

# Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa

# 291

## A Mobilização Nacional sob a Perspectiva Legislativa

Túlio Augusto Castelo Branco Leal

Marcio de Oliveira Ferreira

SENADO  
FEDERAL





## A Mobilização Nacional sob a Perspectiva Legislativa

Túlio Augusto Castelo Branco Leal<sup>1</sup>

Marcio de Oliveira Ferreira<sup>2</sup>

- 1 Consultor Legislativo do Senado Federal, do Núcleo de Economia. Engenheiro Civil (UnB); Mestre em Transportes Urbanos (UnB). E-mail: [tbleal@senado.leg.br](mailto:tbleal@senado.leg.br).
- 2 Coronel do Exército Brasileiro, servindo no Ministério da Defesa. Formado pela AMAN (1996); Curso de Aperfeiçoamento Militar (EsAO) e Curso de Comando e Estado-Maior (ECEME); Mestre em Ciências Militares (EsAO). E-mail: [marcio.ferreira@defesa.gov.br](mailto:marcio.ferreira@defesa.gov.br).

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

### CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

### Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

LEAL, Túlio Augusto Castelo Branco; FERREIRA, Marcio de Oliveira. **A Mobilização Nacional sob a Perspectiva Legislativa**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Janeiro 2021 (Texto para Discussão nº 291). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 29 jan. 2021.

## **A MOBILIZAÇÃO NACIONAL SOB A PERSPECTIVA LEGISLATIVA**

### **RESUMO**

O presente Texto para Discussão analisa o instrumento da mobilização nacional à luz da experiência da covid-19 e da evolução recente dos conflitos. De fato, a pandemia desse coronavírus testou os limites de resposta das estruturas civis e militares do Brasil a calamidades de saúde. Assim é necessário questionar o que aconteceria se essa pandemia fosse ainda mais letal ou transmissível. Embora as estruturas e os instrumentos de mobilização nacional não possam ser plenamente acionados nessas circunstâncias por falta de uma clara caracterização de agressão externa, como determina a Constituição, entendemos que seria necessário à CF prever alguma forma de mobilização “civil”, a ser acionada em função da magnitude das calamidades a serem enfrentadas, sem que seja necessária a comprovação de agressão externa. De fato, muitos ataques atuais não são reivindicados por nenhum ator, e esses até procuram dissimular suas ações. Nesse sentido, a prioridade deveria ser dada ao combate de seus efeitos, e não na discussão de sua autoria, que pode e deve ser feita de forma rigorosa em um segundo momento. Por fim, propomos que a estrutura do SINAMOB seja flexibilizada para mais bem atender à natureza mutante dos conflitos atuais.

**PALAVRAS-CHAVE:** mobilização nacional; pandemia; saúde; sistema nacional.



## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	1
2	MOBILIZAÇÃO NACIONAL.....	2
3	HISTÓRIA E EVOLUÇÃO DOS CONFLITOS ARMADOS ATÉ A ATUALIDADE .....	4
4	O DESAFIO DA PANDEMIA DA COVID-19 .....	6
5	ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DA MOBILIZAÇÃO .....	9
	5.1. MOBILIZAÇÃO EM CASO DE CALAMIDADES? .....	10
	5.2. O SINAMOB E OS CONFLITOS ATUAIS .....	12
6	CONCLUSÕES .....	16





## 1 INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

O ano de 2020 será para sempre lembrado pela sigla “Covid-19”. De fato, a pandemia decorrente desse coronavírus, que ainda não terminou, testou os limites da capacidade de resposta do Brasil em face de seus efeitos nefastos, e também deixou claro o jogo de soma zero que resulta das relações internacionais em momentos de crise.

Em outro plano, o mundo atual presencia a crescente complexidade dos conflitos entre as nações, o que obriga, até mesmo, a se repensar o conceito das guerras propriamente ditas.

Na história da humanidade, os conflitos sempre estiveram presentes. Desde as guerras da Grécia antiga, ato continuado com a criação dos Estados soberanos, passando pelas grandes guerras, até os conflitos do século XX, todos, de forma igualitária, possuíam contendores e objetivos definidos. Entretanto, a evolução das sociedades e das relações internacionais fizeram com que estes conflitos deixassem de se desenvolver exclusivamente no campo físico, e passassem a permear também os campos humano e informacional. Assim, as principais mudanças se basearam nas seguintes questões: Como combater? Como se preparar? A quem combater?

Na linha temporal dos conflitos, o que fica claro é que estes, nem sempre seguem um roteiro clássico, com uma declaração formal de início das hostilidades, como determina a Convenção de Haia de 1907.

