 20 anos.

⁶ Sigla em inglês para *Antarctic Treaty Consultative Meeting*. Segundo Ferreira (2009, p. 56), “o funcionamento das ATCMs pode ser comparado ao de um corpo legislativo, com a particularidade de tomar decisões por consenso”.



A despeito da vasta pesquisa empreendida, não foram identificadas referências bibliográficas nacionais ou internacionais que tratassem explicitamente de possíveis posicionamentos e/ou direcionamentos das partes consultivas do Tratado da Antártica para uma eventual revisão do Protocolo.

Este artigo científico está estruturado em 5 seções. Após as apresentações e justificativas iniciais da introdução (1ª seção), na seção 2 é feita uma contextualização histórica do Tratado da Antártica, do Protocolo de Madri e da tentativa de regulação das atividades minerais na região austral frente à efetiva proteção daquele meio ambiente. Na seção 3, analisam-se as possibilidades de revisão do Protocolo à luz das disposições em vigor, e avaliam-se os aspectos ambientais da política externa brasileira para a Antártica. Identificam-se, ainda, algumas razões que motivam a preservação do continente antártico, de modo a evitar impactos negativos para o Brasil e para o restante do mundo. Na 4ª seção, identificam-se algumas possibilidades para o posicionamento brasileiro frente a um aumento das pressões para a revisão em questão, incluindo potenciais pontos de convergência com outros Estados interessados em preservar o *status quo* do Protocolo de Madri. Por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais, com o fito de apoiar a instrução das delegações brasileiras nas reuniões consultivas do Tratado, em vista de uma possível revisão do Protocolo.

2 A ANTÁRTICA E O PROTOCOLO DE MADRI

A Antártica, com uma área aproximada de 14 milhões de quilômetros quadrados, representa cerca de 8% da superfície do planeta (Câmara, 2023). Geologicamente, o continente antártico esteve conectado, durante o período Mesozoico, à África, Austrália, Nova Zelândia, Índia e América do Sul, compondo o supercontinente Gondwana há cerca de 200 milhões de anos. Dessa forma, é possível supor que a Antártica possua riquezas semelhantes às de seus antigos continentes vizinhos, como petróleo, gás natural, metais raros e preciosos, entre outros recursos. Segundo Colacrai (2004, *apud* Câmara, 2023), a região abriga grandes reservas de prata, ouro, cobalto, níquel e estanho, entre outros minérios estratégicos, além de mais de 50 milhões de barris de petróleo, quantia comparável às reservas do Alasca, especialmente nas áreas dos mares de Ross e Weddell (Thorp, 2012, *apud* Câmara, 2023). Além disso, estima-se que aproximadamente 70% da água potável do mundo esteja concentrada na Antártica (Ainley *et al.*, 2009, *apud* Câmara, 2023).

Segundo Borrell (2022) os *global commons* são bens comuns globais que não estão sob



jurisdição de nenhum Estado e estão abertos ao uso de distintos atores estatais, onde o tema ambiental entra na agenda de segurança.

Os bens comuns globais incluem as partes da superfície da Terra que estão fora das jurisdições nacionais - em particular, o oceano aberto e os recursos vivos encontrados nele - ou que são mantidos em comum - em particular, a atmosfera. A única massa de terra que pode ser considerada parte dos bens comuns globais é a Antártica, embora vários países tenham reivindicado partes dela (as reivindicações estão atualmente congeladas nos termos do Tratado da Antártica) (Borrell, 2022, p. 54, tradução nossa).

A Antártica pode ser considerada, pois, dentre os *global commons*, dado que seu espaço é regulado pelo Tratado da Antártica e demais convenções internacionais relacionadas e que, ao mesmo tempo, representa um desafio para a governança coletiva.

Dessa forma, a fim de garantir a preservação do meio ambiente antártico e seus ecossistemas dependentes e associados, os países membros do Tratado se mobilizaram para aprovar um instrumento que garantisse a integridade de suas riquezas e a proteção do continente e suas águas circundantes.

2.1 A BASE DA GOVERNANÇA ANTÁRTICA: O TRATADO

O Tratado da Antártica, assinado em 1959, estabeleceu que a Antártica fosse utilizada apenas para fins pacíficos, promovendo a cooperação científica internacional. Participaram da assinatura do acordo os doze países que estiveram envolvidos nas atividades durante o Ano Geofísico Internacional, em 1957/1958: Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, França, Japão, Nova Zelândia, Noruega, África do Sul, União Soviética, Reino Unido e Estados Unidos. Disputas territoriais tiveram papel essencial na criação do Tratado. Sete desses países tinham reivindicações sobre partes do continente antártico, muitas vezes sobrepostas, o que poderia levar a conflitos, conforme indicado no anexo A. Para mitigar essas disputas, o art. IV do Tratado (Brasil, 1975) estipulou que nenhuma reivindicação de soberania seria afirmada, negada ou criada enquanto o acordo estivesse em vigor. O Tratado estipulou ainda princípios importantes, incluindo a proibição de atividades militares, testes nucleares e a disposição de resíduos nucleares na região ao sul de 60° Sul. Além disso, assegurou a liberdade de pesquisa científica, com seus resultados trocados livremente, garantindo que a Antártica se tornasse uma plataforma para a ciência e a cooperação internacional, refletindo os interesses de toda a humanidade (Dodds, 2010).



A adesão de novos países ao Tratado da Antártica, conforme previsto em seu art. XIII, está aberta a qualquer Estado membro da ONU. Já a ascensão a membro consultivo, que outorga ao país participar plena e ativamente da governança antártica, está vinculada à realização de substancial atividade científica na Antártica. Dessa forma, as pesquisas nacionais de alta qualidade desenvolvidas no continente branco, concretizadas por meio do PROANTAR, garantem ao Brasil a condição de membro consultivo (Andrade *et al.*, 2024).

As ATCMs são o principal mecanismo para a adoção de normas e a tomada de decisões. Nelas, as partes consultivas discutem, e adotam por consenso, soluções sobre questões diversas – políticas, administrativas, ambientais e científicas, dentre outras – relacionadas à ocupação e à administração do sexto continente.

2.2 A TENTATIVA DE REGULAÇÃO DAS ATIVIDADES MINERAIS NA ANTÁRTICA

A Convenção para a Regulação das Atividades Minerais na Antártica (CRAMRA) surgiu em resposta ao interesse crescente na exploração mineral do continente antártico, especialmente após descobertas que indicavam a presença de hidrocarbonetos em mares como os de Weddell e Ross. A CRAMRA visava equilibrar a exploração potencial com a necessidade de proteger o meio ambiente, sem trazer à tona as disputas territoriais. A proposta de um regime regulador, que contaria com uma comissão responsável por avaliar e autorizar atividades de exploração e exploração, assegurando a proteção ambiental, foi adotada em 1988, após um intenso período de negociações (Ferreira, 2009).

O acordo, entretanto, enfrentou oposição significativa de organizações não governamentais ambientalistas que defendiam a Antártica como uma reserva natural livre de exploração mineral, influenciando a retirada do apoio à CRAMRA, em 1989, da Austrália e da França. Este abandono foi um golpe fatal para a convenção, que não conseguiu a ratificação necessária para entrar em vigor (Ferreira, 2009).

2.3 A EFETIVA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE ANTÁRTICO

A rejeição da CRAMRA levou à criação do Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção ao Meio Ambiente, mais comumente conhecido como Protocolo de Madri, que foi negociado rapidamente e adotado em 1991, na Espanha. O Protocolo estabeleceu uma moratória indefinida sobre a exploração mineral na Antártica, reforçando as medidas de proteção ambiental já existentes e consolidando décadas de recomendações das ATCM.



Este acordo assegura “a proteção abrangente ao meio ambiente antártico e aos ecossistemas dependentes e associados”, e designa a Antártica como “reserva natural, consagrada à paz e à ciência” (Brasil, 1998). É composto por 27 artigos, e complementado por seis anexos, que tratam com ênfase das seguintes questões: (i) avaliação de impacto ambiental; (ii) conservação da fauna e flora antárticas; (iii) eliminação e gerenciamento de resíduos; (iv) prevenção da poluição marinha; (v) áreas antárticas especialmente protegidas e gerenciadas; e (vi) responsabilidade ambiental – este último ainda não em vigor, pois carece de ratificação de algumas partes, dentre elas o Brasil (*Antarctic Treaty Secretariat*, [2024]a).