Tais situações, portanto, ensejam a seguinte reflexão: estaria a legislação relativa à mobilização nacional apta a responder a essas situações? Ou seja, hoje a legislação permitiria que essa possibilidade de resposta fosse utilizada em caso de calamidade pública, como uma pandemia ainda mais letal que a covid-19? Permitiria também uma resposta rápida e eficiente do Estado brasileiro a uma hipótese de agressão estrangeira que não siga um figurino clássico dos conflitos? São essas as indagações que buscaremos responder neste artigo.

---

<sup>1</sup> Este trabalho decorre de reflexões propiciadas a partir da participação dos autores no CELMN 2020 (Curso de Extensão em Logística e Mobilização Nacional) ministrado pela ESG (Escola Superior de Guerra), em seu campus de Brasília. Agradecemos, portanto, aos instrutores, aos convidados e aos demais colegas pela oportunidade e pelo tempo que nos fora disponibilizado para as interações que resultaram em várias das ideias aqui expressas.

Para isso, iniciaremos trabalhando o conceito de mobilização nacional; em seguida, faremos um apanhado da história e evolução dos conflitos armados, abordando o espectro dos conflitos de primeira geração até os de quarta geração, passando pelas duas grandes guerras; discorreremos como a covid-19 testou nossa capacidade de resposta; analisaremos então a legislação referente à mobilização nacional, com foco no SINAMOB (Sistema Nacional de Mobilização); para, por fim, tecermos breves conclusões acerca do que foi apresentado.

## **2 MOBILIZAÇÃO NACIONAL**

De acordo com o art. 2º, inciso I, da Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que “dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização – SINAMOB”, mobilização é “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”.

Por sua vez, o art. 2º, § 2º, do Decreto nº 6.592, de 2 de outubro de 2008, que regulamenta a Lei do SINAMOB, define Logística Nacional como “o conjunto de atividades relativas à previsão e provisão dos recursos e meios necessários à realização das ações decorrentes da Estratégia Nacional de Defesa”. Em outras palavras, pode-se dizer que Logística Nacional é a capacidade que o país tem de suprir as demandas da mobilização militar pura, isto é, os meios e capacidades de que dispõem as Forças Armadas, bem como os necessários para cumprir suas obrigações para com a defesa nacional.

Assim, em caso de agressão estrangeira, o Presidente da República, autorizado ou referendado pelo Congresso (CF, art. 84, XIX), poderá decretar a mobilização nacional, de forma total ou parcial, com vistas “à obtenção imediata de recursos e meios para a implementação das ações que a Logística Nacional não possa suprir, segundo os procedimentos habituais” (Lei do SINAMOB, art. 2º, *caput*).

Por sua vez, Videira<sup>2</sup> (2019) define mobilização como “o aproveitamento dos meios econômicos existentes nos períodos de paz, transformando potencial em poder”, de tal forma a permitir as condições necessárias para “a nação estar sempre capacitada a sair de um momento de normalidade para um momento de conflito”.

Ou seja, a mobilização nacional, de certa forma, é uma medida extrema, a ser usada somente em situações críticas, vinculadas a uma agressão estrangeira, que demandam uma resposta acima da capacidade normal das Forças Armadas. No decreto de mobilização nacional, o Presidente poderá adotar medidas nas seguintes linhas (Lei do SINAMOB, art. 4º, parágrafo único):

I – a convocação dos entes federados para integrar o esforço da Mobilização Nacional;

II – a reorientação da produção, da comercialização, da distribuição e do consumo de bens e da utilização de serviços;

III – a intervenção nos fatores de produção públicos e privados;

IV – a requisição e a ocupação de bens e serviços; e

V – a convocação de civis e militares.

Evidentemente, a mobilização é subdividida em preparo (planejamento) e execução (Decreto do SINAMOB, art. 2º, § 3º). Em outras palavras, para que a mobilização possa ser bem executada, e com o menor transtorno possível para a sociedade, devemos aproveitar o tempo de paz para estudar e planejar as ações que serão necessárias em caso de agressão estrangeira.

Por fim, o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB) é o colegiado responsável por liderar os esforços de planejamento da mobilização nacional em tempo de paz e “consiste no conjunto de órgãos que atuam de modo ordenado e integrado, a fim de planejar e realizar todas as fases da Mobilização e da Desmobilização Nacionais” (Lei do SINAMOB, *caput* do art. 5º).

---

<sup>2</sup> Videira, A. C. **Da Industrialização Militar à Mobilização Nacional** – Uma História do Desenvolvimento e da Segurança Nacionais. Editora Luzes: Rio de Janeiro, 2019.

### 3 HISTÓRIA E EVOLUÇÃO DOS CONFLITOS ARMADOS ATÉ A ATUALIDADE

Podemos inferir que a história dos conflitos se confunde com a história das sociedades, evoluindo de acordo com os equipamentos, a doutrina de guerra e os objetivos a serem alcançados.