O Comitê de Proteção Ambiental (CEP), criado pelo Protocolo em 1991 e efetivamente em operação desde 1998, é um órgão consultivo especializado que presta consultoria e formula recomendações à ATCM relacionadas à proteção do meio ambiente antártico. É composto por representantes das nações que aderiram ao Protocolo - atualmente, 42 países, incluindo todos os membros consultivos (*Antarctic Treaty Secretariat*, [2024]b) – e várias organizações observadoras. Reúne-se anualmente, em paralelo aos encontros da ATCM, e pode conduzir trabalhos intersessionais através de grupos de contato e fóruns de discussão online. Desenvolve diretrizes práticas para gestão ambiental, incluindo planos de manejo de áreas protegidas, procedimento para realização de avaliações ambientais, restrições para a operação de aeronaves próxima a colônias de aves, orientações para a troca de água de lastro, manual de comportamento para turistas e visitantes, dentre outras publicações (*Antarctic Treaty Secretariat* [2024]c). O CEP, além de desempenhar papel crucial na proteção do meio ambiente antártico, tem ocupado grande parte da agenda de discussões e contribuindo significativamente para a elaboração de medidas, resoluções e decisões nas reuniões consultivas.

O sistema de designação de áreas protegidas na Antártica, existente desde 1964, foi reformulado pelo anexo V do Protocolo, e inclui três classificações (Hughes; Convey; Turner, 2021): (i) Áreas Antárticas Especialmente Protegidas (ASPA), para as quais é obrigatória a existência de um plano de manejo, e cuja entrada só é permitida com autorização emitida pela autoridade governamental nacional; (ii) Áreas Antárticas Especialmente Gerenciadas (ASMA), que também exigem um plano de gerenciamento, mas não há necessidade de permissões para entrada; e (iii) Sítios e Monumentos Históricos (HSM).

O estabelecimento de Áreas Marinhas Protegidas (MPA) nos domínios do oceano austral, tema exaustivamente tratado nas reuniões da Comissão para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos da Antártica (CCAMLR), vem ao encontro do previsto na Meta 14.5



(Conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas até 2020) do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14 (Vida na Água) das Nações Unidas, além de promover a efetiva conservação da biodiversidade antártica naquelas águas. Apesar da dificuldade de aprovação de novos santuários, muito em função da oposição de China e Rússia, o Brasil tem se mostrado favorável às iniciativas (Brooks *et al.*, 2020), especialmente em relação à proposta argentino-chilena de MPA da Península Antártica, região de atuação do PROANTAR.

3 AS POSSIBILIDADES DE REVISÃO DO PROTOCOLO DE MADRI

A vigência do Protocolo de Madri é indefinida, ao contrário do que alguns interpretam sobre um suposto limite de cinquenta anos, após o qual expiraria ou necessitaria de ser renovado (Lamus, 2017). Tal entendimento equivocado ocorre até mesmo entre autores especializados, dado o caráter técnico utilizado na construção da norma.

De acordo com o instrumento (Brasil, 1998), seu art. 25 permite que, após cinquenta anos de sua entrada em vigor, qualquer parte consultiva possa solicitar uma conferência para revisar a aplicação do Protocolo; trata-se, portanto, de uma disposição de caráter facultativo. Uma vez que este instrumento entrou em vigor em 14 de janeiro de 1998, é bastante comum a referência ao ano de 2048 como o de sua alegada expiração.

Além disso, exige-se o cumprimento de uma série de requisitos adicionais para alcançar possíveis alterações na regulamentação existente, conforme disposto no próprio art. 25:

a) no § 1º: poderá ser modificado ou emendado a qualquer momento, de acordo com o procedimento estabelecido no art. XII do Tratado. Desta disposição resulta que o Protocolo pode ser modificado ou emendado a qualquer momento, e se houver consentimento unânime de todas as partes consultivas. É, portanto, mais uma forma de introduzir alterações no Protocolo, que podem ser promovidas sem condições nem prazos, mas que requer consenso dos países consultivos – atualmente são 29, conforme se observa no quadro 1 do Apêndice. Não seria, portanto, necessário esperar até o ano 2048 para solicitar a modificação de qualquer uma das disposições do Protocolo.

b) no § 2º: se, decorridos cinquenta anos após a data de sua entrada em vigor, qualquer uma das partes consultivas o solicitar, por meio de uma comunicação dirigida ao Depositário (EUA), uma conferência será realizada para analisar a aplicação do Protocolo. Assim, existe a possibilidade de convocar a revisão do Protocolo, mas pode acontecer que nenhum dos consultivos exerça esse poder.



c) no § 3º: qualquer modificação ou emenda proposta em conferência de revisão solicitada nos termos do § 2º será adotada pela maioria das partes, incluindo três quartos dos Estados que eram partes consultivas no momento de sua adoção. Para as alterações aqui previstas, não só é necessário que a maioria das partes consultivas seja a favor – atualmente, representa a anuência de 15 dos 29 consultivos, de acordo com o quadro 1 do Apêndice – mas, além disso, entre elas devem estar 3/4 dos países que eram consultivos no momento da adoção do Protocolo, em 1991, o que corresponde a 20 nações. Embora este requisito seja mais benevolente do que a unanimidade das partes, ainda é um quórum elevado.

d) no § 4º: a modificação ou emenda proposta entrará em vigor após ratificação, aceitação, aprovação ou adesão por três quartos das partes consultivas, incluindo todas aquelas que eram partes consultivas no momento da adoção do Protocolo. Ou seja, não basta apenas chegar a acordo sobre certas alterações, estas também devem entrar em vigor. E para garantir que entrem em vigor, 75% das partes consultivas na ocasião da mudança (o que corresponde hoje a 22 dos 29 consultivos, conforme quadro 1 do Apêndice) devem ratificar as propostas feitas - incluindo todos os 26 países que eram consultivos em 1991.

e) no § 5º: se a revisão proposta tratar da exploração de minerais, permitida apenas para a pesquisa científica (conforme seu art. 7º), além do consenso, deve haver um regime juridicamente vinculativo em vigor que regule tais atividades e estabeleça condições claras para a exploração.

Observa-se, pois, a dificuldade de se obter a aprovação necessária para alterações significativas no atual regime, especialmente por estar vinculada, em qualquer das possibilidades de alteração previstas, a um grande quórum das partes que são consultivas há mais tempo e, de certa forma, privilegiando o posicionamento daquelas responsáveis pela elaboração e adoção do Protocolo, há época. Ainda que em um contexto completamente diferente, seja pela conjuntura política ou pelos atores envolvidos, cabe lembrar que o mecanismo semelhante de revisão do Tratado, estabelecido pelo seu art. XII; no entanto, após mais de 60 anos de sua entrada em vigor, não foi acionado por nenhum dos Estados membros.

E, ainda, em relação ao art. 7 do Protocolo, que proíbe as atividades de exploração de recursos minerais na Antártica – com exceção daquelas destinadas à investigação científica – a mesma interpretação equivocada leva tanto o público geral quanto especialistas a crer que, como o Protocolo expiraria em 2048, seria necessária alguma ação para manter em vigor o banimento para além dessa data. A fim de combater tal desinformação, durante a XLV ATCM,



realizada em Helsinque, Finlândia, em 2023 (*Antarctic Treaty Secretariat*, 2023, p. 51), foi aprovada a Resolução 3 (2023), constante do Anexo B, que reafirma o compromisso permanente das partes consultivas com a proibição de exploração mineral na Antártica, exceto com propósitos científicos. Tal afirmação pública pode ser entendida como, consideradas as circunstâncias atuais e os países que no momento exercem a cogovernança do continente antártico, uma predisposição das partes de não exercer qualquer tipo de alteração ao regime ora em vigor.

De acordo com Sampaio (2022), as reuniões consultivas desenvolveram práticas diplomáticas específicas ao longo de mais de 6 décadas de vigência do Protocolo, como a introdução progressiva de temas, o distanciamento de questões controversas e a utilização de textos ambíguos, que permitiram às partes evitar conflitos e alcançar consensos. Essas práticas contribuíram para a resiliência e longevidade do regime, e permitiram uma trajetória de equilíbrio pontuado, onde mudanças foram realizadas apenas quando absolutamente necessárias. Particularmente no que diz respeito à sua capacidade de se moldar a novos desafios, sem comprometer seus princípios fundamentais, tal adaptabilidade poderá afiançar que, em 2048, não haverá alterações de maior monta ao Protocolo de Madri.

Cabe considerar, no entanto, que daqui a 24 anos a conjuntura geopolítica mundial poderá ser bastante diferente, assim como provavelmente serão os atores envolvidos na tomada de decisões sobre o futuro da região austral. Numa análise simplificada dos dados constantes do Apêndice, pode-se observar que o Tratado, assinado em 1959 pelos 12 signatários originais, entrou em vigor em 1961, e desde então o número de integrantes aumentou para 57. O único requisito para se tornar parte é ser membro das Nações Unidas, de acordo com o art. XIII do Tratado. Acredita-se, portanto, que a tendência de novas adesões ao Tratado até 2048 será mantida, e um número muito maior de atores poderá estar envolvido – ainda que sem direito a veto – nas discussões sobre a possível revisão do Protocolo.