Na evolução dos conflitos, estudiosos do tema<sup>3</sup> estabeleceram uma classificação, de acordo com os contendores, liberdade de ação, objetivos, campo de ação, entre outros, classificando-os desde a 1ª geração até os atuais conflitos, ditos de 4ª geração, que alguns classificam como de 5ª ou de nova geração. Faz-se necessário seu conhecimento e suas características para, assim, ter-se uma maior noção da necessidade de planejamento e preparação para o enfrentamento dos cenários vindouros.

Entre os séculos XVI e XIX, destacando-se o período após a assinatura da Paz de Vestfália (1648), os conflitos ocorridos nesse período foram denominados de **1ª Geração**. Estes conflitos, conhecidos como de “linha e coluna”, tinham como principais características: seus contendores eram agentes estatais, o campo de batalhas era linear, a manobra e os efetivos militares eram preponderantes em relação ao poder de fogo, o objetivo militar era subjugar o exército inimigo e o objetivo estratégico era conquistar territórios e estabelecer fronteiras, caracterizando total liberdade das ações no campo militar.

Os conflitos ocorridos durante a I Guerra Mundial (1914-18) foram denominados de **2ª Geração**. Nestes conflitos, conhecidos como guerra estática, o poder de fogo (artilharia) passou a superar os efetivos militares e o objetivo militar passou a ser a destruição do exército inimigo.

A II Guerra Mundial (II GM) foi o evento bélico que marcou a história dos conflitos entre nações. A doutrina empregada, os novos materiais militares e a estratégia utilizada configuraram os conflitos de **3ª Geração**. Estes conflitos, caracterizados pelo fogo e movimento, passaram a desenvolver-se em um ambiente não linear, com o emprego, principalmente, da aviação militar e do poder destrutivo em tempo e locais decisivos (*Blitzkrieg*), sendo esta a principal diferença para os conflitos de 2ª geração. O objetivo militar era provocar o

---

<sup>3</sup> Vide por exemplo, Lind *et al.* (1989) em "*The Changing Face of War: Into the Fourth Generation*", disponível em <[https://www.academia.edu/7964013/The\\_Changing\\_Face\\_of\\_War\\_Into\\_the\\_Fourth\\_Generation](https://www.academia.edu/7964013/The_Changing_Face_of_War_Into_the_Fourth_Generation)>. Acesso em: 30 out. 2020.

colapso das tropas inimigas da retaguarda para a vanguarda. As ações passaram a ser descentralizadas e um novo fator passou a fazer parte dos planejamentos, o fator psicológico. Entretanto, a liberdade de ação ainda era uma característica dos combates.

A partir de então, tratados e organismos internacionais foram criados para regular e manter estáveis as relações entre os Estados, especialmente aqueles com maior poderio bélico. Entretanto, os conflitos passaram a tomar uma nova dimensão, com novas características nunca antes vistas. Passamos, então, a vivenciar novas formas de conflagração, essas não mais entre atores estatais somente, mas também entre atores estatais e não estatais. Essas escaramuças passaram a abranger, não só a dimensão física, até então preponderante para os conflitos anteriores, mas também as dimensões humana e informacional. Estas duas últimas dimensões passaram a ditar a liberdade de ação nos conflitos. Objetivos estratégicos físicos (fronteiras, cidades etc.) deram lugar à conquista da opinião pública, à conquista da narrativa e ao domínio do campo informacional.

Portanto, o que vivenciamos em período contemporâneo são os conflitos de **4ª Geração**. Passamos a vivenciar uma guerra híbrida e, de certa forma, irrestrita, nos quais os tradicionais “inimigos” passaram a denominar-se “ameaças”, o poder de fogo dos tubos dos canhões foi substituído pela guerra da informação, o subjugar do inimigo deu lugar ao controle econômico, e, por imposições religiosas ou ideológicas, problemas internos passaram a extrapolar fronteiras, tornando-se preocupações regionais ou até mundiais.

Nos dias atuais, alguns estudiosos<sup>4</sup> das ciências militares e das relações internacionais ponderam até a existência de uma nova geração de conflitos: seriam esses os de **5ª geração**? Para respondermos a esse questionamento, devemos considerar os aspectos conhecidos dos conflitos de gerações anteriores e entender o cenário atual nas relações entre entes estatais e não estatais. O General de Exército Carlos Alberto Pinto Silva (2019), em seu artigo “Guerra

---

<sup>4</sup> Vide, por exemplo, o estudo de Nisar (2018): “*5 GW and Hybrid Warfare: its Implications and Response Options*”, que analisa fontes secundárias sobre o tema. Disponível em: <<https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/2827/1/MO%200023%20-%20MAAZ.pdf>>. Acesso em: 30 out.2020.

de Nova Geração – Brasil e a Paz Relativa na Guerra Política Permanente”<sup>5</sup> faz uma breve análise do cenário atual, onde destaca a alteração das ameaças, como os crimes transnacionais, as ameaças à competitividade econômica, o agro e o bioterrorismo, as pandemias e, entre outros, a utilização de novas técnicas de enfrentamento, no caso de contendores com grande assimetria no poder de combate.

De todo modo, independentemente de considerarmos a existência ou não de uma nova geração de conflitos, ou mesmo que outros autores<sup>6</sup> avaliem que as ameaças atuais, sejam os conflitos étnicos, o terrorismo e até a guerra irregular, ocorridas a partir do século XXI, sejam apenas os mesmos conflitos ocorridos no passado, adaptados aos dias atuais, ainda assim, tais conflagrações são reais, e, portanto, o que nos cabe realmente questionar, considerando o cenário nacional e internacional, é: nesse contexto, o que seria uma agressão estrangeira ao território nacional?

Assim, cabe também indagar se a legislação sobre mobilização nacional está coerente com a evolução recente dos conflitos armados e as ameaças a que o Brasil está exposto.

#### **4 O DESAFIO DA PANDEMIA DA COVID-19**

A covid-19<sup>7</sup> é uma doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que, ao infectar os seres humanos, pode causar um arco de sintomas que vão desde aqueles semelhantes ao de um resfriado comum, até os de uma pneumonia severa<sup>8</sup>. O fato é que, devido às suas formas mais graves, até o fim de 2020, a doença já havia matado mais de 1,7 milhão de pessoas pelo mundo, sendo mais de 187 mil apenas em nosso País<sup>9</sup>.

Embora a situação, ao final de 2020, ainda continue bastante preocupante, pode-se afirmar que, graças as melhorias no tratamento dos

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/ghbr/noticia/33970/Gen-Ex-Pinto-Silva---Guerra-de-nova-Generacao--BRASIL-e-a-Paz-Relativa-na-Guerra-Politica-Permanente>. Acesso em: 29 out.2020.

<sup>6</sup> Vide, por exemplo Echevarria II (2005), “*Fourth-Generation War and Other Myths*”, disponível em <https://ssi.armywarcollege.edu/fourth-generation-war-and-other-myths/>. Acesso em: 30 out. 2020.

<sup>7</sup> Do inglês “*coronavirus disease 2019*”.

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>>. Acesso em: 19 out. 2020.

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://www.worldometers.info/coronavirus/>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

pacientes, aliado a um conjunto de medidas de redução da velocidade da propagação da doença (máscaras, álcool em gel etc.), percebe-se que, na fase atual, a pandemia está minimamente controlável ou gerenciável, e que, embora ainda seja motivo de grande preocupação, não se concretizaram os piores prognósticos de letalidade da doença, nem os de colapso do sistema de saúde em nosso País.

Entretanto, no começo de março de 2020, havia ainda muita incerteza, e mesmo algum princípio de pânico devido aos temores quanto aos possíveis efeitos da doença. A título de exemplo, no dia 3 de março daquele mês, o diretor geral da Organização Mundial da Saúde (OMS) fez a sombria declaração de que a mortalidade da covid-19 seria de 3,4%, isto é, de cada mil pessoas infectadas com essa doença nada menos que 34 delas viriam a óbito. Nesse mesmo mês, o Imperial College de Londres estimou que as mortes pela covid-19 em nosso País poderiam chegar a 1,1 milhão de pessoas<sup>10</sup>. Em outro plano, temiam-se possíveis eventos de saques e convulsão social, devido à redução da atividade econômica agravada pela diminuição dos efetivos policiais em função da doença e da multiplicação de ocorrências a serem atendidas<sup>11</sup>.

Nesse cenário, houve uma corrida mundial para se tentar garantir equipamentos hospitalares, equipamentos de proteção individual (EPIs) e medicamentos necessários para o tratamento dos doentes. Medidas de confisco de cargas de um país por outro, ou a proibição de sua exportação<sup>12</sup>, demonstraram que, infelizmente, o sistema internacional, sob estresse, torna-se um jogo hobbesiano de soma zero, em que o ganho de um é perda para outros, e a solidariedade fica em segundo plano.

Assim, um dos principais motivos pelos quais a situação não saiu do controle no começo do ano, quando ainda pairavam todas essas incertezas, foram os tempestivos e gigantescos esforços realizados pelas Forças Armadas como parte do combate à pandemia.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/27/quarentena-pode-salvar-ate-1-milhao-no-brasil-calcula-imperial-college.htm>. Acesso em: 19 out. 2020.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/o-corona-virus-e-o-colapso-do-sistema-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 19 out. 2020.

<sup>12</sup> <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52166245>. Acesso em: 19 out. 2020.