Por outro lado, o processo de aprovação de novos membros consultivos encontra-se estagnado desde 2014. Os pedidos mais recentes foram o da Venezuela, em 2018, não aprovado em função da pouca produção científica antártica (*Antarctic Treaty Secretariat*, 2018, p. 28); e, nos últimos 3 anos, as solicitações de Canadá e Belarus, cuja falta de consenso pode ser considerada um reflexo do conflito entre Rússia e Ucrânia, iniciado em fevereiro de 2022 (Bloom, 2024).



Ao relembrar que somente os países que realizam pesquisas substanciais na Antártica podem se tornar partes consultivas, de acordo com o art. IX do Tratado, pode-se inferir que a linha representando o quantitativo total de membros consultivos no gráfico 1 do Apêndice crescerá de forma mais lenta nos próximos anos, pois além de os requisitos serem mais rigorosos para tal ascensão, é imprescindível o consenso das demais partes.

E, mesmo levando em conta que novos países membros devem ser alçados à condição de partes consultivas até 2048, incrementando assim a quantidade de atores necessários para dar início a um eventual processo para alteração do Protocolo, conforme as regras detalhadas acima, ainda se mantém a necessidade de obter posicionamento favorável dos 26 países consultivos em 1991 para sua efetiva aprovação.

Adicionalmente, uma maior quantidade de nações participantes ativas do STA, além de reforçar a visão de que a região antártica é patrimônio comum da humanidade, concretiza a diversidade do sistema. E, ainda que possa tornar a busca por consenso, tarefa um pouco mais trabalhosa, inibe comportamentos muito atípicos ou que divirjam significativamente do conjunto formado pelas demais partes.

3.1 OS ASPECTOS AMBIENTAIS DA POLÍTICA BRASILEIRA PARA A ANTÁRTICA

Embora não conte com uma diretriz específica declarada em relação à proteção ou à conservação dos recursos vivos e não vivos antárticos, há muito, de acordo com Ferreira (2009), as questões ambientais antárticas estão consideradas dentre as preocupações brasileiras relacionadas àquele continente:

Podemos afirmar, portanto, que a questão do meio ambiente já era uma diretriz da política antártica brasileira em meados dos anos 80, antes que o tema ganhasse a projeção na agenda internacional que conseguiu após o Relatório Brundtland, em 1987, bem antes do Protocolo de Madri e antes mesmo do Brasil adotar uma política claramente ativa em questões ambientais internacionais, o que só viria a acontecer no início dos anos 90 (Ferreira, 2009, p. 143).

Ainda segundo o autor, outros fatos ajudam a demonstrar que temas ambientais são frequentemente considerados no posicionamento nacional em relação às questões ambientais da área do Tratado. O Brasil esteve envolvido nas negociações da CRAMRA. Esse instrumento cuja não adoção deu espaço às tratativas para construção do Protocolo de Madri; adotou e implementou as diretrizes do Protocolo de Madri ainda em 1991, ou seja, logo que foi assinado, e antes mesmo que efetivamente entrasse em vigor, em 1998; e foi pioneiro ao propor, em



conjunto com a Polônia, em 1996, a designação da primeira Área Antártica Especialmente Gerenciada, ASMA n.º1, na Baía do Almirantado, onde se encontram a EACF e a estação Arctowski, as principais instalações antárticas dos dois países (Ferreira, 2009).

Segundo Cardone (2022, p. 182, tradução dos autores), o Brasil se preocupa com “o impacto que as atividades na Antártica poderiam ter, não apenas no continente intocado da Antártica, mas também indiretamente na região da América do Sul e, em particular, sobre o Brasil”, com destaque para a pesca e o turismo não plenamente regulamentado. Essas preocupações, juntamente com o aumento da influência política do programa, contribuíram para o reconhecimento explícito do interesse brasileiro no continente antártico.

Ao longo dos últimos anos, as delegações brasileiras da ATCM e CCAMLR continuam se manifestando pela proteção dos recursos no âmbito do STA, como o posicionamento favorável às propostas de inclusão do pinguim imperador na lista de animais antárticos ameaçados e ao estabelecimento de MPAs no oceano austral, respectivamente.

De acordo com a Portaria n.º 318 da CIRM, que estabelece a estrutura do PROANTAR e suas competências, dentre outros temas, o Grupo de Avaliação Ambiental do PROANTAR (GAAm), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), tem como função principal garantir que a atuação brasileira na Antártica seja realizada de maneira compatível com as diretrizes ambientais estabelecidas pelo STA (Brasil, 2006). É responsável por avaliar os impactos ambientais de todas as atividades científicas, logísticas e não governamentais no âmbito do PROANTAR, identificando possíveis riscos ao meio ambiente antártico e, quando for o caso, propondo ações de mitigação. Deve, também, propor as normas e os procedimentos que regulam tais atividades, bem como monitorar seu desenvolvimento, garantindo que sejam conduzidas de acordo com os princípios de proteção ambiental vigentes. Além disso, representa o País no CEP, e assessora tecnicamente a Subcomissão para o PROANTAR no que diz respeito ao meio ambiente antártico e seus ecossistemas dependentes e associados. De forma prática, em atendimento ao previsto nos anexos do Protocolo, emite as licenças ambientais (anexo I), as permissões para entrada em áreas especialmente protegidas (anexo V) e as autorizações para coleta de amostras na região antártica (anexo II), bem como as disponibiliza às demais partes por meio do sistema de troca de informações do Tratado⁷.

⁷ O Sistema Eletrônico de Troca de Informações (EIES, na sigla em inglês), hospedado no site da Secretaria do Tratado da Antártica, é o repositório das informações cujo compartilhamento periódico deve ser feito em conformidade com o Tratado, o Protocolo e os respectivos anexos (<https://www.ats.aq/e/exchange-requirements.html#>).



Somado a isso, cabe ressaltar que durante a reconstrução da EACF, o GAAM não apenas avaliou os eventos planejados, mas efetivamente elaborou o plano ambiental da obra, e acompanhou *in loco* todas as etapas de sua execução, fazendo o controle e monitoramento dos índices estabelecidos e dos incidentes ocorridos (Brasil, [2024]a). E exerceu papel fundamental no acompanhamento da retirada dos escombros da antiga estação, parcialmente destruída por um incêndio em 2012, e no delineamento e avaliação dos sistemas e equipamentos projetados para minimizar o impacto ambiental das novas instalações.

Em continuidade ao compromisso brasileiro de realizar ininterruptamente atividades na região austral com o menor impacto antrópico possível, a nova EACF foi dotada de elementos que refletem a preocupação do Brasil em preservar o meio ambiente antártico, tais como estação de tratamento de esgotos, sistema de reuso de água, fontes de produção de energia eólica e fotovoltaica, concepção da estrutura para maximizar a eficiência térmica, e sistema de tratamento de resíduos sólidos.

Tais fatos justificam um legítimo e histórico interesse nacional sobre o continente austral, refletido no âmbito da Política Nacional de Defesa (Brasil, 2020), em que todas as versões aprovadas a partir de setembro de 2013 passaram a incluir a Antártica no entorno estratégico brasileiro, declarada como uma região onde o Estado oficialmente deseja exercer sua influência e sua liderança nos campos diplomático, econômico e militar (Fiori, 2013).

Adicionalmente, o Plano Estratégico da Marinha 2040 (PEM 2040) reafirma o interesse do País no continente austral a partir da sua Ação Estratégica Naval - Desenvolvimento 4: “Apoiar a presença brasileira no continente Antártico” que visa desenvolver o PROANTAR; implantar a infraestrutura e a capacidade logística de apoio à pesquisa; restabelecer a operacionalidade da EACF e divulgar as atividades aos públicos interno e externo, especialmente para lideranças políticas (Brasil, 2020). Esta ação encontra-se a cargo da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM), criada pelo Decreto n.º 84.324, de 19 de dezembro de 1979, com o propósito de assessorar o Comandante da Marinha e Coordenador da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)⁸ e

⁸ Criada em 12 de setembro de 1974, por meio do Decreto n.º 3.939, a CIRM é um colegiado de caráter permanente, composto por 18 órgãos da administração direta federal, coordenado pelo Comandante da Marinha, cuja competência abrange a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), composta pelos Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) e Plano Nacional para o Gerenciamento Costeiro (PNGC); e o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR). A CIRM tem como finalidade orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento sustentável dos recursos naturais da Amazônia Azul e áreas internacionais, de acordo com os interesses do Brasil, com vistas ao seu desenvolvimento socioeconômico (Brasil, 2023).



executar as atividades pertinentes aos encargos técnicos e administrativos da referida Comissão (Brasil, 2024b).

E, por fim, destaca-se da Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), o documento de mais alto nível que estabelece as bases para a atuação do Brasil nas altas latitudes do hemisfério sul, que: (i) estabelece, dentre seus princípios fundamentais a “proteção do meio ambiente da Antártica e dos ecossistemas dependentes e associados”; e (ii) reserva o direito de “proteger os interesses do País na Antártica, amparados pelo Tratado da Antártica e pelo Protocolo de Madri, inclusive na hipótese de revisão das normas internacionais que regulam as atividades no continente antártico” (Brasil, 2022).