De fato, ainda em março, o Ministério da Defesa ativou um Centro de Operações Conjuntas (COC-MD) para coordenar os esforços das Forças Singulares (Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira) nas ações para o enfrentamento à pandemia<sup>13</sup>. Assim, Organizações Militares vocacionadas para a logística militar passaram a produzir equipamentos de proteção individual; unidades vocacionadas para a manutenção passaram a reparar os respiradores inoperantes em território nacional e laboratórios militares passaram a produzir álcool em gel e medicamentos usados no tratamento de infectados.

Além disso, devido a sua capilaridade e disponibilidade de meios (pessoal e equipamentos), as Forças Armadas realizaram outro grande esforço na atividade de logística de transporte (Figuras 1 e 2). Assim, um esforço conjunto das três Forças, sob coordenação do Ministério da Defesa, fez chegar insumos e atendimento nos mais longínquos rincões do País. Somadas a essa, outras iniciativas, empresariais, de ONGs ou individuais, também contribuíram para o combate à pandemia que assolava o Brasil. Entretanto, é necessário frisar que nenhum desses esforços pode ser caracterizado, a rigor, como um processo de mobilização nacional.

**Figura 1: ações de transporte terrestre no combate à Covid-19. Fonte: Ministério da Defesa<sup>14</sup>**



<sup>13</sup> Portaria nº 1.232/GM-MD, de 18 de março de 2020.

<sup>14</sup> Retirada da apresentação do General de Brigada Martin, intitulada “O Ministério da Defesa no Enfrentamento da Pandemia: Ações Desenvolvidas”, ocorrida no dia 20 de outubro de 2020 na ESG Brasília, no âmbito do CELMN 2020.



**Figura 2: ações de transporte aéreo no combate à covid-19. Fonte Ministério da Defesa<sup>15</sup>**



Ou seja, embora os piores cenários não tenham se concretizado, e as estruturas civis e militares, apoiadas em ações voluntárias da indústria e de nossa sociedade, tenham sido capazes de sustentar os esforços de combate à pandemia em seus momentos mais críticos, é necessário propor a reflexão sobre o que teria acontecido se a doença tivesse se revelado tão ou mais grave do que se imaginava em março; ou, colocando-se a questão de forma mais direta, o que teria acontecido se o arranjo acima descrito, de acionamento de ações e estruturas pensadas para tempos de paz, não fosse capaz de fazer frente ao duplo desafio de uma pandemia muito mais letal que a atual, associada a uma ruptura da paz social?

## 5 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DA MOBILIZAÇÃO

Nesse item faremos uma análise dos dois principais instrumentos legais que regem o instrumento da mobilização nacional, que são a Constituição Federal e a já citada Lei do SINAMOB (nº 11.631, de 2007). De forma acessória, como apoio para o entendimento desses instrumentos legais, faremos uso do também já mencionado Decreto nº 6.592, de 2008, que regulamenta a Lei.

<sup>15</sup> Apresentação do General de Brigada Martin, *op. cit.*

Nosso objetivo nesse item será buscar responder às duas grandes indagações que decorrem daquilo que foi exposto nos itens anteriores:

- Pode o instrumento da mobilização nacional ser utilizado em uma situação de calamidade pública muito mais devastadora que a da covid-19?
- A estrutura do SINAMOB é adequada para os desafios lançados pelos conflitos modernos?

### 5.1. MOBILIZAÇÃO EM CASO DE CALAMIDADES?

Antes de responder à primeira indagação, é importante primeiro transcrever o inciso XIX do art. 84 da Constituição Federal:

**Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

.....  
XIX – declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;  
.....

Ou seja, a decretação da mobilização nacional (total ou parcial) depende da iniciativa privativa do Presidente da República, exclusivamente em caso de agressão estrangeira, medida que tem de ser autorizada ou referendada pelo Congresso Nacional.

Assim, para a consecução dessa ação, é essencial definir o que se entende por “agressão estrangeira”. O Decreto do SINAMOB estabelece, em seu art. 2º, § 1º, que “são parâmetros para a qualificação da expressão agressão estrangeira, dentre outros, ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, ainda que não signifiquem invasão ao território nacional”.

Perceba-se que conquanto não se preveja, corretamente, a necessidade de uma invasão com tropas inimigas, em sentido estrito, para que seja caracterizada a agressão estrangeira, ainda assim, são necessárias “ameaças” ou “atos” contra nossa soberania, quer dizer, é necessário que um ou mais atores estrangeiros, cometam ações deliberadas contra nossa soberania.

Nesse sentido, não nos parece possível imputar a ocorrência de uma calamidade natural, ainda que de proporções muito mais avassaladoras que a da covid-19, nem decorrentes de um vírus surgido fora do Brasil, como sendo uma “agressão estrangeira”, pois falta justamente o elemento deliberado dessa formulação.

Mais especificamente, à guisa de responder à pergunta que dá norte a este subitem, somente poderia ser decretada a mobilização, ainda que parcial, caso fosse comprovada, *a priori*, que a calamidade, como no caso da atual pandemia da covid-19, resultou de ato consciente de algum ator estrangeiro contra nosso País; leia-se, seria necessário comprovar que o lançamento do vírus SARS-CoV-2 no ambiente foi uma forma deliberada de atingir nosso País.

Evidentemente, caso esse encaminhamento houvesse sido adotado, ainda que com boas intenções, tal decisão provavelmente traria gravíssimas implicações políticas e diplomáticas. Em outras palavras, não só não é possível, no quadro legal vigente, decretar a mobilização em função de ameaças e atores que não podem ser claramente definidos, como também a decretação implica, ainda que de forma implícita, a asserção oficial, por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, de que um ou mais países ou atores estrangeiros estão atentando contra a nossa soberania.

De todo modo, ainda que eventual calamidade futura possa resultar de agressão estrangeira, ainda assim, salvo tendo acontecido de forma ostensiva, parece-nos que a prioridade do debate e das ações do Congresso e do Poder Executivo deva se centrar em questões práticas do combate aos efeitos dessa calamidade, e não na investigação de suas causas, tarefa que pode e deve ser realizada em um segundo momento, com o rigor que a gravidade e a importância da situação exigirão.

Entretanto, caso se conclua que a convocação da mobilização seja essencial para o combate de uma futura calamidade, entendemos que a legislação não deva limitar essa possibilidade apenas por não se ter estabelecido se sua origem foi ou não decorrente de uma agressão externa.

Nesse sentido, a experiência com a covid-19 permite-nos concluir que seria recomendável alterar o mencionado art. 84 da Constituição para prever que, em caso de calamidades de grande magnitude, muito maiores que as da

covid-19, o Presidente possa decretar alguma forma de mobilização “civil”, ou seja, não necessariamente ligada à comprovação de uma agressão estrangeira (até porque, na história recente dos conflitos, muitas agressões que vêm ocorrendo não são declaradas, e até mesmo negadas peremptoriamente por seus perpetradores). Em outras palavras, a decisão sobre a decretação dessa forma de mobilização deve se centrar nos efeitos propriamente ditos da calamidade, e não no estabelecimento de uma causa externa deliberada.

Evidentemente, dado o fato de que a mobilização é instrumento bastante extremo e disruptivo em um estado de direito, é necessário que a criação de possibilidade de acionamento sem agressão estrangeira seja também autorizada ou referendada pelo Congresso e que tenha suas hipóteses de emprego regulamentadas por uma lei bastante rigorosa, que limite sua decretação somente às situações mais graves, e que evite sua utilização para resolver problemas mais corriqueiros, decorrentes de falhas de planejamento e execução de ações governamentais.

## **5.2. O SINAMOB E OS CONFLITOS ATUAIS**

Nesse item, inverteremos a ordem adotada no item 5.1, ou seja, aqui, o primeiro passo será responder à indagação que propusemos como norte para seu desenvolvimento. Assim, entendemos que a estrutura do SINAMOB necessita de ajustes, tanto por uma questão de técnica legislativa, quanto por uma questão de mérito, como passaremos a analisar.

Iniciando pela questão de mérito, como apresentamos neste artigo, os conflitos têm passado por intensas transformações ao longo das últimas décadas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Vivemos os conflitos de 4<sup>a</sup> Geração, ou talvez mesmo os de 5<sup>a</sup> Geração. De todo modo, conflitos como os da Segunda Guerra Mundial têm ficado mais raros, ou seja, conflitos abertos, declarados, que podem durar alguns anos e exigem um enorme esforço para seu combate.

Nesse sentido, o que se verifica, ao se analisar a Lei do SINAMOB, é que a estrutura ali pensada parece mais condizente com os conflitos de 3<sup>a</sup> Geração (como a Guerra Total), do que com as ameaças atuais: de acordo com o art. 6<sup>o</sup> da Lei, o colegiado é composto por dez ministérios, ou órgãos com *status* equivalente, que

devem liderar as preparações nas áreas política, econômica, social, psicológica, de segurança e inteligência, de defesa civil, científico-tecnológica e militar:

**Art. 6º** O SINAMOB é composto pelos seguintes órgãos:

I – Ministério da Defesa;

II – Ministério da Justiça;

III – Ministério das Relações Exteriores;

IV – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

V – Ministério da Ciência e Tecnologia;

VI – Ministério da Fazenda;

VII – Ministério da Integração Nacional;

VIII – Casa Civil da Presidência da República;

IX – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e

X – Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República.