Reforça, portanto, o compromisso do Brasil com a preservação do frágil ecossistema antártico, em plena consonância com as diretrizes estipuladas pelo Protocolo. Ao mesmo tempo, sublinha a defesa dos interesses estratégicos do País na Antártica, levando em consideração eventuais modificações no arcabouço normativo internacional. Assim, pode-se afirmar que a POLANTAR, ao reconhecer a importância de uma atuação assertiva na governança antártica, implica que o Brasil não deve apenas estar comprometido com o presente regime jurídico, mas também estar preparado para salvaguardar sua posição e seus interesses em futuras negociações ou revisões das normas que regulamentam as atividades no continente antártico.

3.2. QUESTÕES AMBIENTAIS ANTÁRTICAS RELEVANTES PARA ESTRUTURAR O POSICIONAMENTO BRASILEIRO

O Brasil é o sétimo país mais próximo da Antártica. Consequentemente, sofre em seu território influência dos fenômenos naturais que lá ocorrem, o que justifica um legítimo e histórico interesse nacional sobre o continente austral (Brasil, 2024c). Dessa forma, alguns aspectos relacionados ao meio ambiente antártico foram levantados, sem a pretensão de esgotar assunto tão vasto e específico, mas destacando algumas das questões importantes a serem levadas em conta pelos representantes brasileiros nas ATCM e CEP.

Estudos realizados na Antártica, com base em dados do Serviço Geológico dos Estados Unidos, estimam que as áreas dos mares de Ross e de Weddell abrigam cerca de 45 bilhões de barris de petróleo, além de 3,2 trilhões de m³ em reservas de gás natural (Folegatti, 1982, p. 103-108). Com o passar do tempo e o surgimento de novas pesquisas, esses números têm se mostrado cada vez mais consistentes, sendo corroborados por outras fontes de estudo.



Merece atenção especial o fato de que a exploração de recursos minerais, com destaque para o petróleo, figura entre os maiores causadores de danos durante seu processo de extração.

Além disso, aproximadamente 170 tipos de minerais já foram identificados na região. A vasta biomassa de krill antártico, fundamental para a cadeia alimentar de baleias, focas, pinguins e outras espécies, sustenta uma rica vida marinha, criando condições extremamente favoráveis para a pesca nos mares austrais. No que diz respeito à comunicação marítima, a navegação pelo estreito de Drake, que separa a Antártica da América do Sul, representa a rota mais curta entre o Brasil e a passagem do oceano Atlântico ao Pacífico.

Face às mudanças climáticas observadas, dentre elas o aquecimento do planeta e a desertificação de extensas áreas outrora produtivas, torna-se praticamente compulsória a transição energética global para fontes limpas e renováveis, tendo como efeito colateral a demanda crescente por minerais essenciais, como lítio, níquel e cobalto. Diversos países já assumiram metas mais ou menos ambiciosas para alcançar o *net zero carbon* (emissões líquidas zero, em tradução livre). Por outro lado, a busca pelo *net zero* tende a impulsionar a demanda por minerais essenciais à viabilização de tecnologias limpas, sem os quais a transição energética não se concretiza (O papel..., 2023). Entre 2017 e 2022, a demanda por lítio triplicou, a demanda por níquel aumentou 40% e a demanda por cobalto saltou 70%, de acordo com a Agência Internacional de Energia. Esta mesma agência projeta que o uso desses minerais deve aumentar seis vezes até 2040 para que o mundo alcance a meta de emissões, o que elevaria sobremaneira o valor dos minerais de transição. Nesse contexto, a exploração de recursos na Antártica volta à mesa de discussões como uma possibilidade, devido ao seu vasto território inexplorado.

O continente antártico abriga cerca de 70% da água potável do planeta. Os números se tornam ainda mais impressionantes com as descobertas realizadas pelos pesquisadores, que já catalogaram mais de 170 lagos localizados abaixo do nível do mar. Nesse contexto, Santos (2016, *apud* Silva, 2020) destaca que o crescimento populacional é uma certeza para os próximos anos, resultando em um aumento exponencial na indústria e na agricultura, que são os maiores consumidores de água. Essa situação serve como uma advertência, especialmente considerando as estimativas de que a população mundial pode alcançar 10 bilhões de habitantes até o final do século XXI. Dessa forma, torna cada vez mais plausível a possibilidade de que países, mesmo diante de altos custos e condições de exploração perigosas, comecem a investir recursos na captação de água na Antártica (Silva, 2020).

Mas o continente gelado também é afetado por ações que ocorrem em outras zonas,



como atividades industriais, poluição dos oceanos, queimadas e até a exploração do solo. Embora isolada, pouco explorada e ainda relativamente preservada da ação humana, a Antártica é considerada um dos principais “pulmões” do planeta, graças à enorme produção de oxigênio pelos organismos do oceano austral.

Os danos que podem resultar de uma alteração no STA, que favoreça a exploração de recursos minerais, vão além do continente antártico, considerando a grande influência da região nas correntes climáticas. O Brasil é um dos países que podem ser afetados por essas perspectivas. Como observa Mattos (2014, p. 18):

Uma alteração significativa no meio ambiente antártico, em função de uma possível mudança nas regras atuais que proíbem a exploração mineral, pode provocar grandes impactos negativos no clima brasileiro. O baixo nível dos reservatórios das hidrelétricas do País e as cheias do Rio Madeira são exemplos claros dos prejuízos que as variações climáticas podem trazer para a economia brasileira" (Mattos, 2014, p. 18).

Por sua vez, o glaciologista Jefferson Simões destaca que o ambiente antártico tem grande influência sobre o Brasil e as mudanças climáticas globais, sendo as interações atmosféricas e oceânicas entre a Antártica e a América do Sul essenciais para regular o clima da região, afetando a formação de chuvas e a distribuição de água no Brasil. Além disso, o derretimento do manto de gelo na Antártica contribui para a elevação do nível dos oceanos, fenômeno que pode impactar gravemente as zonas costeiras brasileiras (Simões, 2020).

Aquino (2023) reitera que a Antártica tem uma influência direta sobre o clima do Brasil, especialmente nas regiões do sul do País, como o Rio Grande do Sul. As correntes atmosféricas e oceânicas que circulam pelo continente antártico afetam a formação de frentes frias que se deslocam em direção ao Brasil, dando origem a eventos climáticos extremos em todo o hemisfério meridional. Adicionalmente, o aquecimento do planeta acelera o derretimento das calotas polares, o que influencia a circulação oceânica global, incluindo as correntes marinhas que impactam o Atlântico Sul e, consequentemente, o clima brasileiro.

Como bem sintetizado por Talalay e Zhang (2022), a Antártica é sabidamente um potencial reservatório de recursos minerais e hidrocarbonetos, cuja exploração é atualmente proibida, além de envolver tecnologia onerosa. No entanto, dada a melhoria das capacidades de perfuração e o aquecimento global que expõe áreas anteriormente cobertas por gelo, há possibilidade de que a mineração na região se torne técnica e economicamente viável no futuro, inclusive levando em conta a experiência adquirida em ambientes semelhantes, como o Ártico; apesar dos riscos ambientais significativos, particularmente devido ao elevado impacto de



operações deste tipo em ecossistemas frágeis. Além disso, tal exploração poderia reavivar disputas territoriais e comprometer o sistema de governança e o regime de paz estabelecidos pelo Tratado (Talalay; Zhang, 2022).

4 POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO BRASIL FRENTE A CIRCUNSTÂNCIAS QUE PODEM PRESSIONAR UMA REVISÃO DO ATUAL REGIME

As equipes que defendem o posicionamento brasileiro nas reuniões consultivas do Tratado não são fixas. Sua composição varia ligeiramente em torno das instituições mais atuantes na condução do PROANTAR, a saber: Ministério de Relações Exteriores (MRE), chefe da delegação, que conta com a participação permanente da Divisão do Mar, da Antártica e do Espaço (DMAE); a SECIRM; o MMA, que recentemente incluiu o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) para auxiliar nas demandas do CEP; o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); e, ocasionalmente, representantes das embaixadas nos países sede do encontro.

Por sua vez, a Subcomissão para o PROANTAR permite a realização de consultas frequentes e periódicas entre as instituições que gerenciam e executam as atividades brasileiras na Antártica. Este colegiado se reúne três vezes ao ano, para discutir temas técnicos, administrativos e políticos relevantes para o Programa. Além disso, grande parte das delegações brasileiras nos principais fóruns do STA está nele representada, facilitando assim a sinergia da equipe, os debates formais e informais, e o trabalho cooperativo para a preparação de documentos e diretrizes.

Ao formular subsídios para as delegações brasileiras das ATCM e CEP, um leque amplo de considerações e cenários pode ser prospectado. No entanto, a fim de restringir as inúmeras possibilidades de abordar a questão, optou-se por levar em consideração que duas premissas serão mantidas, pelo menos, até 2048. A primeira, que não haverá ruptura unilateral do Tratado por nenhum de seus membros, e nem a violação das condicionantes para realização de atividades na região austral por países que ainda não fazem parte do STA - ou seja, mantém-se intacto o regime juridicamente vinculante para o continente antártico. E, a segunda, que a política externa brasileira continuará defendendo a posição histórica favorável à proteção do meio ambiente antártico e seus ecossistemas dependentes e associados.

O Plano Decenal para a Ciência Antártica do Brasil 2023-2032 (Brasil, 2023) prevê a execução de pesquisas em sete diferentes programas temáticos, tendo como um dos objetivos o



de “promover a articulação entre a ciência antártica e as políticas públicas setoriais” – dentre elas a política externa. Fomentar a realização de tais estudos, especificamente aqueles voltados para relações internacionais, outorgaria à comunidade científica antártica brasileira o aumento da massa crítica de especialistas habilitados a participar de discussões técnicas e governamentais, nacionais e estrangeiras, a respeito do futuro da Antártica; bem como de elaboração de recomendações às delegações brasileiras para as diferentes instâncias do STA.

De forma complementar, o desenvolvimento de trabalhos conjuntos em diversas áreas do conhecimento durante o 5º Ano Polar Internacional, previsto para o período de 2032/2033 (SCAR, 2024), pode dar origem a posicionamentos baseados na melhor ciência disponível para orientar não apenas o Brasil, mas também os representantes de outros países. O exercício da diplomacia científica auxiliaria, portanto, na tomada de decisões sobre o gerenciamento atual e futuro dos recursos marinhos vivos e dos ecossistemas antárticos.

De acordo com Coetzee, Convey e Chown (2017), a pouca quantidade de ASPAs dá origem a falhas em representar adequadamente a biodiversidade antártica e em enfrentar os desafios impostos pelas mudanças globais e pela atividade antrópica, como o turismo e a própria pesquisa científica. Raciocínio análogo pode ser usado em relação às ASMA e MPAs, considerando os obstáculos políticos e logísticos que podem dificultar tal expansão. Reconhecendo a importância das áreas protegidas marinhas e terrestres para a governança antártica, e considerando que sua designação é baseada em abordagens colaborativas e científicas, a delegação brasileira pode propor ou apoiar o estabelecimento de diferentes modalidades de santuários, considerando que: (i) reforça as obrigações ambientais estabelecidas pelo Protocolo e, conseqüentemente, reafirma o compromisso dos contratantes com a proteção da região antártica, minimizando eventual apoio a uma revisão que possibilite extração mineral ou outras atividades prejudiciais; (ii) ajuda a consolidar os valores intrínsecos da Antártica, servindo como um argumento poderoso contra qualquer tentativa de possibilitar a exploração comercial na região; e (iii) oferece um exemplo global de que a conservação e a cooperação internacional são possíveis, mesmo em um ambiente tão remoto e inóspito, respaldando a manutenção do *status quo* ambiental da Antártica.

Outra ação que pode ser empreendida pela representação nacional é ajudar a destravar o processo de aprovação de novos membros consultivos. Além dos já mencionados Canadá e Belarus, por exemplo, já manifestaram interesse em apresentar candidatura em um futuro próximo à Colômbia, que incorporaria a atuação latino-americana nos processos decisórios



relativos à Antártica, e à Turquia, com a qual o Brasil firmou memorando de entendimento em matéria polar em 2022. O acréscimo de novos atores incrementará a diversidade do STA, encolhendo rotineiros questionamentos em relação à sua representatividade global. E o papel histórico de conciliação do Itamaraty, diante da possibilidade da tarefa mais laboriosa para obter o necessário consenso, terá cada vez mais relevância nas tratativas, incluindo delicadas negociações e constante trabalho interseccional.

O estudo do mecanismo de revisão previsto no art. 25 do Protocolo permitiu detectar que pelo menos vinte países exercerão papel chave na aprovação de qualquer alteração proposta ($\frac{3}{4}$ daqueles 26 consultivos em 1991). Conforme mostrado no Apêndice, dentre eles estão: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Chile, China, Coreia do Sul, Equador, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Reino dos Países Baixos, Índia, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Peru, Polônia, Reino Unido, Rússia, Suécia e Uruguai. A análise e o atento acompanhamento das políticas e preceitos dos países consultivos em relação à Antártica permitirão identificar possíveis tendências à revisão do Protocolo, bem como dimensionar o interesse e a conveniência de estabelecer alianças caso uma emenda venha a ser proposta.

Como exemplo, o memorando de segurança nacional dos Estados Unidos sobre a política para a Antártica, emitido em maio de 2024, enfatiza a importância de proteger o ambiente único e frágil da região, e de manter a Antártica como uma área de cooperação internacional pacífica, preservando oportunidades para a pesquisa científica e a proteção dos ecossistemas. Destaca ainda a importância de os EUA fortalecerem a transparência, a cooperação e a adesão às normas dentro do STA, enfatizando a gestão sustentável das atividades humanas na região e a importância do estabelecimento de MPAs na Antártica, refletindo o compromisso do país com a proteção da fauna e da flora, e a proibição de atividades relacionadas a recursos minerais (United States, 2024).

Em 2015 foi estabelecido, no âmbito do BRICS – grupo inicialmente formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, e que em 2024 inclui Argentina, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Egito, Irã e Etiópia – o Grupo de Trabalho de Ciência e Tecnologia Oceânica e Polar. Tem como principal objetivo promover a cooperação entre os países membros do BRICS nestes campos específicos através de atividades conjuntas do governo, universidades, instituições de investigação e indústria, possibilitando a geração de novos conhecimentos, a formação de capital humano especializado, o desenvolvimento de novas



tecnologias e aplicações, a melhora das estratégias de divulgação e, consequentemente, da compreensão pública da ciência oceânica e polar (BRICS, 2024). O trabalho da diplomacia brasileira junto ao BRICS tem o potencial de incrementar a concertação destes países em relação à Antártica, especialmente por contar com seis membros consultivos.

O estudo de Buchanan (2022) conclui que a Antártica está entrando em um período de crescente contestação geopolítica caracterizado por operações ambíguas, destacando como China e Rússia estão expandindo suas operações científicas como pretexto para aumentar sua presença militar e estratégica, levando à criação de uma “zona cinza” de atividades que não violam explicitamente o tratado, mas podem desafiar sua conjuntura. As implicações práticas incluem a necessidade de vigilância internacional mais rigorosa e um compromisso renovado com a diplomacia multilateral. Dessa forma, tarefa de singular importância seria a de flexibilizar, no seio do próprio BRICS, o posicionamento russo e chinês em relação a alguns aspectos de interesse da maioria dos demais membros consultivos, como o recorrente veto ao estabelecimento de novas MPAs no oceano austral, no âmbito da CCAMLR.

A Reunião de Administradores de Programas Antárticos Latino-americanos (RAPAL) é o encontro regional que Argentina, Brasil, Chile, Equador, Peru e Uruguai, além de Colômbia e Venezuela na qualidade de observadores, promovem anualmente para coordenar questões científicas, logísticas e ambientais relevantes na região antártica (RAPAL, 2024). Um dos objetivos é discutir temas de interesse comum, para que possam cooperar na elaboração de documentos, ou fortalecer posicionamento conjunto nos demais fóruns do STA. Levando em conta que o grupo representa $\frac{1}{3}$ do total dos países consultivos, adensar a concertação do bloco significa aportar, nas demais instâncias de governança antártica, peso suficiente para direcionar as questões consideradas relevantes para as nações latino-americanas com presença na região austral. Exemplo concreto recente do adensamento dos trabalhos em cooperação, estabelecido na última edição do evento, em setembro de 2024, em Brasília, e constante do relatório da XXXV RAPAL, em fase final de aprovação, é a recomendação adotada:

Recomendación RAPAL XXXV-1: Con el fin de permitir la consulta entre los APAL sobre temas de interés común en diferentes instancias del STA en el año 2025, así como acompañar el seguimiento de las resoluciones aprobadas en la XXXV RAPAL, los países acuerdan que:

1. Brasil, en calidad de presidente de la XXXV RAPAL, organizará una reunión virtual previa a la XLVII ATCM (Italia) y a la 37 AGM COMNAP (Polonia); y
2. Chile, en calidad de anfitrión de la XXXVI RAPAL, organizará una reunión virtual previa a la CCAMLR-43 (Australia). (RAPAL, 2024, p.x)



Dessa forma, a posição das delegações brasileiras será robustecida pela manutenção de consultas prévias entre administradores de programas antárticos dos demais países latino-americanos, não apenas a fim de buscar apoio às propostas nacionais individuais ou bilaterais, mas também sobre o apoio a temas discutidos no âmbito do STA, como o estabelecimento de MPAs ou uma possível revisão do Protocolo de Madri.