*Parágrafo único.* O SINAMOB, tendo como órgão central o Ministério da Defesa, estrutura-se sob a forma de direções setoriais que responderão pelas necessidades da Mobilização Nacional nas áreas política, econômica, social, psicológica, de segurança e inteligência, de defesa civil, científico-tecnológica e militar.

Ou seja, percebe-se na estrutura do SINAMOB que o legislador buscou um equilíbrio ao abarcar as mais importantes dimensões de uma mobilização contra um conflito de 3ª Geração, sem inflar demais o número de representantes do colegiado, o que prejudicaria sua operacionalidade. Assim, como veremos mais adiante, elementos importantes para um esforço de mobilização ficaram dispostos em um segundo plano, sob a responsabilidade de outros ministérios que os lideram.

De todo modo, o que se verifica é que apesar dessa medida, ainda assim, o colegiado conta com uma estrutura relativamente grande. Talvez por seu tamanho (e a inerente dificuldade de se conseguir reunir seus titulares, pessoas com agendas bastante ocupadas), o comitê, que é a instância superior de deliberação, reuniu-se somente duas vezes desde sua criação, a última delas tendo ocorrido há mais de dez anos.

Além disso, ao se determinar, em lei, quais ministérios (e, por conseguinte, quais assuntos) têm assento pleno no SINAMOB, automaticamente, por exclusão, determinam-se também aqueles que não têm

assento no colegiado e que estão em um segundo plano nas discussões relativas à mobilização nacional.

Para ilustrar e permitir a reflexão sobre esse ponto, imaginemos uma situação, bastante pertinente para o momento em que vivemos, e que seja capaz de demonstrar as limitações desse arranjo institucional. Suponha-se um hipotético ataque biológico por meio de um vírus extremamente contagioso contra nosso País. É evidente, portanto, que um dos aspectos fulcrais de um eventual esforço de mobilização dar-se-ia no combate à epidemia que daí se sucederia. Nesse sentido, é também bastante evidente que o Ministério da Saúde teria um papel de destaque nesse processo. Mas, como vimos, a Lei nº 11.631, de 2007, não o inclui entre os componentes plenos do SINAMOB, e esse órgão, a rigor, somente poderia se manifestar por meio do “Subsistema Setorial de Mobilização Social” (de acordo com o art. 9º do Decreto do SINAMOB), que é liderado pelo extinto Ministério do Planejamento.

No mesmo diapasão, podemos imaginar outros exemplos em que o planejamento das ações de defesa de aspectos ou alvos importantes contra ataques precisos e ultraconcentrados, consentâneos com os conflitos modernos, está relegado a um segundo plano, como em relação às infraestruturas de transportes e de energia, ambas devendo ser tratadas por meio do extinto Ministério da Fazenda, no âmbito do “Subsistema Setorial de Mobilização Econômica” (art. 9º do Decreto do SINAMOB), uma vez que nem o Ministério da Infraestrutura, nem o Ministério das Minas e Energia, compõem o SINAMOB diretamente.

Contudo, não se trata, nem aqui se propõe, de expandir ainda mais o número de integrantes do SINAMOB. De fato, uma possibilidade de resolver os problemas que apontamos seria permitir mais flexibilidade à estrutura desse colegiado, de forma a permitir que ele se ajuste em função das ameaças que forem elencadas, trazendo, caso a caso, os órgãos que forem relevantes para o planejamento das ações de preparação, e não ter uma estrutura fixa, como hoje, em que as ameaças é que devem ser, de certa forma, adaptadas a ela. Mais adiante voltaremos a esse ponto.

Em relação à técnica legislativa, ao se analisar a Lei do SINAMOB, uma das primeiras e mais evidentes observações que se pode fazer é que o rol de

ministérios constante de seu art. 6º sofreu diversas mudanças desde 2007. Além da simples alteração de nomes, ou de funções que lhes são agregadas ou desagregadas, verifica-se que os ministérios constantes dos incisos IV (Planejamento, Orçamento e Gestão) e VI (Fazenda) do *caput* estão fundidos no atual Ministério da Economia. Nesse sentido, criou-se uma situação inusitada, qual seja, como adaptar a estrutura do SINAMOB a esse fato? Passaria ele a ser composto apenas por nove ministérios, ou ao Ministério da Economia caberiam dois assentos e dois votos? De todo modo, essa situação demonstra as limitações geradas quando se cristaliza, em lei, o nome de ministérios que façam parte de algum colegiado na estrutura do Executivo.

De fato, as mudanças de nomes e funções de ministérios e secretarias com *status* de ministérios, e mesmo suas fusões e cisões, são eventos razoavelmente corriqueiros devido à posse de um novo presidente, ou mesmo de algum rearranjo administrativo no meio de seu mandato. Assim, parece-nos que a lei não seja o melhor tipo normativo para se listar esses órgãos, pois demandaria que a cada rearranjo ministerial se procedesse à sua alteração, o que, entretanto, pode ser facilmente demonstrado que não foi feito uma vez sequer no caso da Lei do SINAMOB.