Por fim, igualmente importante será tentar impedir que as temáticas alheias à governança antártica – como guerras em outros continentes, questões relacionadas a distintos bens comuns globais, e metas aprovadas por acordos multilaterais específicos não incluídos no STA, por exemplo – contaminem demasiadamente as discussões e o relacionamento cooperativo entre os membros do Tratado, podendo vir a colocar em prova a resiliência deste longo regime internacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com mais de meio século de exitosa condução política e administrativa do continente gelado, o STA enfrenta uma série de desafios, incluindo os efeitos das mudanças climáticas globais, a crescente pressão pela exploração econômica dos recursos naturais locais, o aumento da diversidade e quantidade de seus membros, além das tensões geopolíticas decorrentes de uma ordem internacional em constante transformação.

Fundamentado na análise desenvolvida nesta pesquisa, alguns pontos exigem uma reflexão cuidadosa. O primeiro refere-se à consideração da Antártica como um bem comum da humanidade. Nesse sentido, qualquer decorrente de práticas de exploração econômica deve ser visto como uma lesão ao planeta como um todo, não se limitando apenas aos países aderentes ao Tratado. Em relação à possibilidade de liberar o continente para a exploração de recursos minerais, é crucial reconhecer que tais atividades podem gerar efeitos irreversíveis, não apenas sobre o solo diretamente impactado, mas também sobre a fauna, a flora e a extensão da camada de gelo. A Antártica abriga espécies endêmicas que dependem de seu ecossistema único, além de desempenhar um papel fundamental na regulação da temperatura global e do nível do mar. Ademais, a preservação da Antártica transcende as obrigações legais. Trata-se de uma responsabilidade global em proteger um dos últimos territórios intocados do planeta, garantindo que as futuras gerações herdem um ambiente equilibrado e saudável. O avanço das discussões sobre sustentabilidade e a crescente conscientização sobre a crise climática reforçam a



importância de manter a Antártica como um território dedicado à paz e à ciência, resguardando-a das pressões econômicas e exploratórias.

Além disso, é imprescindível considerar a possível alteração do STA para permitir atividades de exploração. No cenário atual, essa mudança parece improvável, dada a aparente evolução no pensamento global em direção à prevenção de desastres ambientais e à promoção do desenvolvimento sustentável. Ainda assim, o Brasil deve permanecer atento às pressões políticas e ambientais relacionadas ao continente antártico, mantendo-se apto a discutir, tanto internamente quanto com outros países, questões que possam levar a uma revisão do Protocolo. Dada a sua proximidade geográfica com a Antártica e sua inequívoca vulnerabilidade às ocorrências que lá emergem, o Brasil tem interesse direto em salvaguardar as condições estabelecidas no STA, especialmente as regulamentações voltadas à preservação e conservação daquele ecossistema ímpar.

Nesta pesquisa, não foram encontrados elementos suficientes para afirmar que o Protocolo sofre sério risco de ser emendado em 2048. Tampouco foram identificadas, no momento atual, ameaças consistentes para o desenho normativo-organizacional agora vigente. Nesse sentido, o princípio da precaução embasa a linha de raciocínio e as sugestões apresentadas visando à preparação das delegações que representam o País na ATCM e no CEP. É pertinente mencionar que tais recomendações podem, em grande parte, ser aplicadas em outras instâncias do STA, visto que os temas são interconectados e os representantes nacionais, por vezes, são comuns.

Na elaboração de tais considerações foram levados em conta não apenas o histórico conservacionista do Brasil nos temas relacionados à região meridional do planeta, mas também a importância da preservação dos recursos ali existentes; a tradicional habilidade política e conciliadora da diplomacia brasileira; os acordos bilaterais em matéria polar e os grupos multilaterais dos quais o Brasil faz parte, e que podem funcionar como ponte para a concertação antártica; as tensões geopolíticas mundiais que podem vir a interferir na governança antártica; e a estrutura e composição do PROANTAR, para debates sobre os rumos da política antártica brasileira. Esses tópicos, em variadas proporções, denotam a conexão entre segurança nacional, desenvolvimento, defesa e as decisões relacionadas à Antártica.

O presente estudo não tem qualquer pretensão de esgotar o assunto, ou encerrar as possibilidades de atuação da representação brasileira nas ATCMs. Nesse sentido, para ampliar as oportunidades de acordo bi ou multilaterais em matéria antártica, e promover aproximações



consistentes e estrategicamente direcionadas, sugere-se uma pesquisa comparativa mais aprofundada das políticas antárticas dos demais países consultivos, e uma análise qualitativa cuidadosa de seus posicionamentos em relação às questões ambientais antárticas. O levantamento destas informações permitiria, dentre outras ações de interesse, fornecer indicativos de um possível alinhamento a eventuais alterações ao Protocolo de Madri.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Israel de Oliveira; CÂMARA, Paulo Eduardo Aguiar Saraiva; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; SILVEIRA, Laura Cristina Feindt Urrejola. Antártica, meio ambiente e mudanças climáticas: a participação da ciência brasileira no continente gelado. **Texto para Discussão IPEA**, Rio de Janeiro, n. 2967, fev. 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2967-port>.

ANTARCTIC TREATY SECRETARIAT. **Annex VI (Liability)**. [2024]a. Disponível em: <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure?Length=5&id=331>. Acesso em: 03 jun. 2024.

ANTARCTIC TREATY SECRETARIAT. **Final Report of the Forty-fifth Antarctic Treaty Consultative Meeting**: Helsinki, Finland, 29 May – 8 June 2023. Buenos Aires :Secretariat of the Antarctic Treaty, 2023. 284 p. Disponível em: https://documents.ats.aq/ATCM45/fr/ATCM45_fr001_e.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

ANTARCTIC TREATY SECRETARIAT. **Final Report of the Forty-first Antarctic Treaty Consultative Meeting**. Buenos Aires, Argentina 13 - 18 May 2018. Buenos Aires: Secretariat of the Antarctic Treaty, 2018. Disponível em: https://documents.ats.aq/ATCM41/fr/ATCM41_fr001_e.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024.

ANTARCTIC TREATY SECRETARIAT. **Guidelines and Procedures**. [2024]c. Disponível em: <https://www.ats.aq/devAS/EP/GuidelinesAndProcedures?lang=e>. Acesso em: 16 set. 2024.

ANTARCTIC TREATY SECRETARIAT. **Parties**. [2024]b. Disponível em: <https://www.ats.aq/devAS/Parties?lang=e>. Acesso em: 28 jul. 2024.

AQUINO, Francisco Eliseu. Os oceanos nunca estiveram tão quentes como neste ano. O planeta mais quente altera a circulação oceânica e a circulação atmosférica. Entrevista especial com Francisco Eliseu Aquino. **Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, RS, 22 set. 2023. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/632581-os-oceanos-nunca-estiveram-ao-quentes-como-neste-ano-o-planeta-mais-quente-altera-a-circulacao-oceanica-e-a-circulacao-atmosferica-entrevista-especial-com-francisco-eliseu-aquino>. Acesso em: 21 set. 2024.

BLOOM, Evan T. Ukraine Conflict Likely to Intrude on Antarctic Diplomacy. **Polar Points**, [s.l.], n. 28, 15 maio 2024. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/no-28-ukraine-conflict-likely-intrude-antarctic-diplomacy>. Acesso em: 14 set. 2024.



BORRELL, Juan José. Geopolítica de los global commons: securitización de espacios y recursos no sujetos a jurisdicción estatal. **Revista Visión Conjunta**, Buenos Aires, n. 26, p. 51–64, 2022. Disponível em: https://www.esgcffaa.edu.ar/pdf/ESGCFFAA-2016_pdf-151.pdf. Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. Comando da Marinha. **Nova Estação Antártica Comandante Ferraz**. Brasília, DF: Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, 2024a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/proantar/nova-estacao>. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. Comando da Marinha. **Plano Estratégico da Marinha (PEM 2024)**. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2020. 88 p. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/book.html. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Comando da Marinha. **Portaria n.º 318, de 27 de dezembro 2006**. Aprova o Programa Antártico Brasileiro. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/documentos/proantar/portaria318.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Comando da Marinha. **Resolução n.º 1/2023**. Aprova a nova versão do Regimento Interno da CIRM. Brasília, DF: Comando da Marinha, 2023. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/documentos/cirm/cirm211/resolucao-1-regimento-interno.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Comando da Marinha. **Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar**. Brasília, DF: Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, 2024b. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/seccirm>. Acesso em: 27 maio. 2024.

BRASIL. Comando da Marinha. **Sobre o Continente**. Brasília, DF: Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, 2024c. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/proantar/a-antartica>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 75.963, de 11 de julho de 1975. Promulga o tratado da Antártida. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8601, 1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d75963.htm. Acesso em: 1 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 2.742, de 20 de agosto de 1998. Promulga o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre proteção ao meio ambiente, assinado em Madri, em 4 de outubro de 1991. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 17-18, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2742.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 11.096, de 15 de junho de 2022. Institui a Política Nacional para Assuntos Antárticos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11096.htm. Acesso em: 10 out. 2024.



BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Plano Decenal para a Ciência Antártica do Brasil 2023-2032**. Brasília: MCTI, 2023. Disponível em: <https://cienciaantartica.mcti.gov.br/plano-decenal-para-a-ciencia-antartica-do-brasil-2023-2032/>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf. Acesso em: 25 maio 2024.

BRICS. **Brics Working Group on Ocean and Polar Science and Technology**. Disponível em: <https://brics.land-ocean.ru/>. Acesso em: 25 set. 2024.

BROOKS, Cassandra M.; CROWDER, Larry B.; ÖSTERBLOM, Henrik; STRONG, Aaron L. Reaching consensus for conserving the global commons: The case of the Ross Sea, Antarctica. **Conservation Letters**, [s.l.], 2020; 13:e12676. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/conl.12676>. Acesso em: 27 set. 2024.

BUCHANAN, Elizabeth. Antarctica in the gray zone. **Australian Journal of International Affairs**, Deakin, v. 76, n. 3, p. 324–339, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10357718.2022.2057917>. Acesso em: 27 set. 2024.

CÂMARA, Paulo Eduardo A. Saraiva. Pensamento Polar Brasileiro: Antártica e Ártico. In: CÂMARA, Paulo E.A.S. **Caderno de estudos estratégicos: pensamento geopolítico polar brasileiro no horizonte de uma grande estratégia nacional**. Brasília, DF: Escola Superior de Defesa, 2023. p. 38-42.

CARDONE, Ignacio Javier. **The Antarctic Politics of Brazil: Where the Tropic meets the Pole**. Londres: Springer International Publishing, 2022.

COETZEE, Bernard W. T.; CONVEY, Peter; CHOWN, Steven. L. Expanding the Protected Area Network in Antarctica is Urgent and Readily Achievable. **Conservation Letters**, [s.l.], v. 10, n. 6, p. 670-680, 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/conl.12342>. Acesso em: 27 set. 2024.

DODDS, Klaus. Governing Antarctica: contemporary challenges and the enduring legacy of the 1959 Antarctic treaty. **Global Policy**, [s.l.], v. 1, n. 1, p. 108-115, jan. 2010. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1758-5899.2009.00006.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1758-5899.2009.00006.x>. Acesso em: 3 jun. 2024.

FERREIRA, Felipe Rodrigues Gomes. **O Sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

FIORI, José Luís. O Brasil e seu entorno estratégico na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 1ª edição, 2013.



FOLLEGATI, Renzo. The Exploitation of the Antarctic Oil and Its Environmental and Legal Implications. **Marine Affairs Theses and Major Papers**, [s.l.]. Paper 81, 1982. Disponível em: https://digitalcommons.uri.edu/ma_etds/81. Acesso em: 20 set. 2024.

HUGHES, Kevin A.; CONVEY, Peter; TURNER, John. Developing resilience to climate change impacts in Antarctica: An evaluation of Antarctic Treaty System protected area policy. **Environmental Science & Policy**, [s.l.], v. 124, p. 12-22, 2021.

JHA, Alok. As Antarctica opens up, will privateer explorers be frozen out? **The Guardian**, 28 fev. 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2014/feb/28/-sp-antarctica-privateer-explorers-scientific-research-territory-polar-code>. Acesso em: 2 jun. 2024.

LAMUS, Fernando Villamizar. La prohibición de la explotación de minerales antárticos: derribando los mitos sobre su duración. **Revista Estudios Hemisféricos y Polares**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 37-54, abr. 207. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7716095>. Acesso em: 01 jun. 2024.

MATTOS, Leonardo Faria de. A Inclusão da Antártica no conceito de Entorno Estratégico Brasileiro. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.20, n.1, 2014.

O PAPEL dos minerais no processo de transição energética. **KPMG Insights**, [s.l.], 2023. Disponível em: <https://kpmg.com/br/pt/home/insights/2023/01/papel-minerais-processo-transicao-energetica.html>. Acesso em: 15 set. 2024.

RAPAL. **Informe final da trigésima quinta....** Brasília, DF, 2024. Documento não publicado RAPAL. **Sobre RAPAL**. [S.l.]: Rapal, [2024]. Disponível em <https://rapal.org.ar/es/sobre-rapal>. Acesso em: 15 ago. 2024.

SAMPAIO, Daniela P. Diplomatic culture and institutional design: Analyzing sixty years of Antarctic Treaty governance. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, [s.l.], v. 94, p. e20210539, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aabc/a/bw8PLPkWCHy5RTHWpZ66NRQ/#>. Acesso em: 19 set. 2024.

SCAR. **International Polar Year 2032-33**. [S.l.]: SCAR, [2024]. Disponível em: <https://scar.org/science/collaborations/ipy>. Acesso em: 27 set. 2024.

SILVA, Matheus Oliveira. A exploração de recursos minerais no Sistema do Tratado Antártico: perspectivas e impactos ambientais. In: JORNADA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E X MOSTRA DE INICIAÇÃO TECNOLÓGICA, 16, São Paulo, 2020. **Anais[...]** São Paulo: Jornada de Iniciação Científica..., 2020. Disponível em: <http://eventoscopq.mackenzie.br/index.php/jornada/xvijornada/paper/download/2099/1461>. Acesso em: 15 set. 2024.

SIMÕES, Jefferson Cardia. Aquecimento global: com Jefferson Cardia Simões. **Mar Sem Fim**, [s.l.], 2020. Disponível em: <https://marsemfim.com.br/aquecimento-global-com-jefferson-cardia-simoes/>. Acesso em: 21 set. 2024.



TALALAY, Pavel G.; ZHANG, Nan. Antarctic mineral resources: Looking to the future of the Environmental Protocol. **Earth-Science Reviews**, [s.l.], v. 232, p. 104142, 2022.

UNITED STATES. The White House. **National Security Memorandum on United States Policy on the Antarctic Region**. Washington: The White House, 17 May 2024. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2024/05/17/national-security-memorandum-on-united-states-policy-on-the-antarctic-region/>. Acesso em: 20 set. 2024.



APÊNDICE A - PAÍSES ADERENTES E CONSULTIVOS AO TRATADO DA ANTÁRTICA

Quadro 1 – Partes consultivas do Tratado da Antártica, em 2024

	País		Adesão ao Tratado	Consultivo	Consultivo em 1991
1	África do Sul		1961	1961	✓
2	Alemanha		1979	1981	✓
3	Argentina		1961	1961	✓
4	Austrália		1961	1961	✓
5	Bélgica		1961	1961	✓
6	Brasil		1975	1983	✓
7	Bulgária		1978	1998	x
8	Chile		1961	1961	✓
9	China		1983	1985	✓
10	Coreia do Sul		1986	1989	✓
11	Equador		1987	1990	✓
12	Espanha		1982	1988	✓
13	Estados Unidos		1961	1961	✓
14	Finlândia		1984	1989	✓
15	França		1961	1961	✓
16	Reino dos Países Baixos		1967	1990	✓
17	Índia		1983	1983	✓
18	Itália		1981	1987	✓
19	Japão		1961	1961	✓
20	Noruega		1961	1961	✓
21	Nova Zelândia		1961	1961	✓
22	Peru		1981	1989	✓
23	Polônia		1961	1977	✓
24	Reino Unido		1961	1961	✓
25	República Checa		1993	2014	x
26	Rússia		1961	1961	✓
27	Suécia		1984	1988	✓
28	Ucrânia		1992	2004	x
29	Uruguai		1980	1985	✓

Fonte: Elaborado pelos autores (2024), com base em Secretariat (2024b).

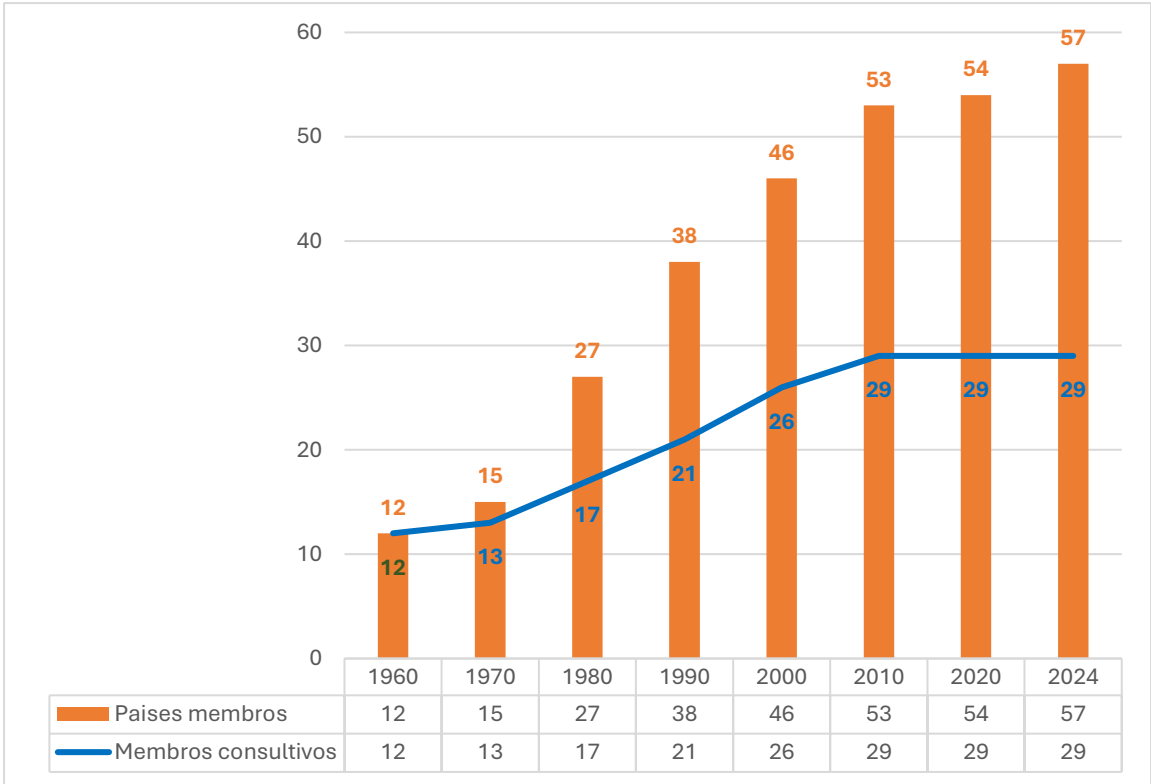


Quadro 2 – Partes não consultivas do Tratado da Antártica, em 2024

	País	Adesão ao Tratado		País	Adesão ao Tratado
1	Arábia Saudita	2024	15	Guatemala	1991
2	Áustria	1987	16	Hungria	1984
3	Belarus	2006	17	Islândia	2015
4	Canadá	1988	18	Malásia	2011
5	Cazaquistão	2015	19	Mônaco	2008
6	Colômbia	1989	20	Mongólia	2005
7	Coreia do Norte	1987	21	Papua Nova Guiné	1981
8	Costa Rica	2022	22	Paquistão	2012
9	Cuba	1984	23	Portugal	2010
10	Dinamarca	1965	24	Romênia	1971
11	Eslováquia	1993	25	San Marino	2023
12	Eslovênia	2019	26	Suíça	1990
13	Estônia	2001	27	Turquia	1996
14	Grécia	1987	28	Venezuela	1999

Fonte: Elaborado pelos autores (2024), com base em *Antarctic Treaty Secretariat* ([2024]b).

Gráfico 1 – Evolução da adesão ao Tratado da Antártica e da obtenção do status de membro consultivo (1959 – 2024).

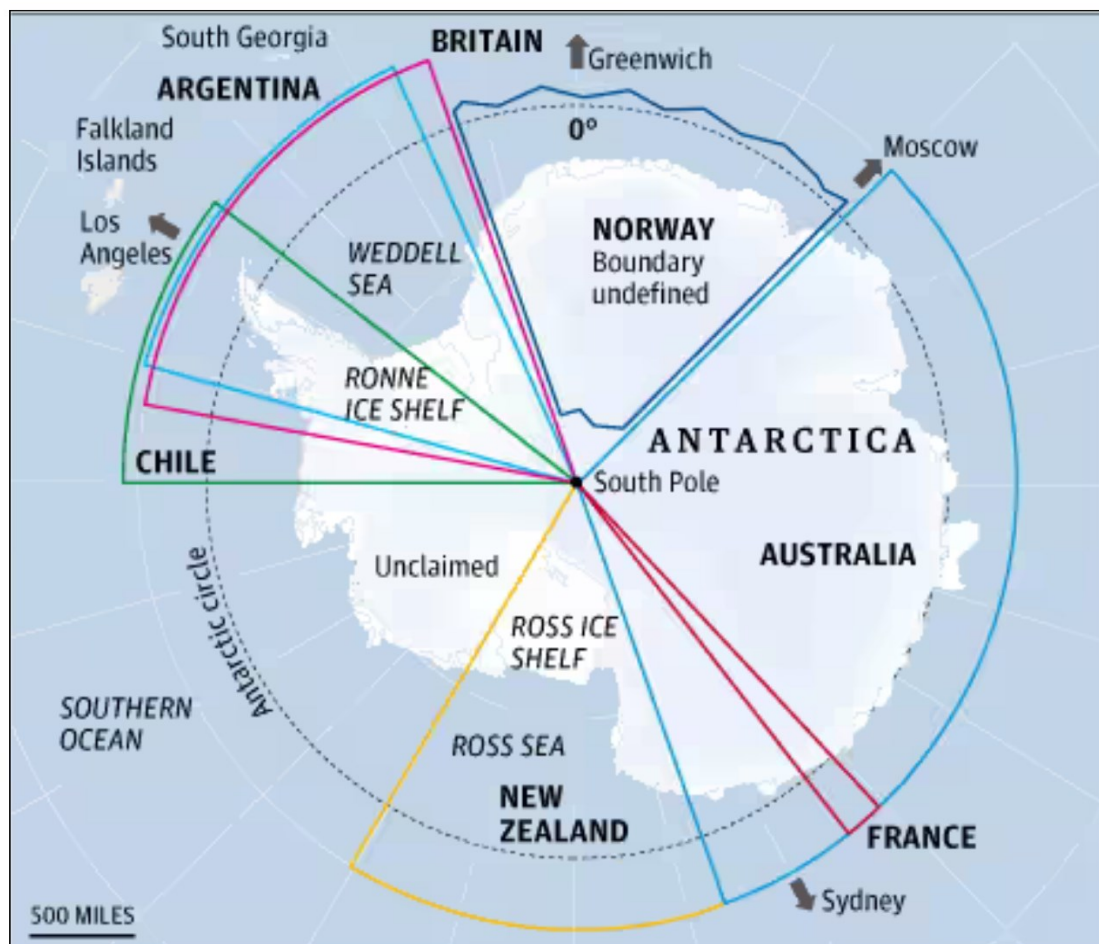


Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

ANEXO A - REIVINDICAÇÕES TERRITORIAIS NA ANTÁRTICA

A Figura 1 apresenta as reivindicações territoriais na Antártica formuladas pela Austrália, Noruega, Nova Zelândia, França, Argentina, Chile e Reino Unido. Pode-se observar a sobreposição das reclamações dos três últimos na região da Península Antártica. Nenhum dos pleitos teve reconhecimento da comunidade internacional. Os Estados Unidos e a Rússia não apresentaram nenhuma reclamação territorial específica, mas reservaram o direito de fazê-las futuramente. Nenhuma das partes, ao assinar o Tratado da Antártica, reconheceu as demandas por soberania apresentadas por quaisquer países (Dodds, 2010).

Figura 1- Reivindicações territoriais na Antártica.



Fonte: JHA (2014).



ANEXO B

Resolution 3 (2023) – ATCM XLV – CEP XXV, Helsinki

SUBJECT	Reaffirming ongoing commitment to the prohibition on Antarctic mineral resource activities, other than for scientific research
STATUS	Adopted 08/06/2023
CATEGORY	Mineral resources
TOPICS	- Environment Protocol - Mineral exploration
ATTACHMENTS	
RELEVANT FINAL REPORT PARAGRAPH	210

Reaffirming ongoing commitment to the prohibition on Antarctic mineral resource activities, other than for scientific research

The Representatives,

Recognising that the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (“the Protocol”), which has been in force for more than two decades, is an essential element of current efforts to protect the Antarctic environment;

Noting that Article 7 of the Protocol prohibits any activity relating to mineral resources, other than scientific research, in the Antarctic Treaty area;

Taking into account that, outside the Antarctic Treaty system, many hold the mistaken belief that the Protocol expires in 2048;

Recalling that the Protocol contains no expiration date and that Article 25 relates solely to the possibility of a review conference at the request of any Antarctic Treaty Consultative Party after the Protocol has been in force for 50 years;

Recommend that their Governments:

1. commit to dispelling the myth that the Antarctic Treaty or the Protocol expire, either in 2048 or at any other time;
2. acknowledge the benefits to the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems that have resulted from the prohibition on activities relating to mineral resources, other than scientific research, under Article 7 of the Protocol;
3. reaffirm their commitment to Article 7 of the Protocol; and
4. declare their firm commitment to continue to implement this prohibition as a matter of highest priority to achieve the comprehensive protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems.

Fonte: Antarctic Treaty Secretariat, 2023, p. 277.

ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA

ESD



ANUÁRIO CAED 2024



ISBN: 978-65-989042-0-3

CRL



9 786598 904203