Nesse sentido, do ponto de vista de técnica legislativa, o ideal seria remeter o rol de componentes do SINAMOB à regulamentação do Poder Executivo, pois o decreto presidencial (e demais normas hierarquicamente inferiores) não está sujeito às mesmas condicionantes de uma longa tramitação pelas duas Casas do Parlamento, como é o caso das leis.

Entretanto, esse encaminhamento ideal tornou-se também problemático devido aos desdobramentos do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019<sup>16</sup>, que extinguiu diversos colegiados no âmbito do Poder Executivo, e previu a extinção mesmo de colegiados “instituídos por ato infralegal, cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição”. Ou seja, caso remetêssemos, integralmente, a composição do SINAMOB a decreto, esse colegiado correria o risco de se tornar uma “casca vazia”, isto é, criado por lei,

---

<sup>16</sup> “Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”.

mas com sua indicação de nomes revogada por decreto posterior, sem indicação de novos membros.

Assim, tanto para se resolver as questões de mérito, como de técnica legislativa, nossa sugestão é atingir um meio termo, no qual sejam estipulados em lei somente os dois componentes principais do SINAMOB, que são o Ministério da Defesa e a Casa Civil da Presidência da República (e que também são dos que mais têm se mantido estáveis, com o mesmo nome, ao longo do mandato dos diferentes presidentes), e prever que o órgão central do SINAMOB (que hoje é o Ministério da Defesa) possa convidar, com direito a voto, outros órgãos com *status* de ministério para as reuniões deliberativas do comitê. Ou seja, a depender da pauta da reunião, seriam convidados diferentes ministérios correlacionados ao tema ali tratado.

Com uma estrutura mais flexível em que os órgãos possam ser convocados em função das ameaças e das hipóteses de emprego previstas, acreditamos que o planejamento das ações de mobilização poderá ganhar um novo dinamismo, que é fundamental para o devido cumprimento do art. 3º da Lei do SINAMOB, que determina que “o preparo da Mobilização Nacional consiste na realização de ações estratégicas que viabilizem a sua execução, sendo desenvolvido desde a situação de normalidade, de modo contínuo, metódico e permanente”.

Por fim, é necessário alertar que a iniciativa para a apresentação de eventual projeto com a proposta desenvolvida nesse subitem é privativa do Presidente da República, à luz do que determina o art. 61, § 1º, da Constituição Federal, uma vez que se trata de alteração na estrutura de um órgão do Poder Executivo.

## **6 CONCLUSÕES**

Como desdobramento da prerrogativa essencial do Congresso Nacional de criar e alterar a legislação em nosso País, entendemos ser dever do Parlamento avaliar de forma contínua e proativa se a legislação está adequada à realidade, e se produz o melhor arranjo institucional para nossa sociedade.

Nesse sentido, eventos marcantes como a pandemia da covid-19 geram oportunidades de reflexão sobre essa adequação, uma vez que permitem uma



espécie de “teste de carga” em nossa capacidade de resposta a calamidades, que permitem mais facilmente descobrir oportunidades de melhoria em nosso marco institucional. É a reflexão que buscamos fazer no presente Texto para Discussão.

Assim, ainda que o Brasil tenha conseguido navegar na covid-19 sem que se concretizassem as previsões mais sombrias sobre essa doença, parece-nos claro que o País estaria mais bem preparado para eventos muito mais catastróficos que esse caso houvesse uma previsão constitucional para que a mobilização, ou alguma forma análoga a ela, pudesse ser acionada em casos de calamidade pública de enormes proporções.

Com essa possibilidade, o País poderia convocar civis e militares para o enfrentamento de uma pandemia, poderia também intervir em fábricas para a produção de equipamentos médicos (como EPIs e ventiladores mecânicos) e demais itens necessários para esse combate, além de poder tomar outras medidas previstas na legislação, caso a logística de apoio à ação militar e civil do governo fosse superada.

Além disso, ante a crescente complexidade dos conflitos do século XXI, entendemos que o SINAMOB deva ter sua estrutura flexibilizada, de forma a poder atuar de forma mais ágil e adaptável à complexidade das ameaças que o País poderá enfrentar no futuro.

Por fim, mais até que a proposta dos encaminhamentos aqui oferecidos, esperamos que o maior mérito deste Texto para Discussão tenha sido o de fomentar o debate das questões da mobilização nacional em tempos de paz, quando é possível sua discussão de forma serena e aprofundada, para que, no futuro, caso seja necessário, estejamos preparados, como nação, para seu enfrentamento com o menor custo possível em termos de perda de vidas e de prejuízos materiais.

## Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

SENADO  
FEDERAL



ISSN 1983-0645